

La Explotación del Petróleo en Argentina

Por Julio Aníbal Vignau

PRIMERA PARTE

NINGUN problema económico ha sido tan ardua y extensamente debatido ni ha penetrado tan profundamente hasta la esencia misma de la política argentina como el de la explotación del petróleo. Hay que reconocer que cuanto se ha dicho y escrito sobre esta actividad no guarda proporción con lo que se ha hecho para su progreso y es notorio que cuando alguien ha insinuado sobre este tema alguna idea susceptible de convertirse en un intento de realizaciones prácticas, ha sufrido las más violentas controversias.

No podía extrañar, pues, que al anunciar el Presidente de la República, doctor Arturo Frondizi, el 24 de julio último, la firma de varios contratos y "cartas de intención" con empresas y consorcios extranjeros —a los que siguieron otros celebrados hace muy poco tiempo— destinados a reactivar la producción de petróleo con miras a lograr en plazo breve el autoabastecimiento de combustibles líquidos, se produjera una convulsión ideológica cuyos orígenes y características trataremos de explicar en este comentario.

Las corrientes doctrinarias en materia de explotación petrolífera

a) Línea nacionalista absoluta:

Esta posición, en la que, desde la localización del primer yacimiento, han venido coincidiendo las grandes agrupaciones políticas argentinas denominadas de izquierda con otras de ultraderecha, contó siempre, a no dudarlo, con las simpatías de la mayoría del pueblo. Sus puntos básicos son los siguientes:

1. *Que el petróleo y demás fuentes de energía deben ser propiedad inalienable e imprescriptible del Estado Nacional.*
2. *Que la exploración, extracción, industrialización, transporte y comercialización del petróleo deben estar a cargo de organismos del propio Estado. En casos de evidente conveniencia, el Estado podría contratar*

con empresas privadas la realización de obras específicamente determinadas, pagaderas al precio concertado, al margen de cualquier ingerencia de esas empresas en la marcha y resultados de la explotación.

3. *Que con la inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio estatal de los yacimientos queda prohibido el otorgamiento de concesiones a empresas privadas extranjeras, para evitar que los grandes "trusts" petroleros internacionales actúen sobre nuestra riqueza petrolera con arreglo a los designios de su propia conveniencia, imponiendo en el país una economía de coloniaje.*
4. *Que con la centralización de ese dominio en el Estado Nacional se asegura, para las eventuales negociaciones de otra naturaleza que resulte ventajoso celebrar con capitales extranjeros, la intervención directa y exclusiva del máximo poder político del país, eliminando la dispersión de fuerzas que supondría conceder facultad decisiva de contratación a los gobiernos provinciales.*
5. *Que, ello no obstante, el reconocimiento de los derechos de las provincias petroleras debe quedar igualmente asegurado por la vía de una participación en el producido de las explotaciones.*

b) Línea liberal:

Esta tendencia, que responde aproximadamente a la legislación que rigió hasta ahora en la materia, puede afirmarse que es el reverso de la primera. Sostiene:

1. *Que los yacimientos de hidrocarburos deben ser, originalmente, propiedad del Estado Nacional o de los estados provinciales, según el lugar donde se encuentren.*
2. *Que los Estados nacional o provinciales pueden explotar los yacimientos por sí, pero también, simultáneamente, confiar en otras zonas esa misión a empresas privadas —a cambio de una regalía o alguna otra forma de retribución— mediante el otorgamiento de concesiones, que implican una verdadera trans-*

ferencia de propiedad del yacimiento y, desde luego, también del producto extraído.

3. *Que los peligros de un avasallamiento a la soberanía nacional y de un grave perjuicio al desarrollo de los resortes básicos de nuestra economía por la acción del imperialismo financiero internacional, son fantasmas levantados para exacerbar las pasiones populares con fines políticos, ya que, desde el punto de vista económico, los posibles avances del capitalismo internacional pueden ser contrarrestados mediante una correcta legislación nacional encaminada a salvaguardar los intereses del país (obligación de activar la producción, intervención estatal en los medios de transporte, regulación o prohibición de exportaciones hasta llegar al autoabastecimiento interno, e incluso, en casos justificados, ejercicio de la facultad de expropiación). "Creer que la Nación no puede defenderse contra una empresa, ha dicho un conocido expositor de esta tendencia, es declararla inferior a esa empresa; ¡a dónde conduce la exasperación del patriotismo!"*

c) Línea nacional-federalista:

No podía faltar una posición intermedia, fundada en los siguientes principios:

1. *Que las fuentes naturales de hidrocarburos deben ser propiedad imprescriptible e inalienable del Estado Nacional o de los Estados provinciales.*
2. *Que, naturalmente, los yacimientos no pueden ser otorgados en concesión a empresas privadas, y deben ser explotados exclusivamente por organismos del Estado Nacional, admitiendo a lo sumo la intervención de empresas privadas en la realización de obras o servicios determinados, independientes de la explotación estatal en todas sus fases.*
3. *Que esta actividad centralizada en la esfera del Estado Nacional debe responder únicamente a los fines de una mejor organización; las provincias confiarán así la administración de sus yacimientos a organismos correspondientes a una jurisdicción de rango superior, pero conservarían, sin embargo, su pleno dominio, como única base jurídica capaz de asegurar el más amplio reconocimiento de los derechos que les asisten.*



Expondremos ahora, en breve síntesis, cómo se ha desarrollado la explotación del petróleo argentino paralelamente con las normas legales que regularon su evolución a lo largo de un período caracterizado sobre todo por un permanente conflicto ideológico entre quienes defendían el liberal ordenamiento jurídico preexistente y quienes luchaban, con intentos legislativos repetidamente frustrados, por imponer lo que para muchos de ellos constituyó el ideal de toda una vida: la nacionalización irrevocable de la riqueza petrolífera y el monopolio estatal absoluto de su explotación.

Breve historia de la industria petrolífera argentina

Conviene, en primer lugar, exponer cuál era el panorama jurídico vigente sobre la materia antes de descubrirse los primeros yacimientos de petróleo.

El Código Civil, sancionado en 1869, sentó, para un determinado conjunto de bienes físicos naturales o artificiales, el principio de que son de propiedad del Estado nacional o de los Estados provinciales, según su ubicación, y de que ese dominio es público con relación a algunos bienes con-

sagrados al uso y goce común de los habitantes, y privado con relación a los demás.

Los bienes del dominio público de los Estados nacional o provinciales son absolutamente inalienables porque según la Ley aprovechan directamente a la comunidad; el Estado ejerce sobre ellos un derecho de soberanía, que resguarda el uso y goce común por parte de los habitantes.

Los bienes del dominio privado de los Estados, nacional o provinciales, constituyen, en cambio, una propiedad similar a la que los individuos ejercitan sobre su respectivo patrimonio. Son bienes que en principio están en el comercio, salvo que el propio Estado los transforme en relativamente inalienables al someter la traslación de dominio a una autorización emanada de su potestad política, o en absolutamente inalienables al prohibir por la misma vía tal transferencia. Dentro de todas estas previsiones, el Código Civil se limitó a incluir las minas metalíferas, las de piedras preciosas y las de sustancias fósiles entre los bienes del dominio privado de los Estados nacional o provinciales —no obstante el dominio de los particulares sobre la superficie del suelo— quedando sometido a la legislación especializada el criterio a seguir para su explotación y las normas a aplicar en cada caso en cuanto a la posibilidad o imposibilidad —absoluta o relativa— de transferir su dominio.

De esto vino a encargarse el Código de Minería —vigente desde 1887— que dividió las minas en 3 categorías: *Primera*: minas de las que el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al Estado y sólo pueden explotarse en virtud de concesión otorgada por autoridad competente (petróleo, carbón y metales preciosos, entre otros). *Segunda*: minas que, por su importancia, se conceden preferentemente al dueño del suelo o que, por las condiciones de su yacimiento, se destinan al aprovechamiento común. *Tercera*: minas que pertenecen únicamente al propietario, y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública.

En síntesis, y aparte esta clasificación, fundada en los distintos grados de valor o de importancia de los minerales, el Código de Minería sustentaba el principio de que todas las minas eran bienes del dominio privado de la nación o de las provincias, relativamente inalienables, pero transferibles en definitiva, mediante autorización, al dominio particular para su explotación. El Estado no podía explotar minas, salvo por alguna razón de utilidad pública superior a la proclamada por el mismo Código como base para fundar precisamente el régimen de concesiones a particulares.

Especialmente, en cuanto a las minas de la primera categoría, que son las que nos interesan, las personas o compañías particulares tenían el derecho de pedir al Estado nacional o provincial permiso para explorar una determinada zona; descubierto el mineral —en nuestro caso petróleo— el hecho del descubrimiento implicaba automáticamente el derecho de solicitar la concesión para explotar el yacimiento, y el otorgamiento de la concesión significaba la transferencia de su propiedad, independientemente de la del suelo, pero con facultad asimismo para adquirir el dominio de éste a quien fuere su dueño y a imponerle mientras tanto la tolerancia de las servidumbres que exigiera el derecho de explotación.

Años después, en 1903, el Gobierno Nacional dispuso por ley que, sin perjuicio de las disposiciones del Código de Minería, no podrían ser enajenadas las tierras fiscales que contuvieran depósitos conocidos de sal, minerales, hulla, petróleo o fuentes de agua medicinales, reservándose asimismo la facultad de prohibir la denuncia de minas en los territorios explorados por el Estado Nacional.

Así las cosas, el 13 de diciembre de 1907, la infructuosa búsqueda de agua potable para la población de Comodoro Rivadavia (ex territorio del Chubut), culminó en el sorprendente hallazgo de petróleo.

Localizado fortuitamente el primer yacimiento aprovechable, el Gobierno argentino emitió sin dilaciones, al día siguiente, un histórico decreto, basado en la ley de 1903, por el cual quedaba "prohibida la denuncia de pertenencias mineras y concesión de permisos de exploración en el puerto de Comodoro Rivadavia, en un radio de 5 leguas kilométricas a todo rumbo".

En 1909, el Poder Ejecutivo extendió esta disposición a todas las zonas donde el Estado efectuara perforaciones.

Entre 1907 y 1911 las exploraciones y perforaciones en Comodoro Rivadavia permitieron confirmar la extraordinaria potencialidad del subsuelo. Ya en 1910 el Congreso había dictado una nueva ley de reservas sobre una extensión de 5,000 hectáreas en dicha región, ordenando asimismo la apertura del primer crédito presupuestario específicamente consagrado a la promoción de la actividad petrolera oficial.

A fines de ese mismo año se instituyó con tal fin el primer organismo público especializado: la Dirección General de Explotación del Petróleo en Comodoro Rivadavia, cuya acción, previas determinadas modificaciones de su estructura legal, se convirtió en la actual empresa oficial denominada Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

La producción había venido creciendo firmemente; de cifras insignificantes para 1907 y 1908, se llegó en 1916 a una extracción de casi 130,000 metros cúbicos, volumen prometedor si se tiene en cuenta que provenía de un solo yacimiento y que ya se estaba explorando en Plaza Huincul (Neuquén), cuya producción comenzó en 1918. Las otras dos grandes zonas productoras, ubicadas en Salta y Mendoza, dieron sus primeros frutos en 1925 y 1933, respectivamente. Tierra del Fuego habría de completar, tiempo después, el cuadro de zonas con grandes reservas conocidas.

En 1917 inician su actividad las primeras empresas privadas, titulares de sendas concesiones obtenidas de acuerdo con las disposiciones en vigor.

Sin embargo, diferentes disposiciones legislativas posteriores precisaron, con caracteres cada vez más claros, la tendencia a la nacionalización y explotación estatal exclusiva del petróleo, hasta que en 1949 se procedió a reformar la Constitución, estableciéndose en su artículo 40 este principio cuyo cumplimiento se vio reforzado por un decreto de 1952 que declaró la totalidad del territorio del país como zona de exploración reservada al Estado nacional. Pero la nueva situación jurídica no fue efectiva en la práctica y la producción petrolera siguió su ritmo lánguido, insuficiente en mucho para satisfacer las exigencias del consumo nacional. Fue la revolución libertadora la que restauró en 1956 la vigencia de la Constitución de 1853 y, basándose en ella, los bloques mayoritario y minoritario de la Cámara de Diputados presentaron sendos proyectos de nacionalización y monopolio estatal de la industria petrolera, culminando todas las iniciativas en la ley de nacionalización, sancionada por el Congreso Nacional con el voto exclusivo de los representantes del partido mayoritario, la cual consagra definitiva y rotundamente los principios jurídicos que constituyeron la esencia de su lucha política durante 50 años con respecto a los yacimientos de combustibles.

Hay que reconocer que desde 1916 la actividad extractiva y de refinación ha registrado continuo crecimiento, aunque los aumentos anuales revelan una importancia relativa cada vez menor con respecto a los volúmenes inmediatos anteriores.

Además hay que destacar que desde la intervención de empresas privadas —y sobre todo a partir de la incorporación de la Shell-Mex y de la Esso (Standard Oil), en 1925 y 1926— la producción de petróleo bruto de YPF, aunque siempre en aumento, fue perdiendo terreno respecto a la de las empresas particulares hasta 1934, año en que el volumen extraído por estas últimas alcanzó casi a las dos terceras partes del total. A partir de entonces, por el contrario, la actividad privada, circunscrita a sus ya antiguas concesiones, se estancó y hasta decreció, con lo que recobra su importancia la producción estatal, que actualmente cubre,

en punto a petróleo crudo, más del 85% de las extracciones totales (4.7 millones de metros cúbicos sobre un total de 5.4 millones, en 1957). La superioridad de YPF también se manifiesta en cuanto a los procesos de destilación (de petróleo crudo nacional e importado), ya que sus plantas de refinación cubren aproximadamente el 70% de la materia prima tratada en el país.

No obstante, y teniendo en cuenta el aumento considerable de las necesidades de petróleo, derivadas del desarrollo industrial del país, fue menester incrementar las importaciones de dicho producto hasta el extremo de que, comparadas éstas con las cantidades de petróleo crudo nacional, el volumen de las extracciones en los últimos 11 años marca un sistemático descenso de su magnitud ponderada con relación al abastecimiento del exterior; en 1947, la producción total argentina de petróleo natural (3.5 millones de m³) triplicaba el volumen de importaciones de la misma materia prima, y en 1957, con 5.4 millones de m³, no alcanza a equiparar la magnitud del crudo importado, que ascendió a 6.8 millones de m³, representando más del 55% del petróleo tratado en el país. Por lo que atañe a la capacidad de refinación, si bien ha aumentado a más del doble entre 1947 y 1957 (de 4.8 millones a 12.2 millones de m³), la importación de combustible ya refinado sigue cubriendo una parte relativamente importante del consumo final (entre el 25 y el 30%), con motivo, sobre todo, del considerable aprovisionamiento externo de "fuel oil". Déficit en la elaboración de destilados y déficit mucho mayor aún en la provisión nacional de petróleo crudo constituyen, en suma, la tónica actual del proceso, que provoca un drenaje anual del orden de los 250 ó 300 millones de dólares para hacer frente a una demanda interna cuya expansión, por otra parte, se encuentra lamentablemente frenada por las graves dificultades que el país experimenta en su aprovisionamiento de combustibles.

Ya en 1955, poco antes de la revolución de septiembre, el Gobierno derrocado, tras un infructuoso intento de negociación con el consorcio norteamericano Odlum, había llegado a firmar un convenio con la Standard Oil de California para promover la explotación en gran escala de los yacimientos del sur del país. Este convenio no sólo infringía los principios constitucionales vigentes por entonces, sino que otorgaba a la empresa concesionaria facultades realmente incompatibles con la soberanía política del país, al punto de que el actual Presidente de la República, severo censor del régimen peronista, dijo de aquel acuerdo que su aplicación convertiría al extenso territorio nacional a que se refería la concesión en "la marca física del vasallaje".

El Gobierno de la Revolución Libertadora, gobierno eminentemente de transición, no podía hacer mucho por el petróleo argentino. Pero debe reconocérsele el mérito de haber puesto en marcha el Plan de Reactivación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (entre cuyas importantes obras se cuenta el gasoducto Campo-Durán (Salta)-Buenos Aires, el oleoducto Campo-Durán-San Lorenzo (Santa Fe) y otras obras actualmente en ejecución); de haber dispuesto con ese mismo objeto la emisión de un empréstito interno cuyos títulos —de interés creciente según los aumentos de producción petrolífera— están garantizados a su rescate contra las pérdidas de poder adquisitivo del valor monetario originalmente invertido, y de haber intensificado la labor de exploración y localización de nuevos yacimientos petrolíferos.

A este último respecto, debe señalarse que, mientras en 1955, las reservas verificadas eran de sólo 140 millones de metros cúbicos, en 1957 excedían de 500 millones de metros cúbicos, duplicando holgadamente el volumen de existencias que los índices mundialmente aceptados asignan como normal a cada país productor de petróleo, con relación a sus requerimientos internos.

La situación económica-financiera actual del país y sus antecedentes más inmediatos

El Gobierno surgido de la revolución de 1943 inició una política de reivindicaciones sociales —muy justificada, por cierto— entre cuyas medidas fundamentales figuró un aumento de sueldos y salarios a través de convenciones colectivas de trabajo; se nacionalizaron grandes empresas extranjeras de servicios públicos; se repartió una deuda pública externa barata y se dilapidaron gruesas sumas en importaciones de artículos no esenciales, cuando no sencillamente inser-

vibles. Y aunque florecieron, a pesar de todo, algunas manifestaciones industriales de real significación, merced al margen de disponibilidades consagrado a ese objeto, no hubo un plan orgánico de equipamiento y reposición de maquinaria ni, lo que es peor, una adecuada previsión sobre la conveniencia de atender el consumo cada vez mayor de combustibles, mediante el desarrollo de las fuentes nacionales de energía, empezando, lógicamente, por la imperiosa concesión a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de todos los recursos necesarios para incrementar al máximo sus actividades de exploración, explotación e industrialización del petróleo argentino. En lugar de eso, la única ayuda ostensible que virtualmente recibió esa empresa oficial —ayuda indudablemente valiosa, pero insuficiente— fue la incorporación de varios buques a su flota, para que el petróleo importado no resultara demasiado encarecido por los fletes.

Los déficit anuales, cada vez mayores, de nuestra balanza de pagos, han ido reflejando el rápido agotamiento del poder de compra externo. En 1957, mientras el volumen de las exportaciones no alcanzó los 1,000 millones de dólares, las importaciones excedieron los 1,300 millones de dólares, coincidiendo el déficit prácticamente con el volumen de compras de combustibles en el exterior, que a estas alturas el país debería estar obteniendo en su totalidad de su propio subsuelo. Y en estos momentos, pese al convenio multilateral concertado en 1956 por el Gobierno de la Revolución Libertadora sobre consolidación y pago a largo plazo de las deudas comerciales con los países de Europa Occidental, las escasísimas reservas de oro y divisas y los posibles ingresos inmediatos por exportaciones no parecen alcanzar a cubrir los compromisos en firme que simultáneamente deberán atenderse.

En síntesis, el país sufre, por un lado, una aguda escasez de medios de pago externos, producto de una economía que ha paralizado su proceso de desarrollo y capitalización, y a la que no es ajena además la pérdida de recursos provocada por la caída de los precios internacionales correspondientes a los productos primarios que tradicionalmente integran el grueso de nuestras exportaciones, como tampoco el progresivo encarecimiento de los productos manufacturados de importación.

Por otro lado, padece también, en el orden interno, una no menos aguda penuria financiera pública y privada, que se refleja en la insuficiencia de las exacciones impositivas ordinarias para cubrir los requerimientos fiscales de una burocracia absorbente; disminuida la capacidad productiva de la estructura económica, resultan poco menos que estériles todos los débiles paliativos ensayados hasta ahora para sacudir ese estado de estancamiento y escasez.

Frente a tal panorama, resulta lógico que, si bien se imponía de inmediato, como ocurrió recientemente, una cuidadosa restricción transitoria de las importaciones al límite de los productos más esenciales, las soluciones de fondo estriben fundamentalmente en la obtención de una adecuada ayuda externa, materializada a través de créditos oficiales o inversiones de capitales privados.

En esta situación, es evidente que el desarrollo de la producción nacional de petróleo ocupa un puesto fundamental entre los objetivos de mayor importancia, puesto que en el constante estímulo de las fuentes de energía radica en buena parte la solución de los problemas del crecimiento económico.

Ideas o planes recientes sobre explotación petrolífera

a) El último de los proyectos aparecidos, pone de manifiesto, con mayor vigor que cualquier otro, una clara oposición a la política gubernamental y una coincidencia absoluta con la corriente nacionalista.

Se sostiene en él que el país puede autoabastecerse de energía en el curso de 3 años, sin recurrir al capital extranjero, aun teniendo en cuenta los incrementos de consumo que se originaran por una mayor actividad industrial. Para ello, habría que racionalizar el uso de combustibles. No es el caso, se dice, de autoabastecernos de petróleo manteniendo, a volúmenes crecientes, las actuales proporciones en el uso de los distintos combustibles (con notorio abuso de los derivados petrolíferos), sino de autoabastecernos de energía utilizando todas sus fuentes, incluso la hidráulica, los combustibles vegetales y sus sucedáneos, con arreglo a un plan que determine los puntos económicos óptimos de producción y uso de cada recurso energético con arreglo a sus diferentes destinos.

El aspecto crítico —la financiación propia de las obras y servicios necesarios para tales fines— no parece de difícil solución según los autores de este proyecto. Considerando como seguro el éxito del plan de reactivación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, se requeriría expandir al máximo la actividad de esta empresa estatal y la de las demás consagradas a la explotación de las distintas fuentes de energía (Yacimientos Carboníferos Fiscales, Gas del Estado y Agua y Energía Eléctrica), dotándolas de todos los recursos en moneda nacional indispensables, mediante la eliminación de los precios políticos de los combustibles y el uso del crédito bancario oficial, que no sería inflacionista por tratarse de inversiones productivas, aun cuando genere un transitorio aumento de los medios de pago. Las necesidades de fondos alcanzarían quizá a un monto entre 9 y 15 mil millones de pesos en el citado lapso de 3 años, durante el cual la producción nacional de energía ascendería (en equivalentes a petróleo) a 11, 14.5 y 19.3 millones de toneladas para 1959, 1960 y 1961, reduciendo los déficit —a cubrir con importaciones— a 7.3, 4.4 y 0.2 millones de toneladas, respectivamente, que se atenderían con adquisiciones en el exterior cada vez menores de petróleo y carbón, hasta que en 1962 se habría llegado al total autoabastecimiento.

Además de las decrecientes sumas que durante ese período trienal deberían girarse al exterior por importación de combustibles, y de las sumas en dólares (de 250 a 300 millones) pagaderas a largo plazo por las obras del plan de reactivación, sólo se requeriría destinar entre 100 y 150 millones de dólares para realizar algunos trabajos adicionales a la compra de nuevos equipos, que se amortizan con la producción de 200 días de trabajo y podrían ser adquiridos abonando apenas un 20% al contado y el resto en plazos de hasta 5 años.

En última instancia, no se desdeña el conveniente auxilio de pequeños contratistas norteamericanos independientes, que realizan perforaciones cobrando un precio cierto por metro lineal sin inmiscuirse en ningún aspecto de la explotación propiamente dicha.

b) Poco antes de las elecciones generales celebradas el 23 de febrero de 1958, un eminente hombre de negocios y político de relieve, a la razón embajador en Washington, revolucionó el ambiente con un plan petrolero que suscitó las más apasionantes controversias. Consistía en un conjunto de bases generales que se pueden resumir así:

1. *Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) contrataría con empresas extranjeras, previa licitación pública, la exploración y extracción de petróleo bajo la forma jurídica de la locación de servicios, quedando absolutamente proscrito el otorgamiento de concesiones. En consecuencia, el petróleo extraído pertenecería al Estado.*
2. *YPF fijaría, en los pliegos de licitación, una serie de condiciones básicas, tales como: áreas de explotación, plazos de iniciación de los trabajos, especificaciones técnicas, obligación de las empresas de hacer gastos anuales suficientes para asegurar un desarrollo activo de las explotaciones, pagos que deberían efectuar al Estado (nacional o provincial) hasta comenzar las extracciones, forma de pago de las locaciones de servicios en concepto de amortización de maquinaria, gastos y utilidades, etc.*
3. *YPF recibiría el petróleo en los lugares a convenir, sin desembolso alguno, y nada debería reembolsar tampoco, en caso de fracasar la explotación, por la actividad que hubieren desarrollado las compañías.*
4. *La remuneración a las empresas, en caso de tener éxito, consistiría en un porcentaje del petróleo extraído, según las zonas de actividad, a fijarse expresamente en los pliegos de licitación. YPF podría optar por sustituir ese porcentaje en especie por su equivalente en dinero efectivo; pero de todos modos, prevaleciendo la primera de esas formas de pago, las compañías no podrían exportar petróleo mientras no se cubriera totalmente el consumo interno.*

Este plan desencadenó violentas controversias, llegando algunas incluso a calificarle de entrega de nuestro patrimonio petrolífero a los "trusts" imperialistas internacionales, mediante concesiones encubiertas; los otros, apoyándolo con o sin reservas, en un intento de convencer al pueblo de que la atrevida aunque dolorosa liberalidad del proyecto constituía el único camino viable en la realidad, prescindiendo de toda consideración jurídica, para lograr el autoabastecimiento de petróleo frente a la urgencia de las necesidades y a la deplorable situación financiera actual del país.

c) En tercer lugar apareció la tesis propugnada por el colaborador especializado de un diario que se ha caracterizado por su insistente prédica en favor de una urgente intensificación de nuestra industria petrolera, e aquí los lineamientos generales de esta idea:

1. *El Estado contrataría con empresas privadas extranjeras solamente la exploración y extracción de petróleo en zonas no investigadas. La extracción en las zonas de reservas ya localizadas, como también la refinación, transporte y comercialización, correría por cuenta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.*
2. *Las empresas venderían obligatoriamente al Estado el petróleo extraído al precio internacional uniforme cif menos el importe promedio del flete que el país soporta normalmente por la importación de petróleo proveniente de sus mercados proveedores habituales.*
3. *De este ingreso bruto resultante, las compañías deducirían el costo de producción (mano de obra, gastos industriales y administrativos, amortización de equipos, etc.) y el remanente —utilidad neta de la explotación— se distribuiría entre cada una de ellas y el Estado por partes iguales o quizá otorgando a éste una proporción algo mayor. La participación que en tal virtud recibiera el Estado podría materializarse tal vez por la vía impositiva, ajustando las exacciones al monto de aquélla, de tal modo que si el importe total de los distintos gravámenes fiscales que corrientemente hubiera debido aplicarse a las compañías resultare inferior a dicha participación, el Estado cobraría el saldo como regalía o por cualquier otro concepto que se instituyera en ese sentido; y si el volumen de impuestos superara al de la participación, las empresas cumplirían sus obligaciones fiscales abonando sólo este último importe. Visto de otra manera, o reglamentado por un diferente mecanismo, el régimen equivaldría a acordar una regalía del 50 ó 60% de la utilidad al Estado, con total exención impositiva en favor de las empresas.*

Sin pretender asignar una calificación jurídica a este plan, parece interesante señalar que, siendo una variante de la concesión, encajaría asimismo en el cuadro de efectos que produciría una sociedad mixta en comandita: el socio comanditario sería el Estado, que aporta como capital el yacimiento, no interviene en la administración de la sociedad y no asume otra responsabilidad que la que pueda significarle perder, por estéril, un yacimiento que supuso productivo. Las compañías serían los socios colectivos: aportarían las maquinarias y efectuarían los trabajos correspondientes, soportando ilimitadamente los riesgos de la empresa. El petróleo extraído no es de ninguno de los socios; es de la sociedad, que lo vende al Estado —tercero a este efecto— a un precio cierto: el del mercado externo, menos seguro, y flete. La sociedad se resarce del costo de la producción y luego reparte las utilidades entre sus integrantes, en proporciones fijadas previamente.

d) Terminaremos esta enumeración de proyectos generales con el que surge del criterio insistentemente expuesto por un ex ministro del gobierno revolucionario, el hombre que con mayor valentía y claridad de pensamiento planteó en los últimos tiempos —soluciones aparte— la perentoria

necesidad de promover una adecuada participación de empresas extranjeras para la explotación de nuestro petróleo, sobre la base de una política realista, despojada de prejuicios dramáticos y de sutilezas jurídicas, atendiendo sólo a las conclusiones que emanan de la situación económica-financiera actual, de la gravedad que reviste el déficit energético como obstáculo para el desarrollo de Argentina y de la lógica conveniencia de subsanar esta situación en el marco de negociaciones que tengan en cuenta el interés de ambas partes contratantes sin lesionar la autodeterminación política y económica del país.

La idea central del plan no es novedosa; en ella se propone el otorgamiento de concesiones a empresas privadas, nacionales o extranjeras, para que desarrollen la explotación petrolífera en todas sus fases, desde la exploración hasta la comercialización —como también la de otras fuentes de energía— en abierta competencia con las instituciones oficiales (YPF y otras), obedeciendo, tanto aquéllas como éstas —y aquí la nueva idea— a las directivas generales dictadas por un organismo oficial supremo: la Administración Federal de la Energía.

El conjunto de bases generales sería el siguiente:

1. *La propiedad originaria de los yacimientos correspondería a la nación o a las provincias, según el lugar donde estén situados. Por lo tanto, las provincias serían las beneficiarias exclusivas del petróleo extraído de su subsuelo.*
2. *YPF debería recibir todo el apoyo necesario para su máximo desarrollo, según lo previsto en el plan de reactivación.*
3. *Se crearía la Administración Federal de la Energía, integrada por representantes del Gobierno Nacional y gobiernos provinciales, con la finalidad de desarrollar la política energética oficial, administrando las fuentes de energía nacionales o provinciales confiadas a su custodia. A tal efecto, contrataría con empresas estatales o privadas, nacionales o extranjeras, la explotación de dichas fuentes, con sujeción a las normas de un Código de la Energía y leyes complementarias.*
4. *Los contratos se formalizarían mediante el otorgamiento de permisos de exploración y explotación en zonas no exploradas (concesiones hasta por 40 años). Estos convenios se ajustarían a una serie de requisitos uniformes, establecidos previamente con arreglo a los trámites de una subasta pública.*
5. *Los Gobiernos nacional o provinciales percibirían una parte de los ingresos netos de las empresas por vía impositiva, pero no intervendrían en el manejo directo de la explotación petrolífera. Las empresas estatales autárquicas pasarían a funcionar como simples empresas comerciales, y tanto éstas como las privadas se someterían a la política dictada por la Administración Federal, cuya acción protegería al público usuario contra los perjuicios de cualquier monopolio, privado o estatal. En otros términos, las empresas oficiales y privadas trabajarían en libre competencia, dentro de límites razonables, evitándose por otra parte la burocracia estatal, ya que las empresas del Estado deberían cuidarse de quedar a la zaga de las privadas en cuanto a productividad.*



Estas son, a grandes rasgos, las orientaciones sobre política petrolífera que aparecieron en la gran controversia sostenida con anterioridad al advenimiento del actual Gobierno. En un próximo artículo analizaremos las negociaciones realizadas por el nuevo régimen hasta llegar a la situación presente en un problema de tanta importancia para la economía argentina.