

TRANSFORMACIONES EN EL RÉGIMEN PETROLERO ARGENTINO Y CENTRALIZACIÓN ESTATAL DE LA RENTA (1922-1939)

FERNANDO G. DACHEVSKY*

La creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922 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.

La trascendencia que adquirió la empresa petrolera estatal la transformó en un protagonista del debate económico argentino en sus distintas coyunturas, desde su creación. En consecuencia, no es de extrañar que el petróleo argentino, e YPF en particular, hayan sido analizados en numerosos trabajos. Si bien durante las últimas décadas se observó un renovado interés por el estudio de la industria petrolera argentina, este tendió a concentrarse en los problemas contemporáneos derivados del proceso de desregulación y privatización, en detrimento de sus antecedentes históricos. De esta manera, salvo por estudios recientes, como el destacado trabajo de Nicolás Gadano¹, y algunos otros de la década del ochenta y los primeros años de la década del noventa², las visiones existentes sobre los años formativos de YPF siguen descansando en obras de la década de 1950, de autores clásicos de lo que denominamos el nacionalismo petrolero argentino. Nos referimos principalmente a los trabajos de Adolfo Silenzi de Stagni (1955), Arturo Frondizi (1955), José Liceaga (1955), Marcos Kaplan (1957), Alfredo Palacios (1957) y Eduardo Rumbo (1957).

Más allá de las diferencias existentes en los trabajos citados, han quedado pendiente de análisis ciertas temáticas centrales para avanzar en la comprensión de las particularidades del desarrollo petrolero argentino. Esto es, el no haber tomado la renta del suelo como problemática relevante. Este déficit se observa tanto en los autores del nacionalismo petrolero como en sus críticos. No es atributo exclusivo de la bibliografía reciente, sino que está presente desde los primeros trabajos, al punto de darse como hecho bastante curioso que en la abundante cantidad de escritos existentes sobre la industria petrolera argentina no haya siquiera menciones a la renta del suelo. Cabe

* Instituto de Investigaciones Económicas (FCE-UBA) - CONICET. fdachevsky@gmail.com.

¹ Gadano (2006).

² Nos referimos a los trabajos de Molina y Mayo (1985), Favaro y Morinelli (1991), Solberg (1986).

aclarar que si bien la renta como categoría específica comenzó a aparecer en algunos trabajos recientes sobre la industria petrolera local³, esta aparición se reduce a un excedente indiferenciado de la ganancia normal⁴ y, fundamentalmente, a la abstracción de los problemas particulares que derivan del ejercicio de la propiedad territorial.

El concepto de renta de la tierra ha sido objeto de controversias. De manera sintética, se pueden señalar dos visiones sobre la misma. Por un lado, la de raíz neoclásica, según la cual la renta de la tierra no pareciera guardar ninguna especificidad respecto de cualquier forma de renta económica (Samuelson y Nordhaus, 2002, entre otros). Y, por otro lado, aquella que distingue a la renta como un ingreso particular, pero reproduciendo la máxima de David Ricardo (1985: 59) de que “la renta no es y no puede ser, de ninguna manera, un elemento de su precio” (Von Bortkiewicz, 1979; Montalvo, 1987, entre otros). En esta investigación se retoman los avances de Marx (1981), quien plantea la necesidad de reconocer a la renta como un componente específico del precio, pero a su vez discute que se la reduzca a una posibilidad acotada a condiciones diferenciales, reconociendo su aparición en todas las tierras⁵. Se retoma, en este sentido, el planteo acerca de la necesidad de reconocer a los terratenientes como un sujeto necesario e inevitable en el proceso de valorización de capital apoyado en la explotación de recursos naturales. Esta diferenciación como sujeto social distinto los coloca en un lugar de antagonismo con la otra clase propietaria.

A su vez, la existencia de sujetos terratenientes es independiente de su carácter de propietarios privados. La estatización de la tierra puede aparecer como una necesidad impulsada por la propia clase capitalista, resultado de la contradicción general entre ella y la clase de terratenientes privados (Marx, 2009). En este punto aparece lo que, retomando la conceptualización de Mommer (1989), se denomina como propiedad estatal liberada al capital privado. Sin embargo, se considera que la aparición de la propiedad estatal de la tierra no supone en sí una resolución inmediata de la contradicción general inmanente entre el capitalista y quien ejerce la personificación de la tierra, en este caso el Estado. En la medida en que el Estado aparece como representante del capital social que acumula en el espacio nacional, entre cuyas funciones se encuentra la protección del capital nacional total (Alvater, 1977), la propiedad estatal puede transformarse en un atributo “privado” de los capitales que operan dentro del espacio nacional. Es decir, puede transformarse en lo que denominamos una propiedad nacional, en oposición a la propiedad estatal liberada al capital privado (Mommer, 1989, 2003; Dachevsky, 2012). En pocas palabras, se distinguen dos modalidades de propiedad estatal. Mientras la simple propiedad estatal busca remover trabas territoriales y poner la tierra a libre disponibilidad del capital que la explota, la propiedad nacional presupone su explotación y apunta a fijar nuevas trabas que permitan poner la renta a disposición de la clase capitalista no petrolera o no minera del país, según el caso.

En definitiva, las transformaciones de la política estatal hacia el territorio petrolero son el objeto de estudio para el caso que ocupa este trabajo. En este sentido, el presente artículo estará dedicado a analizar cómo a partir del desarrollo de YPF, se

³ Mansilla (2007), Campodónico (2008).

⁴ Para un análisis metodológico de las mediciones existentes de la renta petrolera, ver Kornblihtt y Dachevsky (2011).

⁵ Numerosos autores retomaron esta cuestión. Entre los principales se pueden mencionar a Kautsky (1978), Ball (1980) y Klimovsky (1983), entre otros.

presentaron transformaciones en el régimen territorial del petróleo, transformaciones que derivaron en la centralización de la regalía en manos del Estado. La pregunta a responder es la siguiente: ¿qué alcances tuvo la centralización estatal de la misma y cuáles fueron sus determinantes específicos en la Argentina?

El marco temporal escogido propone situar nuestro trabajo en dos décadas centrales en lo que se refiere a la aparición de grandes cambios en el plano territorial. Es decir, el período que se abre desde el surgimiento de YPF, y las políticas de creación de reservas nacionales, hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, a partir del momento en que la industria petrolera argentina quedó en un estado de parálisis en torno a la estructura formada en esos años.

En este sentido, nuestra hipótesis es que durante las décadas del veinte y treinta el avance de la centralización del territorio productivo en manos de YPF a partir de la constitución de reservas nacionales tuvo como consecuencia la transformación de la regalía. Esta pasó de ser un pago hacia privados a un pago de privados al Estado y, fundamentalmente, un pago dentro de jurisdicciones del mismo Estado⁶. De esta manera, se planteará que la Ley de Hidrocarburos de 1935 confirmó y universalizó un régimen que venía desarrollándose en la práctica, impulsado por la competencia entre YPF y las compañías privadas en función de superar los límites impuestos por la fragmentación superficial del territorio petrolero.

1. YPF y la transformación del régimen de tierras petroleras

Los años formativos de la industria petrolera argentina se dieron en el marco de una legislación que establecía la propiedad estatal de los yacimientos, pero bajo la condición de que estos fueran puestos a libre disponibilidad del capital arrendatario privado. El marco regulatorio heredado del Código de Minería de 1886 presentaba tres características fundamentales: 1) reconocía al subsuelo como una propiedad distinta del suelo, donde esta última quedaba subordinada a la primera, 2) garantizaba al arrendatario plazos a perpetuidad y lo exceptuaba de pagos de regalías y 3) limitaba la intervención estatal a tareas de exploración sin permitir la explotación directa.

En el marco de este régimen, diversos estudios dieron cuenta de la aparición de una capa de concesionarios que, aprovechando las flexibilidades del código minero, subarrendaban sus cateos a cambio de una regalía⁷. La existencia de un régimen que liberalizaba completamente el acceso de compañías privadas a la tierra petrolera y permitía la aparición de rentistas particulares, fue objeto de numerosas críticas. Desde los primeros años de la década de 1910, en el marco de pedidos de mayor presupuesto para la repartición estatal ubicada en Comodoro Rivadavia, el parlamento argentino fue escenario de debates en torno a la posibilidad de dar mayor proyección a la explotación directa por el Estado. Si bien los proyectos caducarían en comisión, el debate persistió durante la década del veinte, con epicentro en 1927 y 1930, con la aprobación de una ley de hidrocarburos en 1935. Si durante la década de 1910, el cuestionamiento al

⁶ La existencia de una regalía del petróleo conformada como una transferencia de renta entre jurisdicciones dentro de un mismo Estado fue reconocida como hecho particular del caso argentino por Karakachoff, aunque centra su atención a la década del setenta, a partir del efecto de la crisis del petróleo en los precios internos. Ver Karakachoff y Gallego (1994).

⁷ Ver Rumbo (1957), Gadano (2006), Dachevsky (2013).

régimen liberal se centraba en la necesidad de una intervención estatal que reuniera más capital en la explotación, en la década siguiente, las críticas comenzaron a prestar más atención a aspectos territoriales, derivados de la competencia existente entre la empresa estatal y los capitales privados en el plano de la exploración.

En lo referido a la propiedad territorial, la industria petrolera presenta una particularidad que la diferencia de otras industrias apoyadas en la explotación del suelo. No se trata de la particularidad de tratarse de recursos no renovables, que es donde generalmente se pone énfasis⁸, sino de que la propiedad de la tierra se encuentra dividida en dos, como propiedad del suelo y como propiedad del subsuelo. Diversos autores reconocen la importancia de esta diferenciación en la generación de regímenes territoriales distintos (Bina, 1989, 2006; Rivero, 1979; Mommer, 1989, 2002, 2003). Respecto de esta diferenciación, se encuentran dos grandes tendencias. Por un lado, países como Estados Unidos donde la propiedad del subsuelo fue considerada un atributo de la propiedad del suelo, dando lugar al surgimiento de una capa de propietarios privados de yacimientos petroleros y mineros. Diversas investigaciones han puesto énfasis en los efectos negativos que esta forma de propiedad tuvo sobre la acumulación de capital petrolero en dicho país. Trabas que resultaban del hecho de que solo de manera excepcional la propiedad superficial coincidía en tamaño, ubicación y forma con el yacimiento, generando así una fragmentación en múltiples propietarios superficiales que conducía a la sobreexplotación de los yacimientos y dificultaba las tareas de exploración (Libecap y Smith, 2002; y Miller, 1973).

En el caso argentino, la temprana estatización del subsuelo no previno el problema de la fragmentación, dado que el Código de Minería establecía criterios superficiales (un máximo de 500 hectáreas por solicitud) en la delimitación de los permisos de exploración. Este problema era advertido como un serio condicionante por la dirección de YPF, tanto durante la gestión de Enrique Mosconi, como en las siguientes. En 1933, el nuevo directorio asumido luego del Golpe de Estado de 1930 volvía sobre este tema pidiendo la sanción de una ley que atendiera la cuestión. Al respecto, se planteaba:

La explotación racional de un pozo de petróleo es algo más complicado que la explotación de un pozo común de agua y, si se piensa no ya en un pozo, sino en un yacimiento, formado a veces por miles de pozos, entonces, entran en juego factores de técnica y principios y métodos modernos de explotación, relacionados con las características propias de cada yacimiento, con la peligrosa subdivisión si se confiaran a varias manos, con el régimen de extracción, etc., elementos todos que fuera del alcance de la técnica popular, llevan con frecuencia a quienes los ignoran, al error de conspirar contra el bien general, creyendo defenderlo⁹.

Ahora bien, en el régimen de propiedad estatal libre vigente en la Argentina no primaba el principio de captura y se procuraba reconocer al capital explorador algunos derechos que le garantizaran la explotación del yacimiento en su conjunto. Esto se en-

⁸ Respecto de las implicancias económicas del carácter no renovable de los productos del subsuelo existen divergencias entre autores que atribuyen a este factor un papel determinante en los ciclos de la actividad (Hotelling, 1931) y quienes relativizan el impacto económico concreto de dicha condición tendría (Adelman y Walkins, 1992).

⁹ YPF: *Memoria y Balance General*, Buenos Aires, 1933, p. 5. Antes de este párrafo, en la misma página, menciona el caso norteamericano donde el Estado tuvo que ocupar militarmente los yacimientos descubiertos en East Texas, para protegerlos de los especuladores.

cuentra en el artículo 191 del Código de Minería, donde se establecía que “hay derecho a la ampliación cuando las labores subterráneas de la pertenencia se hubieran internado o estuviesen próximas a internarse en terreno vacante¹⁰”. Es decir, el capital explorador que hubiera comprobado el descubrimiento de yacimientos tenía prioridad para acceder a cateos lindantes. Sin embargo, desde cateos superficiales es imposible de evitar con total efectividad la superposición de capitales sobre un mismo yacimiento.

Cabe señalar que los problemas que para esta época presentaba la producción norteamericana eran una señal de alarma que fue presentada como fundamento en proyectos que propugnaban por la nacionalización de las minas, presentados durante la tercera etapa de discusiones que derivaría en la sanción de la ley de 1935¹¹. Al respecto, afirmaba Nicolás Repetto:

Cada día se comprende mejor que la explotación del petróleo ha de ser una operación metódica y razonada; cada día se comprende mejor que es, por ejemplo, un gran absurdo entregar un yacimiento petrolífero extenso y rico, como lo fue ese yacimiento norteamericano de Texas (...) a muchas firmas explotadoras. En el caso de Texas se empezó a hacer una extracción caótica y desordenada hasta que tuvo que intervenir el gobernador del Estado para prohibirla. Hoy se comprende cada día mejor que el yacimiento debe ser considerado como una unidad, como algo que ha de ser sometido a un sistema racional de explotación, que no es el caso de entregar, por ejemplo, a la Standard Oil en Salta una vasta superficie de tierra para que la explote, dejando el resto a la disposición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, vale decir, que la Standard empiece a sacar allí el petróleo, a aspirar petróleo vecino. (...) La explotación racional no consiste, señores diputados, en hacer sin ton ni son el mayor número de pozos (...) Ya se empieza a comprender el enorme error de hacer lo que una vez hizo entre nosotros Yacimientos Petrolíferos y de lo cual se quejó con razón uno de los trust que opera en Comodoro Rivadavia. Un trust había obtenido una concesión y estaba explotando positivamente un yacimiento; y Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que disponía del derecho de ubicarse donde más le conviniera, practicó sus perforaciones e hizo trabajar sus bombas justamente en el límite de la concesión otorgada al trust. Y se produjo el hecho de que ambas explotaciones se sustraían recíprocamente el petróleo (...) porque desgraciadamente, no se puede, de acuerdo a la línea artificial que se traza sobre la superficie lleva una separación a la profundidad del suelo para que esa separación divida también la posesión de un yacimiento.

Aunque el código disponía normas para evitar la fragmentación de los yacimientos en distintos operadores, esta contradicción solo puede ser superada cuando el conjunto del capital explorador está centralizado en una empresa que, a su vez, asume la función de autoridad minera.

En la práctica concreta, se puede ver que la cercanía de territorios de exploración es motivo de numerosas disputas entre representantes de capitales privados y funcionarios de YPF. Desde los orígenes, se observa cómo las exploraciones privadas se fueron estableciendo en torno a la zona de reserva fiscal decretada en Comodoro Rivadavia y Plaza Huinca. Esto dio lugar a críticas desde el nacionalismo petrolero en torno al aporte que las inversiones privadas estaban generando realmente en el

¹⁰ Se aclara a su vez que se entiende que las labores están próximas a internarse cuando distan 40 metros o menos del límite fijado a la pertenencia en su demarcación.

¹¹ Intervención de Nicolás Repetto del 12/09/1934, en Cámara de Diputados de la Nación (1934): *Diario de Sesiones*, 12/09.

plano de la exploración. En este sentido, los sectores no petroleros representados en la Unión Industrial Argentina apoyaban que se pusieran límites a los solicitantes de cateos y planteaban la importancia de que las inversiones de capital petrolero privado fueran comandadas de manera centralizada en asociación con YPF¹². Es decir, planteaban que las inversiones privadas se dieran en el marco de sociedades mixtas y que, en consecuencia, YPF tuviera el control de los campos petroleros.

Los conflictos en torno a la posesión de los yacimientos se acentuaron y extendieron territorialmente cuando empezó a generalizarse la creación de reservas nacionales. Estas eran áreas en las cuales se suspendía la admisión de solicitudes de cateo ya sea sobre suelos fiscales o particulares. En estas zonas, al mismo tiempo que se le restringía al capital privado la posibilidad de solicitar permisos de exploración, se daba el control a YPF, que quedaba a cargo de investigar la zona.

Desde el descubrimiento de 1907 y durante la década de 1910 se crearon diversas reservas nacionales, aunque con alcance limitado. Son los casos de Comodoro Rivadavia (1907) y de Plaza Huincul (1918), ambas por decisión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), y de Salta (1911), por decreto provincial. Aunque en esta última, los trabajos de perforación fueron escasos: solo se perforó un pozo en diez años¹³ y hubo que esperar hasta mediados de la década del veinte para que se inicie la producción en la provincia.

Durante la década de 1920, a partir del desarrollo de YPF, comenzaron a extenderse las zonas de reservas. La primera de ellas fue establecida, por medio de un decreto provincial, en Santa Fe en octubre de 1923 y comprendió todo el territorio de la provincia. A partir del año siguiente, se extendieron las zonas de reserva en casi todos los territorios con potencial productivo del país. El 1° de enero de 1924 se ampliaba la zona de reserva fiscal en Comodoro Rivadavia a una extensa área que, en torno a esta pequeña reserva, comprendía el sudeste de Santa Cruz y el noreste de Chubut (en conjunto, la zona totalizaba casi un cuarto de los territorios de dichas provincias y se ubicaba en la región ya probada como productiva). Al igual que en todas las zonas de reserva, se suspendía la admisión de solicitudes de cateo tanto en terrenos fiscales como en particulares.

El 10 de enero de 1924, Alvear firmó un decreto por el cual se daba origen a una aún más extensa reserva nacional en torno a las reservas productivas existentes en Plaza Huincul. El área en cuestión comprendía el noroeste de Chubut, el norte de Río Negro, toda la provincia de Neuquén y la de La Pampa. Así como también se creaba una zona de reserva en Tierra del Fuego.

Los decretos firmados en enero de 1924 comprometían a la casi totalidad de las solicitudes de cateo privadas existentes en regiones productivas. Al no haberse sancionado todavía una ley especial de hidrocarburos, las reservas se justificaban como una medida transitoria "mientras no se disponga de una legislación especial sobre exploración y explotación de yacimientos de petróleo"¹⁴. Es decir se contemplaba que estas tendrían un plazo limitado y, en general, se las acompañaba con otro decreto que reglamentaba las futuras solicitudes, cuando finalizaran los trabajos en la zona. Sin embargo, para 1935, cuando se sancionó a todos los territorios nacionales como zona de reserva, estas se encontraban vigentes.

¹² "El Petróleo argentino y la necesidad de su legislación, por Luis Colombo (presidente UIA)" en *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 34, junio de 1927.

¹³ Ovejero (1933:9).

¹⁴ Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, 10 de agosto de 1926, 581.

Todavía para mediados de la década de 1930, se encontraban casos de empresas privadas que demandaban al Estado por afectar derechos adquiridos. Básicamente argumentaban que los decretos de reservas atentaban contra cateos adquiridos que fueron anulados o bien, en otros casos, contra la posibilidad de ampliación, contemplada en el artículo 191 del código minero citado anteriormente, en cateos que sobrevivieron¹⁵.

En 1926, en el marco de la discusión sobre la reforma del código minero, se realizó un pedido de informes al gobierno de Alvear sobre acerca del efecto de las reservas establecidas en la actividad petrolera de la zona. En dicho informe, Alvear justificaba la creación de las zonas de reserva subrayando la urgente situación a la cual se había llegado por el auge de las solicitudes de cateo con fines especulativos¹⁶.

Frente a este escenario, afirmaba Alvear, la creación de zonas de reservas "permitió eliminar centenares y aun miles de solicitudes, cuyos autores no perseguían sino un propósito secundario de lucro, estéril, desde el punto de vista general, como quedó de manifiesto al no cumplir con las exigencias establecidas"¹⁷. La tabla 1 permite dar

¹⁵ Un ejemplo del primer caso fue la demanda entablada por la empresa Kinkelín contra el Estado Nacional por el restablecimiento de derechos de cateo e indemnización por los perjuicios ocasionados por la zona de reserva. Se trata de un conflicto por un área descubierta por YPF en cercanías de un cateo del demandante. Si se le reconocía la explotación a YPF, esto suponía, o bien, subdividir la mina (lo cual estaba prohibido por el artículo 14 del código) o llegar a un acuerdo con Kinkelín. En consecuencia, Kinkelín demandaba a YPF por una indemnización que le fue rechazada. Los argumentos por los cuales no se le terminó reconociendo derechos a Kinkelín fueron que la solicitud de este había sido iniciada en 1920 y recién el 24 de octubre de 1924 fue concedido el cateo. Mientras el código establece un plazo de 300 días para instalar equipos, la empresa había tenido cuatro años. A pesar de eso, aun en la inspección del 3 de abril de 1925, se informaba "no se encontraron ni materiales ni instalaciones ni trabajos de exploración; no había ninguna persona a cargo ni cuidado del cateo", *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 110, octubre de 1933, 698.

Respecto de la imposibilidad de ampliar los cateos, un ejemplo constituye la demanda de la filial de Shell en Argentina (Diadema). Diadema demandaba que se le otorgara la posibilidad de ampliación de yacimientos de petróleo que había adquirido de las compañías La Perla y Antorcha. El reclamo se produjo porque dicho pedido fue denegado argumentando que el Estado podía prohibir la denuncia de minas en tierras que exploraba. La justicia terminaría fallando en contra de Diadema argumentando que 1) las minas no son bienes públicos, sino privados del Estado. Por lo tanto, el Estado puede disponer de ellas y 2) que no estaba probada todavía la continuidad del yacimiento. Según el fallo, la supuesta continuidad era, al momento de entablar la demanda, "una simple especulación". Ver "Diadema Argentina SA de Petróleo contra la Nación. Sobre concesiones mineras. Fallo de la Cámara Federal", en *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 147, noviembre de 1936, 98-101.

¹⁶ "Desde el comienzo de su gestión pública, el Poder Ejecutivo se avocó con todo empeño la cuestión minera desde el punto de vista de la reforma necesaria para adaptar el código a las exigencias de exploración y explotación del petróleo en nuestro país; y al mismo tiempo abordó el estudio de la difícil situación creada años atrás por la acumulación de innumerables solicitudes de cateo que, materialmente, tenían abarrotadas las oficinas encargadas del trámite y resolución de esos asuntos.

Esta faz práctica del problema minero era a la vez la más urgente y de la mayor importancia. La incitación de explorar yacimientos de petróleo, y la consiguiente de negociar con esta clase de concesiones, cuando no son la simple presentación de una solicitud, había llevado a la dirección del ramo muchos miles de pedidos que por su multitud era imposible de examinar, para precisar la situación de ellos y poder acordar los que tuvieran el derecho de prioridad reconocido por la ley. De esta manera y por esta causa todas las gestiones quedaban paralizadas, y las simples peticiones de aventura o especulación venían a perjudicar el trámite de las que respondieran a propósitos serios de trabajo e investigación minera.

En cuanto al otro decreto, el de reserva, ha permitido substraer al acaparamiento una extensa zona de territorio nacional, en la cual tal vez existen importantes yacimientos que conviene explotar con detenimiento antes de adoptar una política definitiva en esta importante cuestión". Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, 10 de agosto de 1926, 579.

¹⁷ Idem.

cuenta de los alcances que tuvo tal depuración. Al momento de sancionarse el decreto, existían en trámite 7.236 solicitudes por un total de 8.116.000 hectáreas. Poco más de un año y medio después, la cantidad de solicitudes vigentes se había reducido a solo 220 que abarcaban una superficie de 281.431 hectáreas. En adelante, tanto la cantidad de solicitudes como las hectáreas comprendidas disminuirían de manera sostenida, llegando, a finales de 1930, a solo dos solicitudes y 1.567 hectáreas.

Durante 1924, se firmaron otros tres decretos estableciendo zonas de reserva en Jujuy y en Salta. Un año después se decretaron reservas en Misiones, Entre Ríos, Chaco, Formosa y San Juan. A su vez, en 1927, se decretaron ampliaciones en las reservas de Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén y La Pampa.

La formación de reservas continuó durante la década del treinta, sin embargo, es necesario hacer una distinción entre ellas. A diferencia de los casos de Salta y Jujuy y, más adelante, de Mendoza, la propia San Juan, Córdoba y San Luis, los decretos firmados en 1924 en las provincias patagónicas y aquellos firmados entre 1925 y 1927 fueron en territorios nacionales dependientes del Estado Nacional. Es decir, no surgieron de una negociación con las provincias. En cambio, las reservas en territorios provinciales surgieron de decretos firmados por las gobernaciones, luego de una serie de negociaciones con YPF que fueron claves en la definición de un nuevo régimen territorial.

De los convenios provinciales firmados, los casos de Salta y Jujuy no solo fueron de los primeros, sino de los más interesantes dado que dieron inicio a un largo proceso de conflictos, de marchas y contramarchas, donde se puso en discusión la forma y monto de las regalías, así como también, el ejercicio de la autoridad minera. En el caso de Mendoza, la otra de las provincias productivas, se llegó a un pronto acuerdo con cláusulas similares a las ofrecidas a las mencionadas provincias del norte.

En este punto entran en consideración determinantes específicos de las economías regionales. Es decir, cómo las distintas formaciones económicas provinciales fueron determinantes para generar diferentes reacciones desde las gobernaciones frente a los acuerdos propuestos por YPF. Esta cuestión, que se puede encontrar desarrollado en trabajos como los de Orietta Favaro¹⁸, excede el objeto de este trabajo. El interés de este texto se centra en el aspecto territorial de los convenios, identificando sus puntos de conflicto, y de cómo a partir de estos terminaría emergiendo una nueva forma de regalía.

Si hasta ahora se ha visto aparecer la regalía como un pago hacia privados, esta empezaría a extenderse como un pago de YPF, en representación del Estado Nacional, hacia los estados provinciales. En este sentido, se puede afirmar que si en 1935 pudo aprobarse finalmente una ley de hidrocarburos se debió a que, para entonces, el régimen que buscaba imponer la ley ya había sido desarrollado, en sus puntos fundamentales, en la firma de los convenios.

Las disputas entre YPF y las provincias norteañas comenzaron al poco tiempo de que, en diciembre de 1924, Mosconi acordara con los gobiernos de Salta y Jujuy la creación de una zona de reserva fiscal que comprendía tres cuartos de todo el territorio salteño y aproximadamente la mitad del jujeño. El acuerdo contemplaba la transferencia a YPF de las instalaciones de la Administración General de Ferrocarriles del Estado que había en ciertas zonas petroleras¹⁹, la regularización de las solicitudes de cateo existentes y la suspensión de nuevas admisiones por cinco años. En los decretos que

¹⁸ Salta, a diferencia de otras provincias, estaba menos integrada económicamente a Buenos Aires y más integrada al mercado chileno (Favaro, 1993: 81).

¹⁹ *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 28, diciembre de 1926, 1322 y 1323.

TABLA 1
Solicitudes de cateo en trámite vigentes en territorios
comprendidos por las zonas de reserva nacional creadas en enero de 1924

Provincia	01/10/1924		08/10/1926		03/01/1927		31/12/1927		31/12/1928		31/12/1929		31/12/1930	
	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.	Sol.	Sup.
Neuquén	1.745	3.378.000	...	...	11	20.000	2	3.998	1	2.000				
Santa Cruz	2.972	1.591.000	...	...	4	3.600	1	263						
Chubut	1.551	1.546.000	...	...	57	49.000	33	31.323	6	4.986	4	2.778	2	1.567
La Pampa	414	1.010.000	...	...								
Río Negro	306	375.000	...	...								
Tierra del Fuego	248	216.000	...	...								
Totales	7.236	8.116.000	220	281.431	72	72.600	36	35.584	7	6.986	4	2.778	2	1.567

Fuente: *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 175, marzo de 1939.

dichas provincias firmarían, atendiendo lo acordado con Mosconi, se aclaraba que la exploración se realizaría en las tierras que se encontrasen libres de pedimentos mineros y en las que por caducidad de las solicitudes aun en trámite quedarán libres (artículo 2)²⁰. A su vez, se aclaraba que YPF debía comprometerse a instalar sus equipos de perforación dentro de los doce meses (artículo 4) y a alcanzar un cierto nivel de perforaciones anuales (artículo 5). Si YPF incumplía con las condiciones, la provincia podría declarar libre las zonas en cuestión, respetando una distancia de cinco kilómetros de los pozos estatales existentes o en proceso (artículo 6) y un radio de diez mil hectáreas en pozos de explotación (artículo 7).

Si bien las zonas de reservas eran presentadas con fines exploratorios, planteando que la suspensión de las solicitudes de cateo se mantendría “hasta tanto no se conozca la importancia de sus yacimientos”²¹, contenían cláusulas que reglamentaban la fase de explotación. En este sentido, se establecía que YPF debería pagar, una vez extraída la cantidad necesaria para cubrir sus gastos de exploración, un 10 % del producto bruto que obtuviese (artículo 13).

En agosto de 1925, Mosconi presentó un informe al entonces ministro de Agricultura, Tomás Le Breton, donde se refería a la situación de los trabajos en Salta y en Jujuy. Allí planteaba que YPF todavía no había podido comenzar los trabajos, a pesar de contar con los medios materiales para hacerlo, debido a que no se había avanzado en declarar nulos los cateos que abarcaban territorios cercanos a los que YPF quería explorar. Según Mosconi, al momento de firmarse el convenio, había entre las dos provincias 500 solicitudes en trámite²². Casi un año después, 115 solicitantes en Salta y Jujuy habían depositado el monto exigido para sufragar los gastos que demandaba regularizar la situación de cateo solicitado. Este monto correspondía a los gastos de mensura que tenían que hacer las provincias, pero, según denunciaba Mosconi, estos trabajos, a cargo de los gobiernos provinciales, nunca habían sido efectuados y, por lo tanto, tampoco habían empezado a correr los plazos que los decretos reglamentarios establecían para la iniciación y conducción de los trabajos. Por esta razón, el trámite de estas solicitudes permanecía postergado²³.

Ante esta situación, Mosconi enfatizaba en la necesidad de que se le quite a las provincias el ejercicio de la autoridad minera y de que el Estado nacional fuese el responsable de reglamentar y controlar las explotaciones, dado que “esto requiere organizaciones técnicas especializadas, complejas y costosas, que están fuera del alcance de los presupuestos de los gobiernos de provincia”²⁴.

La cuestión del acaparamiento de cateos improductivos aparecía, hacia mediados de la década de 1920, como un problema evidente en Salta. En efecto, a poco tiempo de que en 1918 se dejara sin efecto la reserva estatal firmada en 1911, apareció una

²⁰ Texto del decreto completo en *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 28, diciembre de 1926.

²¹ *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 28, diciembre de 1926, 1328.

²² “Informe del señor Director General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales sobre la misión que el PE Nacional encomendara ante los Gobiernos de las Provincias del Norte” del 21/08/1925 en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926, 1337.

²³ *Ibidem*, 1338.

²⁴ *Ibidem*, 1339. Al mes siguiente, Alvear hacía eco del pedido de Mosconi y lo trasmitía en el Congreso solicitando que se aprobara una reforma al Código de Minería, planteando que “las autoridades provinciales no pueden disponer del personal de inspección y mensura minera necesario y son difíciles las organizaciones de complicadas oficinas de minas provinciales con el vasto personal técnico referido”. “Mensaje del Poder

gran cantidad solicitudes de cateo. Al dictarse el segundo decreto de reserva en 1924, había 700 permisos que ocupaban 1.500.000 de hectáreas. Sin embargo, durante ese período de siete años no se había realizado ninguna perforación. En consecuencia, no se descubrió ningún yacimiento y no se produjo petróleo²⁵. Recién ante los decretos de reserva que amenazaban a los solicitantes con perder sus cateos, se puede ver que el capital privado comenzaba a realizar tareas exploratorias. Pero para 1928 solo había perforaciones en diez de los cateos²⁶.

Entre los capitales con permisos de exploración que no efectuaron perforaciones hasta la sanción de los decretos de reserva, se encontraba la Standard Oil que era el capital privado más importante que operaba en la provincia, siendo el único, entre ellos, que llegaría a extraer petróleo en Salta. Si en el resto de los territorios nacionales reservados, YPF tendría que hacer frente a demandas judiciales de distintas empresas que se veían imposibilitadas de ampliar sus cateos, en Salta, el conflicto se centraría contra la Standard Oil.

En 1926, la polémica sobre la depuración de los cateos en Salta continuaba y Mosconi apuntaba sus críticas contra la empresa norteamericana señalando “que la Standard Oil solo trabaja dos cateos en la provincia de Salta y uno en la de Jujuy, manteniendo como reserva toda la región petrolífera e impidiendo, por lo tanto, que otros capitales soliciten dichos cateos”. Lo que provocaba que “la Nación se encuentra, por tales circunstancias, impedida de iniciar los trabajos de exploración en las regiones del Norte, aun cuando desde hace más de un año dispone de los materiales, personal y fondos necesarios para ello.”²⁷

En adelante, la Standard Oil expandiría sus actividades de manera de consolidar su posición en la provincia. En el gráfico 1 se puede observar que la producción en la provincia comenzó recién en 1926 y que, en 1928, durante la gobernación de Julio Cornejo, luego que le fuera denegado el pedido de que se le reconocieran cateos que no estaba trabajando, la Standard Oil aceleró su producción alcanzando niveles muy superiores a la producción estatal²⁸.

Ejecutivo al Congreso Nacional solicitando la sanción de las proyectadas reformas del Código de Minería” (03/09/1925) en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926, 1340. En consecuencia, solicitaba una reforma por la cual la autoridad minera fuera ejercida por la autoridad federal que es la que tiene los medios necesarios. Es decir, es necesario que sea la nación la propietaria de las minas en todo el país.

²⁵ *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 120, agosto de 1934, 18.

²⁶ La presión ejercida sobre los capitales con cateos en trámite para que inicien sus trabajos tuvo idas y vueltas. En 1925, el gobierno de Salta emitía el decreto 3.036 que modificaba los plazos que establece el código minero para los cateos (artículo 28) permitiendo mantener los cateos de manera indefinida y prorrogar la instalación y realización de trabajos. Este decreto fue cuestionado por inconstitucional puesto que desconocía una ley de la Nación. En 1928 un nuevo decreto derogaba el de 1925 por otorgar “la prórroga indefinida de la duración de los cateos y de los términos para la instalación y realización de los trabajos de explotación, señalados en el Código de Minería”. Por su parte, la Standard Oil apelaría para que no se declarasen caducos los cateos, sin trabajos realizados, solicitados antes del decreto, pero se terminaría rechazando la apelación. *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 51, noviembre de 1928.

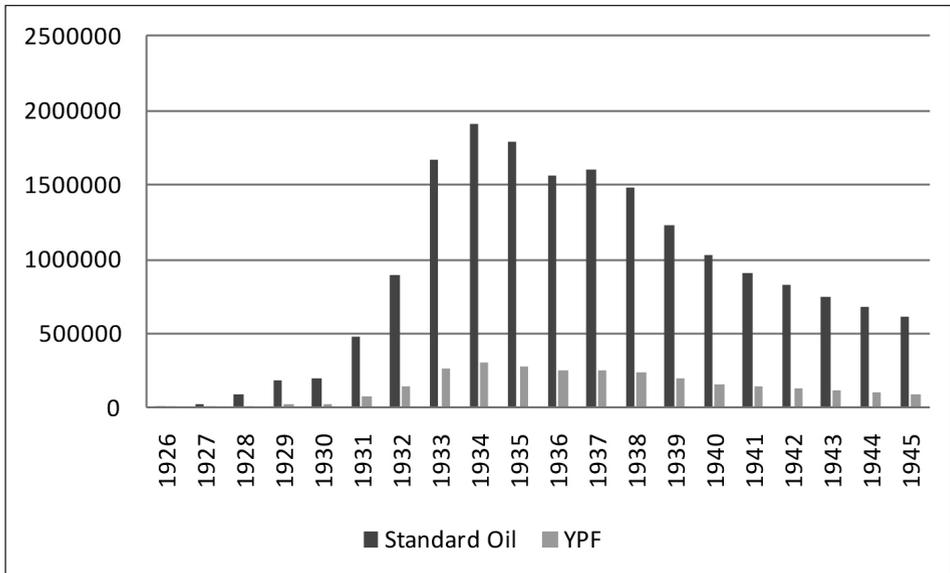
²⁷ “Informe de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales al Ministerio de Agricultura exponiéndole la situación de los yacimientos del norte y solicitando su apoyo ante el Congreso y los gobiernos de Salta y Jujuy para regularizar las cosas”, en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926, 1344.

²⁸ Frondizi (1955: 382-388) agrega que además de las presiones oficiales, la presión del capital británico por insertarse en la provincia también impulsaría a la empresa norteamericana a expandir sus actividades en Salta.

En 1934, año que marcó el pico máximo de la producción de la Standard Oil en Salta, esta trabajaba la mayor superficie en la provincia y era la que más pozos perforaba. Sin embargo, cabe señalar que la relación entre pozos perforados por la filial norteamericana y la superficie controlada era significativamente menor a la de YPF. Mientras YPF tenía un promedio de perforación de 13 pozos por mina trabajada, la Standard Oil perforaba solo cinco. El resto de los capitales privados solo perforaba uno en promedio. Esto es un indicador de que el resto del capital privado, que nunca llegaría a extraer barriles de la provincia, solo invertía para probar minas.

La situación de los cateos, muchos de los cuales pertenecían a la Standard Oil, próximos a las zonas de exploración establecidas por YPF, no parecía poder resolverse de manera unilateral y con la rapidez con la que se había resuelto en los territorios nacionales. El debate sobre los cateos continuaría a lo largo de 1926. La nacionalización de las minas no aparecía todavía como algo de pronta resolución, razón por la cual Mosconi cambió la estrategia para hacerse de esos cateos y comenzó a competir con la Standard Oil ofreciendo a la provincia porcentajes más altos de regalía²⁹. En agosto de

GRÁFICO 1
Producción de barriles de petróleo en Salta (1926-1945)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, años varios.

²⁹ "Aun cuando los señores gobernadores de Salta y Jujuy, a pesar del tiempo transcurrido, no han expresado opinión sobre el particular, ni devuelto con observación alguna el proyecto de referencia, la Comisión Administrativa de esta dirección general (...) ha creído conveniente reconsiderarlo en sesión de fecha de ayer, modificando el artículo 13, relacionado con el porcentaje de utilidad a las provincias." Ver documento "La Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales eleva al Ministerio de Agricultura

CUADRO 1
Salta. Minas de petróleo registradas y trabajos efectuados al 1/5/1934

Territorio y trabajos	YPF	Privados		
		Total	Standard Oil	Resto
Minas	6	37	19	18
Superficie (ha)	2090	16047	6894	9153
Pozos	78	114	94	20
Pozos/minas	13	3,08	4,95	1,11
Pozos/ha	0,037	0,007	0,014	0,002

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 120, agosto de 1934, p. 23

1926, YPF hizo llegar a la legislatura de la provincia un nuevo ofrecimiento por el cual aumentaba la regalía del 10% al 13%, con la condición de que el 10% fuera de libre disponibilidad de la provincia, 1% para becar estudiantes especializados en petróleo, 1% para obras (preferentemente de vialidad vinculadas a la actividad minera) y 1% para hospitales³⁰. A su vez, Mosconi les recordaba a los legisladores salteños que la propuesta de YPF superaba la reciente propuesta del 10% realizada por la Standard Oil³¹. Y además, en la propuesta presentada por la Standard Oil, se establecía que ante la eventual sanción de una Ley de Hidrocarburos,

si en lo sucesivo fuese alterado el régimen impositivo de orden nacional vigente en fecha del presente contrato, mediante impuestos, regalías, o cualquiera otra forma de contribuciones a la exploración, explotación y producción de petróleo, gas natural y sus similares, todos los impuestos de cualquier clase serán deducidos por la Compañía de la regalía del 10% establecida a favor de la provincia en el presente contrato³².

En cambio, Mosconi reiteraba la posibilidad de formar con el capital privado asociaciones mixtas y que YPF “no tendría ningún inconveniente en hacerse cargo de la parte proporcional que les correspondiera en esas condiciones para el pago de los referidos impuestos y tasas”³³.

Las intervenciones de Mosconi fueron respondidas por las gobernaciones de ambas provincias que buscaban desautorizar a los dichos del director de YPF. En ambos casos buscaban defender el dominio privado de la provincia evitando referirse al problema de

la reforma introducida en el artículo 13 del proyecto de convenio con los gobiernos de Salta y Jujuy”, del 04/08/1926, en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926, 1347.

³⁰ *Ibidem*, 1347.

³¹ *Ídem*.

³² *Ibidem*, 1347-1348. Una cláusula similar aparecerá en el convenio finalmente firmado entre la Standard Oil y la provincia de Salta en 1933. El texto de dicho contrato está disponible en *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 100, diciembre de 1933.

³³ *Ibidem*, 1348.

la fragmentación de la tierra en la exploración y se limitaban a señalar que YPF era la empresa que mantenía numéricamente más cateos sin trabajar³⁴, aunque esto ocurría por la negativa de YPF a iniciar trabajos hasta tanto no se eliminara a los cateos privados.

A su vez, en el caso de Salta, se rechazó el ofrecimiento de YPF argumentando, en contradicción con el convenio en 1924, que YPF no podía proponer acuerdos para la explotación hasta tanto no se resolviera una legislación petrolera que estableciera los alcances de la empresa estatal, pero que si esta era finalmente sancionada, aun así se respetarían los derechos adquiridos por el capital privado. También se exigía que el 13% ofrecido por YPF fuera de libre disponibilidad y se señalaba que los tres puntos porcentuales de regalía que YPF ofrecía por encima del contrato de la Standard Oil eran aplicables luego de amortizados los gastos de explotación, mientras que en el caso de la empresa norteamericana se aplicaban desde el comienzo de la explotación³⁵. Si bien los puntos anteriores parecieran no tener otra intención que desacreditar la posición de Mosconi, es importante el último referido a la forma de pago de regalía.

Iniciada la década del treinta, el conflicto persistía sin resolución definitiva. En 1932, se firmó una nueva zona de reserva con YPF para la exploración de la provincia. YPF volvía a insistir en la eliminación de cateos contiguos y en que se mejorasen las garantías ofrecidas a la empresa estatal para explotar territorios descubiertos. Nuevamente, volvía a ofrecer un esquema de regalías más alto que el que ofrecía la Standard Oil³⁶. El nuevo diferencial de regalía que ofrecía YPF no era distinto en términos de tasa, al ofrecido en la oportunidad anterior, pero presentaba una diferencia mayor en el precio de la misma. Sobre este último punto se volverá más adelante.

La propuesta de YPF no sería aprobada por la legislatura de Salta y se incluyeron modificaciones que el directorio de YPF consideró inadmisibles. La principal era que, en lugar de simplemente adaptarlo, el convenio caducaba con la aparición de una ley nacional. Al precarizar los plazos del proyecto, se le impedía a YPF desarrollar las inversiones y el plan de trabajo proyectado. YPF solicitó la revisión de esta modificación y mientras todavía se estaban discutiendo estas modificaciones, el gobierno de Salta firmó un convenio con la Standard Oil por una regalía del 10% bruto, quedando a cargo de la provincia futuros aumentos, en un contexto en el que ya se estaba tratando en el Congreso, con perspectiva de ser aprobado, un proyecto que incluía una regalía del 12% sobre el bruto producido. Por esta razón, la decisión del gobierno de Salta

³⁴ "El Poder Ejecutivo de Jujuy contesta las observaciones que sobre las explotaciones petrolíferas hiciera la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales", 25/08/1926 y "Contestación del PE de Salta a las imputaciones que hiciera la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales", 28/08/1926, en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926.

³⁵ Documento, "El PE de Salta formula observaciones al proyecto de convenio de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales", 17/09/1926, en *Boletín de Informaciones Petroleras*, diciembre de 1926. Allí el gobernador Corvalán manifestaba su oposición a toda clase de pedido que apuntara a un monopolio del estado en el uso de las tierras y fijaba las siguientes condiciones: 1) El período de exploración debe ser de tres años prorrogables a dos más; 2) De todos los lugares posiblemente petrolíferos, YPF solo podrá conservar tres con una extensión máxima de 90 mil hectáreas. El resto debe ser puesto a disposición del capital privado; 3) Dentro de la superficie que se quede YPF deberá realizar por lo menos tres perforaciones por año; 4) Por cada pozo que YPF no realice o que no resulte descubridor de petróleo comercialmente rentable, YPF deberá ceder 30 mil hectáreas; 5) Por cada pozo descubridor se le otorgarán 10 mil hectáreas, con un máximo de 30 mil; 6) La regalía será del 13% como mínimo que será invertida como mejor le parezca a la provincia y se aplicará desde el día en que comience la explotación, p. 1358-1359.

³⁶ Frondizi (1952: 387-388).

despertó gran polémica, dado que fue, de manera evidente, un modo de favorecer al grupo norteamericano en detrimento de YPF.

Es decir, si bien el eje del debate era la regalía, el problema de fondo era el ejercicio de la autoridad minera. Tanto en las respuestas de los gobiernos de Salta y Jujuy a Mosconi, como en las intervenciones en las cámaras de Diputados y de Senadores, durante el tratamiento de la que sería la Ley de Hidrocarburos de 1935, puede observarse que el énfasis de quienes defendían los derechos provinciales estaba puesto en que se mantuviese a los yacimientos como dominios privados de la provincias. Es decir, el eje del conflicto era la posibilidad de preservar el derecho de que las provincias puedan dar o retirar tierras de producción y definir negociaciones a futuro.

Podemos afirmar que el antagonismo entre YPF y Salta no se resolvería sino hasta la nacionalización de yacimientos durante el gobierno de Frondizi, aunque iría decreciendo en intensidad a medida que la producción petrolera argentina entraba, durante las décadas siguientes, en una fase de desaceleración y de decrecimiento general de las actividades privadas.

De todas formas, en lo inmediato, el conflicto con Salta tuvo consecuencias en el régimen territorial en el nivel nacional. Es así que la regalía hacia las provincias se consolidó durante estos años. Luego de Salta, le seguiría Mendoza, que en 1932 firmó un convenio con YPF para formar un área de reserva en la provincia, y si bien se le garantizaban a YPF las condiciones requeridas para la explotación de sus yacimientos, se le exigía a cambio una regalía del 11%³⁷. Lo mismo ocurrió con Jujuy. Los demás territorios productivos que por ser territorios nacionales no percibirían todavía regalías³⁸, lo harían a partir de la Ley de 1935. Mejor dicho, el Estado Nacional comenzaría a cobrar regalías por las actividades de YPF en dichos territorios.

2. Efectos del nuevo régimen sobre el capital privado

En 1935 se aprobó finalmente la primera Ley de Hidrocarburos de la Argentina. La nueva ley cubría todos los aspectos del negocio: desde la exploración al transporte dándole una reglamentación más acorde a una industria cada vez más compleja. Pero en los puntos esenciales de lo que respecta a este trabajo, se puede afirmar que al momento de su aprobación era conservadora, puesto que se limitaba a sancionar lo que desde hacía entre diez y veinte años ocurría de hecho. Se reconocía que el Estado podía explorar, explotar e industrializar minas de petróleo y que YPF podía firmar acuerdos con las provincias para establecer áreas de reservas³⁹.

Respecto del problema de la fragmentación de la tierra y la definición de una autoridad minera, se mantuvo el dominio privado de las provincias, aunque estableciendo áreas más extensas para la fase de explotación. El propio Agustín Justo reconocía en

³⁷ Artículo 6º del Convenio entre YPF y la provincia de Mendoza para la exploración y explotación de sus yacimientos: "La dirección entregará a la provincia, de sus tanques, libre de gastos, la siguiente regalía: el once por ciento (11%) de la producción neta, medida en la boca de dichos tanques. Se entiende por producido neto el petróleo crudo comercial con hasta el 3% de impurezas". *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 96, agosto de 1932

³⁸ Cabe aclarar que en 1934 se renovó la reserva fiscal de 1924 y amplió a la totalidad de los territorios nacionales.

³⁹ Artículos 374 y 375.

la fragmentación de la autoridad minera un problema vigente importante, pero que en función de que finalmente se aprobase una ley, debía ser pospuesto. Básicamente le pedía a la Cámara de Diputados que evitara lo sucedido en 1927. Es decir, que no aprobaran una ley sancionando la nacionalización, para luego archivarla en el Senado⁴⁰.

Sin embargo, hay puntos en los cuales la ley significó un cambio y tuvo un impacto importante en el capital petrolero. Por ejemplo, en la generalización de la regalía del petróleo. A diferencia del código minero, en el cual la participación del Estado en la renta se limitaba a cobrar un canon superficiario mínimo y necesario para financiar la mensura del territorio, la nueva ley aseguraba la apropiación estatal de la regalía en todos los casos. Es decir se generalizaba a todas las explotaciones, incluso a las ya acordadas previamente, una regalía de referencia del 12%⁴¹.

La generalización de la regalía sería criticada por todos los capitales privados. Desde antes de que se aprobara la ley, las empresas privadas dirigían sus críticas al proyecto por contemplar el pago compulsivo de regalías. En el resumen de actividades de la empresa Astra de 1934, se criticaba la regalía, en ese momento todavía no sancionada pero incluida en distintos proyectos de ley, afirmando que ella constituía un cargo "extremadamente oneroso" dado que se buscaba imitar la regalía existente en otro país, pero sin tener en cuenta que la Argentina no producía con esos mismos rendimientos⁴².

En 1932, cuando ya estaban en discusión proyectos que incluían la aplicación de regalías, las empresas privadas firmaban un documento en conjunto para que fuera presentado en las sesiones de la Cámara de Senadores. El documento reproducía los mismos argumentos que pueden escucharse de cualquier representante de una empresa petrolera, en todo momento y lugar. Esto es, se criticaban las medidas impositivas que no daban cuenta del rendimiento efectivo alcanzado. En este sentido, se criticaba no solo la rigidez de la regalía, sino también el propio canon minero de diez pesos por hectárea⁴³. A pesar de la generalidad de la crítica y de la victimización

⁴⁰ "No hay duda de que a favor de una reforma que consistiera en transferir las minas de petróleo al dominio privado de la Nación pueden hacerse, como se dieron en 1918 y 1927, importantes argumentos jurídicos y constitucionales. Pero es evidente, hoy, que hay en las dos ramas legislativas una corriente grande a favor del mantenimiento del dominio de las provincias". Carta presentada en Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, 11 de noviembre de 1934, 254.

⁴¹ Artículo 401. La tasa del 12% constituye un punto de referencia. La reglamentación de la Ley 12161, incorporada en el Decreto N° 73627, contemplaba la posibilidad de descuentos por diferencias de calidad, profundidad media, distancia con respecto al centro de distribución, productividad y cantidad de agua e impurezas contenidas en el crudo: "Art. 17 - Cada punto de las escalas anexas a que se refiere el artículo anterior, corresponderá a una disminución de un centésimo en el porcentaje máximo de la contribución del 12 % que establece la Ley, debiendo graduarse los descuentos que correspondan a cada yacimiento según sus características, de acuerdo con dichas escalas.", en Decreto N° 73627 del Ministerio de Hacienda de la Nación, Diciembre 26 de 1935.

⁴² "La nueva ley crea cargas extremadamente onerosas sobre las explotaciones petroleras, especialmente con el artículo 401, el cual ordena la entrega al Estado de un porcentaje de la producción bruta. Siguiendo el ejemplo de la regalía en otros países productores de petróleo, nuestros legisladores han establecido contribuciones análogas. Al hacerlo, no tuvieron en cuenta que la República Argentina no produce todavía petróleo por encima de sus propios requerimientos, como sucede en aquellos otros países, y que los campos petrolíferos argentinos conocidos al presente están muy lejos de ser comparables con las zonas ricas ubicadas el extranjero." Extracto del reporte reproducido en *The Review of the River Plate*, 10 de mayo de 1935. Una crítica similar aparece en el reporte financiero de la empresa Diadema de ese año. Ver *The Review of the River Plate*, 17 de mayo de 1935. Traducción propia del original.

⁴³ Cámara de Senadores de la Nación: *Diario de Sesiones*, 7 de septiembre de 1932, 95 y 96.

esperable de todo capital que busca resistir un impuesto, el documento introducía un posible efecto de la regalía que era específico de la estructura petrolera argentina:

Salvo en aquellos casos en que se entrega a las compañías de explotación una mina descubierta y productiva, y sobre la cual no cargan los gastos de exploración, una regalía del 12% significa para ellas un negocio precario que solo podrá mantenerse añadiendo a la explotación la industrialización del petróleo, instalando refinerías (...) No es razonable que la industria minera se implante sobre la base de que será indispensable, para que prospere, que se convierta en transformadora del mineral que extraiga.

Según este testimonio, la regalía terminaría forzando a la supervivencia solo de aquellos que tenían una estructura instalada en el plano de la refinación. Si bien no es posible determinar con precisión que la regalía haya impactado de esta manera, en la década del treinta efectivamente se abrió un proceso de concentración y centralización de capital entre capitales privados en torno a quienes tenían estructuras en la refinación: YPF, Shell y ESSO (Standard Oil).

Si bien el reclamo del sector privado se centraba en la ampliación de reservas nacionales y en las medidas impositivas aplicadas en el país, debe tomarse en consideración la sobreproducción mundial y la consecuente caída de los precios internacionales de petróleo. La abundancia de crudo barato en el mercado internacional ponía a disposición de quienes tuvieran infraestructura de refinación la posibilidad de acceder a fuentes más baratas de petróleo. Hacia 1931, a pesar de la devaluación del peso en nuestro país, el precio del barril argentino, nominado en dólares era 3,5 veces más alto que el precio internacional. Mientras el barril argentino cotizaba a US\$ 2,31 el precio de referencia internacional (Golfo de México) se había desplomado a US\$ 0,65⁴⁴.

A partir de este año, tanto las publicaciones oficiales de YPF como los informes privados dejaron de publicar el precio interno de crudo y, como veremos más adelante, el precio del crudo pasaría a ser fijado de manera administrativa en la negociación de las regalías con las provincias. La razón de esto es que el mercado interno de crudo se había reducido al mínimo y comenzó un proceso de centralización en tres grandes empresas (YPF, ESSO y Shell). Estas abastecerían sus refinerías con el propio crudo extraído y complementarían el faltante con crudo importado. Este fenómeno que llevó al nacionalismo petrolero a pedir la expropiación de empresas privadas por ejercer lo que consideraban dumping contra YPF, se debía a tres razones: 1) hacia finales de la década pasada la capacidad de refinación se había expandido más allá de la capacidad de extracción; 2) la sobreproducción mundial y la caída del precio internacional motivaba a compañías internacionales como ESSO y Shell a abastecer el mercado interno con otras fuentes más baratas de crudo; y 3) la imposibilidad de estas compañías de expandir su producción en la Argentina por efecto del avance de las reservas nacionales.

No debe subestimarse la importancia del tercer determinante en función de explicaciones generales que busquen mostrar lo acontecido en el país como un simple reflejo directo de la caída internacional del barril. Como se ve en el siguiente gráfico, desde la implementación del decreto de 1934, que transformaba a todo el territorio nacional en reserva, y la ley de 1935 que fijaba nuevas regalías, la producción privada dejaba de expandirse. Recién entonces emperezaría a incrementarse la importación

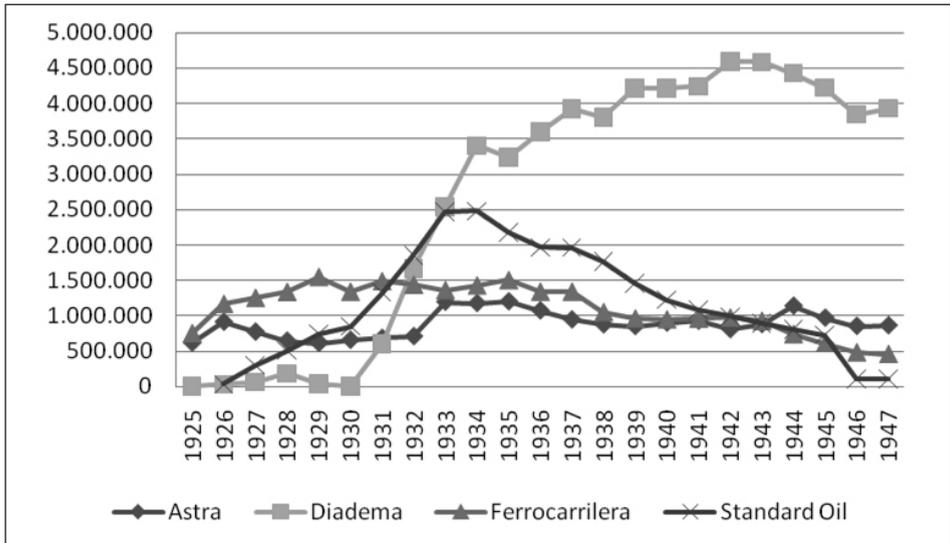
⁴⁴ Sobre la base de datos de YPF (1932) y British Petroleum (2011).

(gráfico 3), mientras la producción local se estancaba de la mano de la maduración de los pozos existentes. Vale aclarar que la caída en la importación entre 1939 y 1945 no se debió a una recuperación de la producción local, sino a la imposibilidad de importar por efecto de la Segunda Guerra Mundial.

Las reservas nacionales tuvieron un alcance efectivo para expandir las actividades de YPF, al mismo tiempo que limitaban la capacidad de operación de los privados. Esto último aparece con claridad en el documento de 1932 citado anteriormente, donde las empresas privadas criticaban la creciente extensión de las reservas porque hacía "imposible toda iniciativa particular y establece en una forma indirecta, un monopolio exclusivo del Estado, pues solo concede el derecho de explorar donde no hay probabilidades de encontrar algo"⁴⁵.

Para mediados de la década del treinta, la economía petrolera argentina seguía manteniendo las mismas particularidades que en sus orígenes. A saber, contaba con un mercado interno grande y que era el vector del negocio y una producción petrolera con yacimientos dispersos, de bajo rendimiento y que requerían altas inversiones. Al igual que en los orígenes, los capitales que sobrevivieron durante la segunda mitad de la década del treinta, aunque fueran filiales de grandes empresas internacionales, seguían operando a escala reducida y con montos de inversión limitados⁴⁶. Sin embargo,

GRÁFICO 2
Producción de barriles de petróleo de las principales empresas privadas en Argentina (1925-1947)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, años varios.

⁴⁵ Cámara de Senadores de la Nación: *Diario de Sesiones*, 7 de septiembre de 1932, 97.

⁴⁶ Dachevsky (2013).

la estructura de los capitales que operaban en el plano de la extracción había cambiado. Por un lado, sin que haya habido una expropiación del capital privado, este se vio acotado, sin posibilidades de expansión, con el avance de las reservas nacionales. Estas lo fueron encerrando en regiones que más tarde o más temprano comenzaron a mostrar claros signos de maduración. Para 1943, se disponen de cifras contundentes acerca del alcance efectivo del avance de estas reservas. En ese año, mientras las reservas bajo control exclusivo de YPF totalizaban 2.070.091 km², las tierras bajo control privado, en exploración y explotación, apenas alcanzaban los 3.934 km² ⁴⁷.

En este contexto, la regalía aparecería como un duro golpe contra los terratenientes petroleros que emergieron durante la década de 1910. Anteriormente se mencionó que el régimen petrolero vigente en los inicios de la industria petrolera argentina había dado lugar a la aparición de una capa de capitales terratenientes que subarrendaban yacimientos. Estas empresas terratenientes, muchas veces compuestas por exfuncionarios de la empresa estatal, se encargaban de localizar las mejores tierras, probarlas y ponerlas a disposición de los capitales grandes que buscaban explotarlas, a cambio de una regalía que tomaba como referencia la regalía básica de Estados Unidos: el 12,5%⁴⁸. Un porcentaje similar al que tomaría la Ley de Hidrocarburos.

Ahora bien, con la aplicación de la ley de 1935 se produjo una superposición de regalías. Una regalía que se sustentaba en un contrato de subarrendamiento por un privado que, gracias a las libertades del régimen previo, podía convertirse en terrateniente petrolero, y la otra que se basaba en el hecho de que el subsuelo, desde los orígenes de la actividad, estaba estatizado. Si bien la nueva ley contemplaba esta superposición y ofrecía a los capitales que ya se encontraban arrendando concesiones a privados la posibilidad de pagarle menos regalía al Estado, esto no evitó la imposición de un costo extra en un contexto de estancamiento general. Como es de esperar con la aplicación de cualquier suba impositiva que reduce los ingresos del capital arrendatario, este costo suplementario se trasladaría al arrendador.

Aunque la nueva ley contemplaba el regalismo privado, lo hacía de manera parcial, quitándoles a los terratenientes privados preexistentes la mayor parte de la renta⁴⁹. Esto significaba que si las empresas terratenientes pretendían seguir cobrando los niveles anteriores de arrendamiento, las empresas arrendatarias pagarían el costo de una tasa adicional. Lo que, en la práctica terminaría ocurriendo fue el proceso inverso. Es decir, las pequeñas empresas terratenientes formadas, mayormente, durante los años de fiebre del petróleo argentino, se desvalorizaron de manera abrupta.

La empresa Sol era una de las tantas empresas terratenientes que, fundada por argentinos, se había asociado con el capital británico Anglo Persian (British Petroleum)

⁴⁷ Estimación propia sobre la base de datos de Mozo y Bermejo (1943).

⁴⁸ Ver Rumbo (1957), Gadano (2006) y Dachevsky (2013).

⁴⁹ El artículo 401 de la Ley de Hidrocarburos de 1935, reconocía que "Las explotaciones existentes pagarán una contribución igual, pero si se comprobaren que abonaron una regalía anterior, el Estado fijará la proporción que corresponda pagar al titular de la explotación y al de la regalía dentro del porcentaje establecido en este título". En la reglamentación sobre este punto, se diferenciaron tres porcentajes distintos, dependiendo de los trabajos realizados previamente por la empresa terrateniente: a) el 60 % cuando en las concesiones transferidas no se hubiese efectuado trabajo alguno de exploración por medio de perforaciones; b) el 30 % cuando las concesiones se hubiesen transferido en calidad de mina registrada, es decir, con descubrimiento de mineral y hasta con tres perforaciones efectuadas en la concesión y c) el 20 % cuando el traspaso de la concesión se hubiese efectuado en calidad de mina registrada y con más de tres perforaciones terminadas en su interior. Ver Reglamentación de la Ley 12.161, en decreto N° 73.627, del 26/12/1935, artículo 25.

para subarrendarle los yacimientos que había probado en Chubut. En la historia oficial de la empresa se ilustra acerca de lo que significaron las medidas aplicadas durante la década del treinta:

Los magros resultados obtenidos en los últimos años, más la negativa del gobierno a desarrollar yacimientos en las adyacencias de la explotación de Sol, llevaron a la compañía inglesa The Anglo Persian Oil Co. (British Petroleum) a hacer abandono de las minas "Don Ernesto" y "Alberto" en 1935. Otra de las razones fue la imposibilidad de "hacer frente al pago de royalty fiscal sumado a nuestra regalía del 12,5% dado su escaso rendimiento"⁵⁰

De conjunto, se observa que a partir de la confirmación de las reservas nacionales y la regalía estatal, comenzó un proceso de absorción de estas por las empresas arrendatarias. Empresas como Rubí, Antorcha, Brillante y Perla, que operaban como subsidiarias del grupo Shell, serían absorbidas por esta última⁵¹. También durante estos años, la Standard Oil intentó absorber a su subsidiaria La República, sin embargo su petición sería denegada en el marco del conflicto entre YPF y Salta⁵². A su vez, si bien la Compañía Industrial y Comercial de Petróleo siguió operando, lo haría en menor magnitud luego de que la Ferrocarrilera le comprase sus minas en 1935.

En este proceso de concentración y centralización no solo fueron absorbidos pequeños capitales, sino también capitales de las propias empresas arrendatarias, que se veían imposibilitadas de ampliar sus actividades de extracción. YPF fue parte de este proceso, con la negociación de la compra de activos de Astra y la Standard Oil⁵³.

En definitiva, la Ley de Hidrocarburos de 1935, aunque conservadora respecto de lo que ya venía ocurriendo en el desarrollo petrolero, significó un avance de la propiedad nacional. La generalización de la regalía implicaba una mayor presión rentística respecto de la situación existente y conducía a la centralización, al menos en parte, de la renta que para entonces se le escapaba al Estado y quedaba en manos de los terratenientes privados. Ahora bien, si la generalización de la regalía estatal implicó un avance de la propiedad nacional, este avance fue limitado y se presentó como una consecuencia secundaria del proceso subyacente. Si bien la regalía fue centro de disputas, el problema de fondo eran las reservas nacionales, es decir, la centralización territorial. En este sentido, el avance de la propiedad nacional en Argentina mostró diferencias sustanciales respecto de los principales países exportadores. En dichos países, esta forma de propiedad apareció como el modo por el cual los Estados centralizaban una masa de renta que se escapaba, por distintos mecanismos, del espacio nacional. En estos países, la regalía aparecía en primera instancia como el eje del problema y las empresas estatales como la vía para avanzar en el control de la renta, más allá de lo que la propia negociación de la regalía permitía. Es decir, en los países exportadores, la negociación de la regalía antecedió a la empresa estatal. En cambio, en Argentina se observa el proceso inverso. La empresa petrolera estatal fue un modo por el cual se

⁵⁰ Sol Petróleo SA (1995: 83).

⁵¹ En base a datos del Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, 1930 y 1941.

⁵² Gadano (2006: 346).

⁵³ En el primer caso, se concretaría la compra. No así en el segundo. Ver *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 148, diciembre de 1936.

desarrolló la centralización del capital más allá de las posibilidades del sector privado. A partir de este desarrollo por el cual la empresa estatal debía avanzar en el control del territorio, la centralización de la renta en manos del Estado se presentaba como una consecuencia. Es decir, en el caso argentino, la centralización estatal de la renta, luego de la creación de una tasa universal de regalía, fue consecuencia del modo por el cual YPF tuvo que abrirse paso en las regiones productivas del país.

3. Centralización y límites de YPF

El precio de la regalía

YPF terminaría reproduciendo a escala nacional lo que las compañías internacionales buscaban al nivel internacional. Así como las compañías internacionales lidiaban con distintas formaciones económicas nacionales para centralizar el negocio, acordando con cada una de ellas diferentes precios de la regalía, YPF se vería sujeta a una dinámica similar aunque a la escala reducida de la Argentina.

Así como a nivel mundial, la casi completa centralización entre el sector de refinación y el de extracción hizo que desapareciera el comercio interempresarial de petróleo, a nivel nacional ocurriría un fenómeno similar. La casi totalidad del crudo argentino era refinado por las empresas que lo extraían y su faltante se importaba. Para 1946, solo un 3,17% del crudo argentino, de cuyos intercambios no se tiene registro, era extraído por empresas que no disponían de estructura propia en la refinación⁵⁴. En definitiva, el crudo comprendido por la regalía, en torno al 12% del producto, era significativamente mayor al crudo que se vendía en mercados donde efectivamente persistían intercambios entre empresas.

En este sentido, el nuevo régimen territorial significó la desaparición de la extracción como un negocio separado de la refinación y transformó el precio del crudo, reduciéndolo al precio de la regalía. En consecuencia, el precio del barril pasó a depender de la negociación de la renta en cada región. Sobre este punto vale una aclaración: la regalía se define como una participación en el producto. Esa participación está definida en términos físicos. Tomando como ejemplo el caso argentino, si la regalía era del 12%, significaba que en este caso el Estado (nacional o provincial) era dueño de tal porcentaje del crudo extraído (bajo las condiciones acordadas). Si la provincia, como efectivamente sucedía, no optaba por apropiarse la regalía en especie (puesto que no tenía cómo dar curso a ese petróleo de manera independiente, por no disponer de una empresa petrolera provincial) sino en dinero, entraba en negociación su precio. Es decir, a qué precio la compañía, estatal o privada, compraría la regalía a la provincia. En consecuencia, mientras que la tasa de regalía se mantenía estable, puesto que los contratos de arrendamiento se medían por décadas, el precio de la regalía aparecía como la variable a negociar, para definir cambios en el corto plazo en los pagos de renta.

En otras palabras, la tasa de regalía no representaba la participación efectiva del sujeto terrateniente en la apropiación de la renta⁵⁵. Una tasa de regalía del 12%

⁵⁴ Estimación propia sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, 1946 y *Revista Petrotecnia*, enero de 1967.

⁵⁵ Independientemente de otros eventuales cursos de apropiación que tenga la renta, como la valuación cambiaria, la fijación de cuotas, la compra de insumos con sobrepuestos, etc.

no significaba que el terrateniente, en este caso el Estado provincial, se estuviera apropiando, en concepto de regalía, el 12% del valor del producto. Entra aquí en consideración cómo fue valorizada esa regalía, respecto del valor del producto.

La tabla 2, que se presenta a continuación, permite ilustrar esta cuestión en el caso argentino. En el transcurso del presente artículo mostramos cómo YPF avanzó sobre las provincias ofreciéndoles convenios que contemplaban el pago de una regalía en torno al 11%. Luego, la Ley 12.161 de 1935 instauraría una regalía del 12% a nivel nacional. El efecto del precio definido en la regalía como punto de negociación determinante en el monto de la renta, independientemente de su tasa, se presentó en el caso salteño. Allí se vio cómo Mosconi, en 1932, luego de que la legislatura salteña rechazara su ofrecimiento de una regalía del 13%, formuló una nueva propuesta donde mantenía la tasa, pero introducía un aumento en el precio.

La negociación del precio de la regalía, independientemente de la tasa, es un aspecto que no fue debidamente analizado por la bibliografía⁵⁶. En el caso de los autores del nacionalismo petrolero que más trascendencia le dieron al conflicto en Salta, se suele enfatizar en dos puntos comunes: 1) las mayores tasas de regalía ofrecidas por Mosconi y 2) la estrecha relación entre el gobierno de Salta y la Standard Oil, que explicaría por qué, contra toda racionalidad económica, el gobierno rechazaba los ofrecimientos de YPF. Como se verá a continuación, cuando se observan en concreto los diferentes precios de la regalía pagada por YPF se encuentran en el ámbito de negociación y de diferenciación de las regalías que estuvo oculto detrás de la uniformidad nacional de la tasa y que se consolidaría con el nuevo régimen.

La cuestión a indagar es a qué precio se compraba la regalía en las distintas regiones productoras del país. Vale aclarar que la diferenciación de precios era posible, en lo formal, porque el precio de la regalía no estaba regulado a nivel nacional, sino que era establecido en cada caso, tomando como referencias transacciones individuales.

Ahora bien, esa información no aparece publicada más que por algunas menciones aisladas sobre renegociaciones de precios puntuales entre YPF y las provincias. Sin embargo, para el caso de YPF se puede cruzar la información existente sobre pagos efectuados a cada provincia y al Estado nacional –por sus tareas dentro de los territorios nacionales en concepto de regalía– con el nivel de producto extraído en cada lugar y obtener de allí el precio, considerando para todos los casos, la tasa nominal aplicada. Luego de construir una serie de precios de la regalía en las distintas provincias productoras y en los territorios nacionales, esta fue convertida a dólares, empleando el tipo de cambio comercial vigente, de manera de poder cotejar el precio de la regalía en Argentina respecto del precio de la regalía en la región de referencia internacional durante la década del treinta. Nos referimos al precio FOB del Golfo de

⁵⁶ El único autor que reconoce la importancia de esta cuestión es Eduardo Rumbo (1957), pero acota su planteo al ámbito de las regalías privadas que, como se vio, permanecieron parcialmente. El autor señala que esta modalidad de determinación de la renta habría desincentivado la inversión privada. A partir del caso de Diadema (Shell), el único caso del cual Rumbo presenta datos, la fijación de precios altos de la regalía habría determinado que esta empresa presentara pérdidas en 1951. Con esta crítica al regalismo, Rumbo buscaba sustentar la aplicación de otra modalidad de pagos de renta, que gravara a las ganancias efectivas de las compañías y no a sus ingresos brutos. Cabe señalar que el autor escribe el citado libro con el objetivo de defender la aplicación de contratos petroleros como el que propondría Perón en 1955. Respecto de los datos presentados por Rumbo, es importante aclarar que no presenta información detallada sobre el estado de resultados de la empresa que permitan estimar cuánto del plusvalor apropiable por esta se desviaba en pagos de regalía y de esa manera poder evaluar la veracidad de sus conclusiones. Ver Rumbo (1957: 33-35).

México. A partir de esta comparación se puede obtener, valuando el producto extraído en las provincias y en los territorios nacionales al precio de referencia internacional, cuál era la tasa real implícita en los pagos de regalías de YPF hacia el Estado nacional y hacia los estados provinciales. Respecto del precio de las regalías abonadas por el sector privado, no se obtuvieron registros, salvo por la mención de parte de Rumbo –cuya fuente no es citada– del precio de las regalías pagadas por Shell en determinados años. Los cálculos realizados, que son presentados en la tabla 2, nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

1. El precio nacional de la regalía en Argentina se mantuvo en torno a la referencia internacional hasta 1940. A partir de entonces, comenzaría a ser mayor.

2. El precio nacional de las regalías se componía de notables diferencias regionales. En primer lugar, es de resaltar la diferencia existente entre el precio pagado en provincias respecto del pagado en territorios nacionales. El promedio del período analizado arroja que el precio promedio de la regalía pagada en las provincias fue 2,73 veces más alto que el mismo precio pagado en territorios nacionales.

3. Del conjunto de las tres provincias productoras, se destaca que el precio de la regalía en Salta fue de manera sostenida más alto que en el resto. Esto a pesar de encontrarse a mayor distancia de Buenos Aires que Mendoza. Vale aquí la comparación con el caso mendocino puesto que en Jujuy solo hubo extracción de petróleo durante unos pocos años.

4. Si se valúa el crudo de la regalía argentina con la referencia internacional, se encuentra que la tasa real pagada por YPF en todos los territorios del país fue en promedio, durante el período 1935-1947, ligeramente superior a la tasa nominal. Con años por encima de la tasa nominal y años por debajo, la tasa real promedio del período fue 13,99%.

5. Sin embargo, el promedio nacional esconde importantes diferencias entre regiones.

6. En consonancia con las diferencias de precio registradas, la tasa real de la regalía pagada en territorios nacionales fue sistemáticamente más baja que la pagada en provincias.

7. Dentro del conjunto de provincias, Salta es la región del país donde la tasa real de la regalía fue más alta, llegando a alcanzar el 47 % en 1945 y 1946⁵⁷.

8. Finalmente, en la comparación con el sector privado, vemos que el precio pagado por Shell difería sensiblemente del pagado por YPF en territorios nacionales, a pesar de estar sus yacimientos radicados en Chubut. Esto se debe a que parte de la regalía pagada por Shell iba dirigida a terratenientes privados. Se ve en este caso que, durante los años obtenidos, se acerca más a la tasa real pagada por YPF en las provincias que a la pagada por YPF en el mismo tipo de territorio.

9. En conclusión, se puede ver que en la práctica, el régimen territorial consolidado durante la década del treinta, en lo referido a la regalía, consolidaría la propiedad provincial como una propiedad ajena a la empresa estatal. La cual, para acceder a estas

⁵⁷ Es importante remarcar que este mayor precio no puede ser explicado por diferencias de calidad. Si tomamos en cuenta los valores de mercado de los petróleos provinciales durante la década del noventa, a partir de cuando el precio interno del crudo empezaría a seguir la evolución del precio del crudo de Texas, se ve que las diferencias de calidad entre, por ejemplo, el crudo salteño y el crudo chubutense son de solo el 3% a favor del salteño. En base a datos de energia3.mecon.gov.ar. En cambio durante el período aquí analizado, la diferencia supera el 100%.

debió abonar regalías incluso superiores a la que se pagaba, en otras áreas y por otras empresas, a terratenientes privados

En definitiva, la tabla 2 muestra cómo a pesar de que la ley contemplaba una tasa de regalía uniforme en el nivel nacional que parecía similar a la tasa internacional, en la práctica esto no fue así. El precio de la regalía, y en definitiva su tasa real, lejos de ser uniforme, estuvo condicionada por la fragmentación de la autoridad minera. A diferencia de los territorios nacionales donde se pudo garantizar rápidamente la formación de reservas para control exclusivo de YPF, en el caso de las provincias la formación de esta clase de reservas implicó competir con el capital privado. Más allá de que en las distintas provincias fue diferente la resistencia que debió afrontar YPF, el haber tenido que negociar con autoridades distintas implicó de por sí tener que ofrecer pagos de regalía superiores a los que pagaba en territorios controlados por el Estado nacional. Esto nos permite dar cuenta de que en la Argentina, la aparición de la regalía por ley no significó solo la transformación, aunque sea parcial, de la regalía de un pago entre privados a un pago de privados hacia el Estado, sino que también expresaba un proceso por el cual la regalía se convertía en una mayor presión rentística entre jurisdicciones del propio aparato estatal argentino.

Por último, cabe señalar que si bien el precio de la regalía en Argentina fue más alto que el precio de referencia para la determinación de la regalía en los principales países productores, aun así, se encontraba por debajo del precio de importación vigente durante el período. En promedio, durante el período analizado, el precio de la regalía en Argentina fue 25% inferior al precio CIF. Esto significa que la regalía en Argentina se formó aprovechando la importante diferencia existente entre el precio FOB y CIF.

Conclusiones

El desarrollo de la empresa estatal no tardó en impulsar los cuestionamientos al régimen liberal. El régimen previsto en el código minero no resolvía de manera definitiva el problema de la fragmentación entre suelo y subsuelo. La delimitación superficial de los arrendamientos no puede evitar, aunque se establezcan medidas para preservar la unidad de la exploración y explotación, que dos capitales distintos terminen trabajando de manera simultánea sobre un mismo yacimiento. Esta cuestión se vuelve particularmente urgente cuando se trabajan yacimientos con poco rendimiento y donde la preservación de la presión natural de los mismos es esencial para la actividad.

El avance de las reservas nacionales permitió a YPF expandir sus actividades a casi todo el país, limitando el poder de influencia de los capitales privados. Al mismo tiempo, motivó un desplazamiento en el eje de las discusiones del período. Si en los primeros debates parlamentarios, el eje era la posibilidad de que el Estado explotara los yacimientos, en los debates posteriores lo territorial pasó a tomar protagonismo.

Las distintas corrientes críticas del régimen de propiedad liberal⁵⁸ coincidieron en subrayar la necesidad de la centralización de la autoridad minera. Es decir, independientemente de cuál fuera la jurisdicción que apropiara la renta, se planteaba la importancia de que las decisiones en torno a quién, dónde y cómo se produce, estuviesen centralizadas en manos de YPF.

⁵⁸Nos referimos tanto a quienes adherían al proyecto yrigoyenista de monopolio estatal como a quienes proponían una nacionalización de la tierra explotada en forma mixta (por ejemplo, el Partido Socialista).

TABLA 2
Precio y tasa real de la regalía en provincias y territorios nacionales (1935-1947)

Año	Precio de la regalía (US\$ por barril)							Precio FOB de referencia internacional	Tasa real de la regalía						
	YPF						Shell		YPF						Shell
	Salta	Mendoza	Jujuy	Total provincias	Territorios nacionales	Total nacional			Salta	Mendoza	Jujuy	Total provincias	Territorios nacionales	Total nacional	
1935	2,11	1,47		2,31	0,6	0,65		0,97	26,10%	18,19%		28,58%	7,42%	8,04%	
1936	1,79	0,98		1,9	0,67	0,71	1,59	1,09	19,71%	10,79%		15,51%	7,38%	7,82%	17,50%
1937	1,83	0,26	2,14	1,68	0,73	0,77		1,18	18,61%	2,64%	21,76%	14,90%	7,42%	7,83%	
1938	1,51	0,54	1,28	1,34	1,03	1,05		1,13	16,04%	5,73%	13,59%	11,89%	10,94%	11,15%	
1939	1,34	1,03		1,31	0,9	0,95		1,02	15,76%	12,12%		12,02%	10,59%	11,18%	
1940	1,4	2,86		2,77	1,13	1,56		1,02	16,47%	33,65%		28,49%	13,29%	18,35%	
1941	2,48	2,28	1,27	2,6	1,23	1,65	1,92	1,14	26,11%	24,00%	13,37%	21,93%	12,95%	17,37%	20,21%
1942	2,76	2,73		3,07	1,28	1,8		1,19	27,83%	27,53%		24,63%	12,91%	18,15%	
1943	3,4	3,04		3,54	1,34	1,91		1,2	34,00%	30,40%		28,00%	13,40%	19,10%	
1944	3,67	2,95		3,5	1,32	1,86		1,21	36,40%	29,26%		27,77%	13,09%	18,45%	
1945	4,99	2,54		3,34	1,19	1,71		1,05	57,03%	29,03%		32,82%	13,60%	19,54%	
1946	5,3	2,52		3,23	0,93	1,48		1,12	56,79%	27,00%		30,23%	9,96%	15,86%	
1947	5,48	3,24		3,97	0,77	1,42		1,9	34,61%	20,46%		20,96%	4,86%	8,79%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes diversas. Cálculo del precio de la regalía de YPF; datos de YPF: Memoria y Balance General, años varios; Boletín de Informaciones Petroleras, años varios, y Ministerio de Agricultura de la Nación: Estadísticas de petróleo de la República Argentina, años varios; Precio de la regalía de Shell: Rumbo (1957: 35); Precio de referencia internacional: British Petroleum (2011).

La oposición a estos proyectos fue encarnada principalmente por los representantes de los gobiernos provinciales, sobre todo de Salta y Jujuy. Desde la perspectiva de los gobiernos provinciales, independientemente de las particularidades regionales, la presencia hegemónica de YPF implicaba mayores inversiones. Sin embargo, la nacionalización les quitaba el poder de negociar mayores pagos de renta a futuro.

En el conflicto entre YPF y las provincias, el avance de la empresa estatal se terminaría resolviendo con la negociación de la regalía hacia las provincias. Es decir, si hasta mediados de la década del treinta, la regalía apareció como un pago hacia privados, el avance de YPF hacia jurisdicciones provinciales generó una nueva forma de regalía que, en primera instancia, tomaría la forma de un pago desde el Estado nacional hacia las provincias, pero que, luego, se extendería a todos los casos.

La aparición de una tasa de regalía universal y uniforme, mediante la Ley de Hidrocarburos de 1935, tendría un doble efecto. Por un lado, transferiría parte de la renta que percibían las empresas terratenientes hacia el Estado. Por otro lado, trasladaría el eje de negociación de la renta hacia la instancia de fijación del precio de la regalía.

El análisis de las diferencias regionales de los precios de la regalía permitió dar cuenta de cómo detrás de la tasa uniforme prevista por la ley 12.161 se escondían diferentes niveles de pago de renta. Se pudieron distinguir aquí tres niveles: 1) el precio pagado por YPF en territorios nacionales, el cual era significativamente más bajo que el resto; 2) los precios pagados por YPF a las provincias, que eran más altos y 3) el precio de empresas privadas como Shell, que operaban en territorios nacionales, pero pagaban precios más altos, a niveles más similares a los que debía pagar YPF en las provincias.

El nuevo régimen territorial impactaría en el capital petrolero de conjunto acentuando tendencias que venían desarrollándose durante la etapa previa. Por un lado, impulsó la expansión de YPF, que consolidó su supremacía respecto de todos los otros capitales que operaban en el país. Por otro lado, acotó el margen de acción de los capitales petroleros privados circunscribiendo sus operaciones a las tierras que tenían concesionadas con anterioridad. Esta situación, en un contexto de sobreproducción internacional y crudo barato, provocó que solo permanecieran operando en la extracción aquellos que disponían de una estructura propia en la refinación.

En definitiva, a diferencia de los grandes países exportadores, como es el caso de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) donde el desarrollo de empresas petroleras estatales fue el medio por el cual los países propietarios avanzaron en la propiedad nacional de la renta petrolera internacional⁵⁹, en el caso argentino la causalidad fue inversa. Es decir, la propiedad nacional fue en Argentina un medio y no el fin del desarrollo de YPF. La empresa estatal argentina no se desarrolló con el objetivo de centralizar la renta petrolera preexistente en manos del Estado, sino que la centralización parcial y posterior de dicha renta fue un resultado necesario en el proceso de centralización territorial en función de reducir el riesgo minero asociado a la fragmentación superficial de los yacimientos.

⁵⁹ Mommer (1989) y Rivero (1979).

BIBLIOGRAFÍA

- AL-CHABALI, F. J. (1984). *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*. México DF: Siglo XXI Editores.
- ALTVATER, Elmar (1977). "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en Sonntagm, Heinz Rudolf y Valecillos, Héctor (comps.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México DF: Siglo XXI Editores.
- BALL, Michael (1980). "On Marx's theory of agricultural rent", *Economy and Society*, Vol 9, Issue 3, 1980, 327-331.
- BINA, Cyrus (2011). *Oil: a Time Machine. Journey Beyond Fanciful Economics and Frightful Politics*. New York: Linus Publications.
- BUCHANAN, James (1973). *Politics and Petroleum Development in Argentina: 1916-1930*. Massachusetts: University of Massachusetts.
- CAMPODÓNICO, Humberto (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2012). *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina (1860-1880)*. Buenos Aires: Edhasa.
- DACHEVSKY, Fernando (2012). "La disputa internacional por la renta petrolera y la fijación de los precios del petróleo", en *Razón y Revolución*, N° 22.
- DACHEVSKY, Fernando (2013). *Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1922)*, Tesis de Doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- FAVARO, Orietta (1993). "Centralismo vs. Autonomía. Mendoza y el petróleo, 1880-1940", en *Anuario*. Escuela de Historia. UN de Rosario, Rosario.
- FAVARO, Orietta y MORINELLI, Marta (1993). "La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas, 1880-1930", en ANSALDI, Waldo, PUCCIARELLI, Alfredo y VILLARRUEL, José. *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.
- FERRERES, Orlando (2010). *Dos siglos de Economía Argentina (1810-2004)*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- 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: Editorial Raigal.
- FRONDIZI, Arturo (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.
- HOTELLING, Harold (1931): "The economics of exhaustible resources", *Journal of Political Economy*, vol. 39, N° 2.
- KAPLAN, Marcos (1957): *Economía y política del petróleo argentino (1939-1957)*, Praxis, Buenos Aires.
- KARAKACHOFF, Diego y GALLEGGO, María (1994). "La renta del petróleo en Argentina. Un ensayo preliminar", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata, 1994.
- KAUTSKY, Karl (1978). *La cuestión agraria*, México DF: Siglo XXI Editores.
- KLIMOVSKY, Edith (1983): "La teoría de la renta absoluta", *Economía: Teoría y Práctica* N° 3, México.
- KORNBLIHT, Juan y DACHEVSKY, Fernando (2011): "Notas metodológicas para el cálculo de la renta de la tierra petrolera", *Economía: teoría y práctica*, N° 33, Universidad Autónoma de México.
- LIBECAP, Gary y SMITH, James (2002). "The economic evolution of petroleum property rights in the United States", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 31.
- LICEAGA, José (1955): *Reflexiones sobre el problema petrolero argentino*, Buenos Aires: Talleres Gráficos Moreno, 1955.
- MANSILLA, Diego (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- MARX, Karl (1981). *El Capital. El proceso global de producción capitalista*. Tomo III, Vol. 8, México DF: Siglo XXI.
- MOMMER, Bernard (1989). *La cuestión petrolera*, Caracas: UCV.
- MONTALVO, Manuel (1987). "La formación de la renta de la tierra en un modelo espacial sraffiano", *Revista de Estudios Regionales*, N° 17, Universidad de Andalucía, 143-154.
- MOSCONI, Enrique (1983). *El petróleo argentino (1922-1930)*. Buenos Aires: Círculo Militar.

- MOZO, Sadi y BERMEJO, Jaime (1943). *Argentina petrolera. Legislación, técnica y estadística*. Buenos Aires: Talleres Gráficos "Cultura".
- OVEJERO, Ángel M. y OVEJERO Daniel (1933). *El petróleo, la difamación y los intereses nacionales. Querrela iniciada por el Gobernador de la Provincia de Salta y sus Ministros de Hacienda y Gobierno contra el Diputado Nacional Dr. Augusto Bunge*. Salta.
- PALACIOS, Alfredo (1957). *Petróleo, monopolios y latifundios*. Buenos Aires: Kraft.
- RIVERO, Ramón (1979). *La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta*. Caracas: Salvador de la Plaza.
- RUMBO, Eduardo (1957). *Petróleo y vasallaje*. Buenos Aires: Ediciones Hechos e Ideas.
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William (2002). *Economía*. Madrid: McGraw-Hill.
- SILENZI DE STAGNI, Adolfo (1955). *El petróleo argentino*. Buenos Aires: Colección Problemas Nacionales.
- SOL PETRÓLEO SA (1995). *75 años. Sol Petróleo SA*. Buenos Aires: Manrique Zago.
- SOLBERG, Carl (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hypamerica.
- VON BORTKIEWICZ, Ladislaus (1979). "La teoría de la renta de la tierra de Rodbertus y la doctrina de Marx acerca de la renta de la tierra absoluta", en *Cuadernos Agrarios*, N° 7-8, México.
- YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES (1932). *El desarrollo de la industria petrolífera fiscal (1907-1932)*, Buenos Aires.

RESUMEN

El presente trabajo se propone contribuir al conocimiento de las primeras décadas de la industria petrolera argentina, analizando el proceso de centralización territorial ocurrido desde la creación de YPF. La hipótesis que nos orienta es que durante las décadas de 1920 y 1930, el avance de la centralización del territorio productivo en manos de YPF, a partir de la constitución de reservas nacionales, tuvo como consecuencia la transformación de la regalía.

Pasando esta de ser un pago hacia privados a un pago de privados al Estado y, fundamentalmente, un pago dentro de jurisdicciones del mismo Estado. De esta manera, se planteará que la Ley de Hidrocarburos de 1935 confirmó y universalizó un régimen que venía desarrollándose en la práctica, impulsado por la competencia entre YPF y las compañías privadas en función de superar los límites impuestos por la fragmentación superficial del territorio petrolero.

SUMMARY

In this paper we propose to contribute to the knowledge of the first decades of the oil industry Argentina, by analyzing the process of territorial centralization occurred since the creation of YPF. Our hypothesis is that during the 1920s and 1930s the progress of centralization of productive land in the hands of YPF, since the establishment of national reserves, resulted in the transformation of the royalty. Passing it to be

a payment to private owners to be a payment to the State and, crucially, to be a payment within jurisdiction of the same State. In this way, we will argue that the Hydrocarbons Law of 1935 confirmed and universalized a regime that had been developing in practice, driven by competition between YPF and private companies according to overcome the limits imposed by the fragmentation surface oil territory.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

DACHEVSKY, Fernando G.

"De las reservas nacionales a la regalía universal". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 54, N° 214, enero-abril 2015 (pp. 357-385).

Descriptores: <Centralización territorial> <Estado> <Renta petrolera>.

Keywords: <Territorial centralization> <State> <Oil rent>.

