

## La política petrolera argentina durante el gobierno de Frondizi (1958-1962): un análisis desde la teoría de la acumulación por desposesión

The Argentinean oil policy of the Frondizi's government (1958:1962): An analysis from the accumulation by dispossession's theory

A política argentina do petróleo durante o governo de Frondizi (1958-1962): uma análise a partir da teoria da acumulação por desapropriação

**Sebastián Gómez-Lende\***

CONICET/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Argentina

[gomezlen@fch.unicen.edu.ar](mailto:gomezlen@fch.unicen.edu.ar)

<http://orcid.org/0000-0002-3510-9650>

### RESUMEN

Ríos de tinta han corrido para explicar por qué la compañía argentina YPF, la primera petrolera estatal verticalmente integrada del mundo capitalista, entró en la larga fase de decadencia que derivaría en su privatización durante la década neoliberal de 1990. Sin embargo, pocos estudios se han focalizado en el origen primigenio de este proceso: la política petrolera llevada a cabo durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962). Siguiendo esa tesitura, este artículo analiza la política hidrocarburífera de dicho mandatario a la luz de las categorías propuestas por la teoría de la acumulación por desposesión. Los resultados muestran la compra de influencia política por parte de las corporaciones, la aprobación de normas para proteger y favorecer sus intereses, la celebración de contratos de obra pública con costos inflados, la semi-privatización de áreas hidrocarburíferas, la apropiación neocolonial e imperial de recursos naturales y el otorgamiento al capital petrolero de garantías explícitas de ganancia, “precios políticos”, subvenciones económicas, exenciones fiscales y aduaneras y otras leoninas condiciones contractuales, todo ello en un marco reñido con la legalidad y la transparencia institucional. Se concluye que el legado petrolero de Frondizi configuró el principio del fin para YPF, pues sentó las bases fundacionales tanto para la futura relación entre el Estado y el capital petrolero privado como para el saqueo acumulativo que, treinta años después, decantaría en la quiebra y privatización de la empresa.

### ABSTRACT

Rivers of ink have flowed in order to explain why the Argentinean company YPF -the first vertically integrated state oil company of the capitalist world- entered the long phase of decline that led to its privatization during the neoliberal decade of 1990s. Nevertheless, scarce research has focused on the primary origin of such process: the oil policy carried out during the developmentalist government of

(\*) Doctor en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentina). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS), CONICET/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Argentina.

Recibido: 27/07/2022 - Aceptado: 05/10/2022 - Publicado: 31/12/2022

#### Citar como:

Gómez-Lende, S. (2022). La política petrolera argentina durante el gobierno de Frondizi (1958-1962): un análisis desde la teoría de la acumulación por desposesión. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 4(8), 75-102. <https://doi.org/10.15381/esprial.v4i8.23284>

© Los autores. Este artículo es publicado por Espiral, revista de geografías y ciencias sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0) [<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>] que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada de su fuente original.

Arturo Frondizi (1958-1962). According to that argument, this paper analyzes the hydrocarbon policy of such president in light of the categories proposed by the accumulation by dispossession's theory. The findings show the occurrence of various phenomena, such as the purchase of political influence by the corporations, the aprobatons of laws to protect and favour their interests, the signing of public works contracts with inflated costs, the semi-privatization of petroleum areas, the neocolonial, imperial appropriation of natural resources, and the granting of explicit profit guarantees through "political prices", economic subsidies, trade and tax exemptions, and other leonine conditions to the oil capital, all of them in a framework at odds with legality and institucional transparency. It is concluded that the Frondizi's oil legacy configured the beginning of the end for YPF, since it laid the foundation for both the future relationship between state and oil capital and the accumulative looting that, thirty years later, would go the bankrupt and the privatization of the company.

## RESUMO

Rios de tinta correram para explicar por que a empresa argentina YPF, a primeira petrolífera estatal verticalmente integrada do mundo capitalista, entrou na longa fase de declínio que levaria à sua privatização durante a década neoliberal dos anos 1990. No entanto, poucos estudos têm centrado-se na origem original desse processo: a política petrolífera realizada durante o governo desenvolvimentista de Arturo Frondizi (1958-1962). Seguindo essa situação, este artigo analisa a política de hidrocarbonetos do referido presidente à luz das categorias propostas pela teoria da acumulação por desapropriação. Os resultados mostram a compra de influência política pelas corporações, a aprovação de regulamentações para proteger e favorecer seus interesses, a assinatura de contratos de obras públicas com custos inflacionados, a semiprivatização de áreas de hidrocarbonetos, a apropriação neocolonial e imperial dos recursos naturais e a concessão ao capital petrolífero de garantias explícitas de lucros, "preços políticos", subsídios económicos, isenções fiscais e aduaneiras e outras condições contratuais abusivas, tudo num quadro em desacordo com a legalidade e a transparência institucional. Conclui-se que o legado petrolífero de Frondizi marcou o início do fim da YPF, pois lançou as bases fundamentais tanto para a futura relação entre o Estado e o capital privado do petróleo quanto para o saque cumulativo que, trinta anos depois, levaria à falência e privatização da empresa.

**PALABRAS CLAVES:** petróleo; acumulación por desposesión; desarrollismo; Argentina.

**KEYWORDS:** petroleum; accumulation by dispossession; developmentalism; Argentina.

**PALAVRAS-CHAVE:** petróleo; acumulação por desapropriação; desenvolvimentismo; Argentina.

## INTRODUCCIÓN

Creada en 1922, la empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue la primera compañía petrolera estatal verticalmente integrada del mundo capitalista. Aunque inicialmente mostró niveles de rentabilidad más que aceptables, a partir de la década de 1970 la situación de la empresa comenzó a erosionarse lenta pero sistemáticamente debido a un nutrido cúmulo de factores cuyo peso, sucesión, solapamiento y agravamiento conducirían a una severa descapitalización que desembocaría en la privatización y extranjerización de la compañía durante la década neoliberal de 1990. Entre las circunstancias a las que la profusa literatura sobre la cuestión ha atribuido este desenlace, figuran la imposibilidad de lograr el autoabastecimiento de crudo por sus propios medios, la competencia de ESSO y Shell en el mercado local de combustibles y derivados, los contratos leoninos con empresas privadas, la venta de materia prima a las refinerías a precios subsidiados, la transferencia de renta a la industria a través de la compra de maquinaria y equipamiento a precios poco competitivos (Dachevsky, 2013), la insuficiente capacidad de almacenaje (Mateo Oviedo, 2015), el artificial abaratamiento relativo de los combustibles en el mercado interno durante la crisis del petróleo de 1973-75 para impedir el colapso de la industria doméstica (Dachevsky, 2013) y la presión fiscal del gobierno central, que reducía la porción del precio de venta de la gasolina apropiada por la compañía (Favaro, 2001).

Estos problemas se agravarían durante la última dictadura militar (1976-1983) y el gobierno democrático de R. Alfonsín (1983-1989). Varios aportes académicos han

enfaticado cuestiones como la política de cupos (o “mesa de crudos”) desplegada por la Secretaría de Energía -que estrangulaba el margen de ganancia de las refinerías estatales- (Hidalgo, 2009), los contratos de tercerización a agentes privados de la explotación de crudo pagándoles precios cercanos a la cotización internacional, el deliberado endeudamiento financiero masivo al que fue sometida la compañía para financiar la compra de armamento y la fuga de divisas (Barrera, 2012; Basualdo y Barrera, 2015), la reducción en términos reales del precio de los combustibles en el mercado interno para mitigar la inflación (Etulain, 1991; Kozulj, 2002), la especialización de la empresa en los nichos comerciales menos rentables, la venta de crudo a las refinerías privadas y de combustibles a las centrales eléctricas a precios que no amortizaban los costos de producción (Farfaro Ruiz y Bil, 2012; Dachevsky, 2013), el bajo margen de venta apropiado debido a las retenciones fiscales y los cambios en el régimen de pago de regalías hidrocarburíferas a las provincias, que determinaron su endeudamiento con los erarios públicos subnacionales (Favaro, 2001; Kozulj, 2002; Barrera, 2012). Como resultado, la tasa de ganancia operativa de YPF, que en 1972 ya era del -15% anual (Dachevsky, 2013), se desplomó a mediados de los años ochenta al -203% (Farfaro Ruiz y Bil, 2012). Naturalmente, esto sirvió como justificación para los programas de privatización de la petrolera de bandera insinuados por la gestión de Alfonsín y finalmente concretados durante los dos mandatos de C. Menem (1989-1999).

Sin perjuicio de todos los factores enumerados, consideramos que la verdadera raíz de este proceso es mucho más antigua y subterránea. Concretamente, se remonta al gobierno democrático de A. Frondizi (1958-1962) y sus contratos de locación de obras de exploración y extracción con compañías petroleras extranjeras y locales.

Sugestivamente, la política petrolera de Frondizi suele ocupar un lugar de culto en el imaginario académico y político argentino; de hecho, a menudo se lo considera como el último estadista que mereciera el nombre de tal con el que contó el país y que su gestión fue la última de la historia nacional en la cual la problemática petrolera verdaderamente constituyó un eje primordial del quehacer político argentino (Divito, 2002). La mayoría de los estudios subraya los logros de su famosa “batalla del petróleo”, como el *boom* inversor que se desencadenó bajo su mandato, los récords históricos en materia de extracción y faenas exploratorias, la notable sustitución de importaciones de crudo, petróleo procesado y combustibles, el mito del autoabastecimiento hidrocarburífero, la intensificación del uso de gas natural, el aumento de la capacidad instalada de refinación y la expansión de las redes de oleoductos y gasoductos, todos factores que obraron como indudables acicates para la industrialización de la matriz productiva argentina, la expansión del sistema vial y la modernización del parque automotor. El hecho de que su gobierno fuera prematuramente truncado por un golpe de Estado -la llamada Revolución Liberal de 1962- inspirado y ejecutado por la facción anglófila de las fuerzas armadas argentinas contribuye a aportar una cuota épica de grandilocuencia a ese relato. Sin embargo, pocos análisis reparan en el hecho de que, vista en retrospectiva, la política petrolera de Frondizi constituyó el principio del fin para YPF, pues sus contratos sentaron las bases fundacionales para la relación que de allí en adelante el Estado forjaría con el capital petrolero privado y sobre la cual se estructuraría el saqueo que tres décadas después decantaría en la quiebra y privatización de la petrolera de bandera.

Si bien existen diversos estudios acerca de los contratos petroleros de Frondizi y su política hidrocarburífera, en su mayor parte fueron contemporáneos a las reformas analizadas (Dachevsky, 2018) y, por esa razón, pocos guardaron la distancia necesaria (Grenoville, 2002) como para analizarlas y debatirlas de modo relativamente objetivo. Ora desde una postura nacionalista crítica de la política de Frondizi, ora desde una posición “realista” o pragmática que la justificaba, todos ellos se focalizaron en sus eventuales perjuicios o beneficios, según el caso, para

el desarrollo del país. Entre los más relevantes, citamos a Sábato (1963) -quien desarrolló una encendida defensa de los contratos, algo comprensible teniendo en cuenta que fue partícipe activo en la negociación y firma de algunos de ellos-, Conesa (1963) -que los justificó y amparó de las críticas de las que fueron objeto-, Liceaga (1963) -quien los relacionó con el déficit energético-, Solberg (1986) -quien los fustigó con dureza desde el nacionalismo- y Silenzi de Stagni (1983), quien tuvo la rara virtud de ver en ellos el principio del vaciamiento de YPF.

Como bien señala Dachevsky (2008), los análisis y estudios alineados con uno u otro bando se limitaron a presentar como culpables de los fracasos en la materia a los intereses y estrategias espurias del capital extranjero monopolista, al comportamiento parasitario de la burguesía nacional o a la complicidad y/o ineficiencia de los políticos de turno, en abstracción de las condiciones concretas de acumulación de capital en el sector y su relación con el mercado mundial. Esto fue evidente incluso en quienes escribieron desde el marxismo, que simplemente se limitaron a reproducir los planteos nacionalistas.

Más recientemente, la problemática volvió a ser objeto de análisis que contemplaron otros ángulos o aristas del proceso. Sobresalen aquí los trabajos de Grenoville (2002) -quien desarrolla una postura apologética de los contratos en la que compara la gestión de Frondizi con la de Illia-, Jaitte (2014) -que aborda el trasfondo político del giro de la política petrolera de Frondizi- y Dachevsky (2008; 2013), quien analizó los contratos petroleros desde la perspectiva del reparto de la renta petrolera entre tierra y capital y las condiciones de acumulación para la industria petrolera que operaba en el país. Sin perjuicio de su calidad ni de los valiosos insumos que proporcionan para el análisis, ninguno de estos aportes fue desarrollado desde la geografía -la disciplina de base de la mayoría de los autores consultados es la historia-, ni menos aún abordó la problemática a la luz de las categorías o dimensiones del marco teórico, analítico e interpretativo derivado del concepto de acumulación por desposesión propuesto por David Harvey.

Buscando cubrir esa área de vacancia, el objetivo de este artículo consiste en demostrar que la política hidrocarburífera de Frondizi y, particularmente, su estrategia de contratos petroleros con el capital privado, configuró un proceso de acumulación por desposesión donde se combinaron fenómenos que claramente se enmarcaban en muchas de las categorías o dimensiones identificadas por esa teoría. Siguiendo esa tesis, sostenemos que en el caso de estudio escogido se dieron cita formas de despojo tales como la apropiación neocolonial e imperial de recursos naturales, la semi-privatización de áreas hidrocarburíferas, la compra de influencia política por parte de las corporaciones, la cooptación del Estado, la aprobación de leyes *ad hoc* para proteger y/o subsidiar intereses particulares, el usufructo de activos estatales a precios rebajados, la celebración de contratos de obra pública con costos inflados entre el capital privado y las agencias estatales y el otorgamiento a las corporaciones garantías explícitas de ganancia y de fondos públicos mediante exenciones fiscales y subvenciones. Para contrastar esa hipótesis, nos valdremos de fuentes secundarias recurriendo al minucioso y concienzudo análisis de la bibliografía académica disponible sobre el tema.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Primeramente, se desarrolla una breve discusión teórica del concepto de acumulación por desposesión, sus categorías o dimensiones de análisis y su relación con la actividad petrolera. A continuación, se ensaya una caracterización de la cuestión petrolera argentina, el modelo de acumulación y el régimen político vigente a escala nacional y la situación energética de base local. Núcleo del trabajo, la tercera sección analiza la política hidrocarburífera de Frondizi a la luz de la teoría de la acumulación por desposesión, poniendo el foco sobre los contratos petroleros de tercerización de áreas, los mecanismos instrumentados en beneficio del capital privado y sus consecuencias sobre el abastecimiento energético,

el desarrollo industrial y la situación de YPF, efectuando referencias tangenciales a sus impactos a corto y mediano plazo. Finalmente, se presentan las conclusiones del artículo.

### **Aproximación teórico-conceptual a la acumulación por desposesión y sus categorías de análisis: su relación con la actividad petrolera**

Como es bien sabido, en su célebre capítulo de *El Capital* sobre la llamada “acumulación primitiva u originaria” Marx (1968) caracterizó el proceso histórico de despojo, violencia y pillaje que entre finales del Siglo XV y mediados del Siglo XVIII instauró las relaciones sociales capitalistas a escala mundial. En su descripción y análisis, identificó mecanismos tales como el cercamiento y privatización de las tierras comunales europeas, la expulsión y proletarización masiva del campesinado, la ampliación de la jornada laboral, el pago de salarios de infra-subsistencia, la prohibición de la sindicalización de los obreros y la sobre-explotación laboral. Sin limitarse a lo anterior, la conversión del continente africano en un cazadero de esclavos negros, la depredación de la India, el contrabando a gran escala, la conquista y saqueo colonial de América, la explotación de sus minas de oro y plata, la esclavitud y matanza aborígen y el surgimiento de la deuda pública y el sistema internacional de crédito fueron otros procesos que, a juicio del pensador alemán, contribuyeron a generar un cuantioso botín que reflujo hacia las metrópolis europeas para convertirse en capital (Marx, 1968).

Para el marxismo ortodoxo, este proceso constituye sólo un evento propio de la prehistoria del capitalismo. Sin embargo, el geógrafo británico David Harvey (2004; 2007; 2014) sostiene que la acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia es una fuerza importante y permanente de la geografía histórica del capital, razón por la cual debe ser definida como un proceso continuo de “acumulación por desposesión”. Siguiendo esa tesitura, la constante repetición del pecado original del sistema no sólo imprime continuidad a las categorías “clásicas” de la acumulación “primitiva” -mercantilización y privatización de la tierra, expulsión y proletarización de campesinos y aborígenes, desarticulación o eliminación de formas de producción y consumo pre-capitalistas, monetización del intercambio y los impuestos, apropiación colonial, neocolonial e imperial de recursos naturales y bienes comunales, persistencia de ciertas formas de esclavitud, auge del sistema financiero, la usura y la deuda pública, etc.-, sino que además introduce otras dinámicas expropiatorias de las que Marx no fue contemporáneo o a las que, pese a existir en su época, no prestó suficiente atención.

A este último grupo pertenecerían la privatización de empresas estatales y servicios públicos, el desmantelamiento de los marcos de protección laboral y ambiental, el saqueo financiero, la producción deliberada de crisis, la flexibilización laboral, la profundización de la mercantilización de la naturaleza, la merma de bienes comunes ambientales, la degradación ecológica, la biopiratería y pillaje de recursos genéticos y los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas (Harvey, 2004; 2007; 2014).

Este autor incluye también en la citada categoría a las redistribuciones estatales, concepto que contempla todo un abanico de expropiaciones político-económicas por reformas institucionales (Machado Aráoz, 2010), es decir, los mecanismos y prácticas que facilitan tanto la colonización del Estado por parte del capital como la ejecución de políticas públicas de redistribución de riqueza a favor de la burguesía, especialmente sus facciones más concentradas (Harvey, 2007; 2014). Aquí sobresalen diversos mecanismos de saqueo del erario público tales como la compra de influencia política por parte de las corporaciones, la captura de los organismos reguladores por parte de los grupos dominantes, las reformas del código tributario que conceden trato privilegiado a los beneficios e inversiones del capital, la regresividad fiscal, el

otorgamiento a las corporaciones de fondos públicos mediante exenciones fiscales y subvenciones, la estatización de sectores y empresas no rentables, la adquisición o alquiler de activos estatales a precios rebajados, la privatización de firmas públicas y/o nacionalizadas, la aprobación de leyes *ad hoc* para proteger y/o subsidiar intereses particulares -especialmente en sectores como la agricultura y la energía-, las garantías explícitas de ganancia de parte del Estado hacia los monopolios, los contratos con costos inflados celebrados entre el capital privado y las agencias estatales, los salvatajes o rescates financieros a empresas en dificultades y el perdón de deudas fiscales a compañías de la facción más concentrada de la burguesía (Mandel, 1969; Harvey, 2007; 2014).

Existe cierto consenso en que la necesidad del capital de recurrir a medios extra-económicos para abrir nuevos campos para la acumulación recrudece en ciertos períodos signados por la crisis sistémica y la intensificación de la lucha de clases (Midnight Notes Collective, 1990), la escasez de condiciones naturales de producción (O'Connor, 2001) y/o la hiperacumulación de capital ficticio e industrial ocioso en peligro de verse devaluado (Harvey, 2004). Siguiendo esa tesis, el geógrafo británico insiste en que existe una estrecha relación entre neoliberalización estatal y acumulación por desposesión, a tal punto que esta última llegaría a ser más importante que la reproducción ampliada durante los períodos regidos por el signo del neoliberalismo (Harvey, 2004; 2007).

Sin embargo, consideramos que, al ser inherente al propio sistema capitalista, la acumulación por desposesión no puede ser exclusiva de un régimen político concreto y que nada impide explorar su dimensión histórica y aplicar sus categorías de análisis a fenómenos ocurridos en cualquier período histórico, sin perjuicio de que el marco temporal del caso a abordar sea previo al de la formulación y estructuración de la teoría. Recordar que la acumulación por desposesión opera de manera menos evidente -o más subterránea- durante todos los regímenes de desarrollo del capitalismo -incluso en aquellos de carácter más estatista o "progresista"- es crucial para desmontar los mitos de que "más Estado" conduce a "menos mercado" -ambos se complementan mediante la dominación política y la explotación económica- y de que la ampliación del campo de acción estatal conduce a una des-mercantilización de las relaciones socioeconómicas (Bonnet, 2011). Antes bien, es la injerencia directa e indirecta del Estado en los asuntos económicos la que refuerza el poder de las facciones más privilegiadas del capital, permitiendo que monopolios y élites económicas obtengan las ganancias extraordinarias a las que consideran tener derecho (Mandel, 1969).

Petróleo y acumulación por desposesión siempre han estado estrechamente relacionados entre sí. Después de todo, durante el Siglo XX el cartel petrolero internacional fue responsable de toda suerte de cambios en el tablero geopolítico internacional, levantando y destruyendo a reyes y presidentes, financiando conspiraciones palaciegas y golpes de Estado y decidiendo el curso de la guerra y la paz (Galeano, 1979) para así apoderarse de los recursos del subsuelo. En esencia, nada de esto ha cambiado, como lo demuestra el hecho de que en la actualidad las grandes corporaciones petroleras son noticia por su participación en hechos de violencia, corrupción y contaminación ambiental<sup>1</sup>, la apropiación neocolonial o imperial de recursos naturales, la privatización de tierras, activos, empresas, servicios y recursos

<sup>1</sup> Así lo demuestran, por sólo citar unos ejemplos, los casos de British Petroleum, Chevron-Texaco, Conoco-Phillips, Eni-Agip, Gazprom, Petronas, Shell, Saudi Aramco, Oxy y Repsol, que (con variaciones, según de qué compañía se trate) en las últimas décadas han estado involucradas en eventos tales como la guerra de Irak, los conflictos entre el ejército, la guerrilla y los para-militares en Colombia, el saqueo del Chad, las dictaduras militares, el tráfico de armas y las guerras civiles desatadas en Angola, Somalia, Sudán, Congo, Indonesia, Myanmar y Nigeria, la violación de derechos humanos, el desplazamiento y destrucción de comunidades y la corrupción política a gran escala en varias naciones -de hecho, Chevron y TotalFinaElf encabezan el listado de empresas vinculadas a pagos encubiertos o sobornos a funcionarios en los países en los que operan-. A lo anterior se añade la polución y destrucción de ecosistemas, con la catástrofe ambiental de Texaco en Ecuador, la contaminación de Chevron en Alaska, Siberia, Nigeria, Ecuador, Perú, Colombia y Estados Unidos, los derrames de Exxon Valdez y Gazprom o la polución de Shell en Sudáfrica y Nigeria como ejemplos paradigmáticos (Seifert y Werner, 2008).

públicos y las redistribuciones estatales asociadas a la intervención del Estado burgués en el sector vía la producción política de rentabilidad y la socialización del riesgo empresario de las corporaciones (Mandel, 1969; Harvey, 2004; 2007; 2014; Machado Aráoz, 2010).

### **La cuestión petrolera en Argentina y el gobierno de Frondizi: modelo de acumulación, régimen político y situación energética de base**

Desde el descubrimiento de petróleo en el país en 1907 hasta la actualidad, el Estado argentino ha desarrollado un largo historial de concesiones a favor del capital hidrocarburífero privado que, alternada o simultáneamente, según el caso, benefició tanto a las grandes corporaciones transnacionales como a facciones puntuales de la burguesía local, siempre con el pretexto del autoabastecimiento energético como justificación oficial. Con la puja entre liberalismo y nacionalismo y la influencia geopolítica del cartel petrolero internacional vulgarmente conocido bajo el nombre de las “Siete Hermanas”<sup>2</sup> como telón de fondo, las disputas internas de ese bloque hegemónico y los conflictos entre las distintas facciones domésticas que en el plano político y militar representaban sus intereses fueron un factor importante -pero no determinante- en los sucesivos golpes de Estado que sufrió Argentina durante el Siglo XX.

Dicha tensión generalmente giró en torno al papel de YPF, que fluctuó entre ser un bocado apetecido por las transnacionales, valla de contención para el capital imperialista, árbitro de las disputas entre los integrantes del cartel, regulador de los precios y la oferta hidrocarburífera doméstica y, como veremos en este trabajo, fuente de transferencia de renta al capital mediante la tercerización de parte de la exploración y extracción. Aunque irreconciliable en el plano discursivo, ese antagonismo entre liberalismo y nacionalismo nunca fue tajante en la praxis, pues la mayoría de los gobiernos siempre mostró una brecha entre la ortodoxia teórico-ideológica que decía profesar y lo realmente llevado a cabo en materia petrolera (Divito, 2002), inclinando -según el caso- el fiel de la balanza hacia la facción británica o norteamericana del cartel.

Hasta mediados del Siglo XX, la ambigüedad de los gobiernos de turno determinó que el Estado argentino confrontara abiertamente con las grandes petroleras norteamericanas -especialmente con distintos tentáculos de la Standard Oil-, pero se cuidara de rivalizar con los miembros británicos del cartel internacional (Divito, 2002) -Anglo Persian y, sobre todo, Royal Dutch Shell-, o bien procurara contentar a ambas facciones en tanto proveedoras de crudo, petróleo procesado y combustibles de origen importado. Este equilibrio comenzó a resquebrajarse durante los dos mandatos de J. Perón (1946-1952 y 1952-1955), cuya política petrolera -vacilante, ambigua y sin ideología definida- combinó débiles y parciales intentos nacionalistas con la claudicación ante el capital extranjero, mutando progresivamente desde la dependencia de las importaciones energéticas desde Inglaterra a los fallidos intentos de firmar contratos con miembros norteamericanos del cartel petrolero para aumentar la oferta doméstica (Solberg, 1986; Divito, 2002; Balladares Grazzo, 2013; Sánchez, 2015). Esto último tuvo influencia cierta pero no decisiva en el advenimiento de la Revolución Libertadora (1955-1957), el golpe de Estado encabezado por la facción anglófila de las fuerzas armadas que derrocó a Perón y perpetuó la dependencia de la importación de petróleo y combustibles.

<sup>2</sup> Término acuñado por el italiano Enrico Mattei y que hace referencia a la angloholandesa Royal Dutch Shell, la inglesa British Petroleum, los tentáculos neoyorquino, californiano y de New Jersey del pulpo estadounidense Standard Oil -SOCONY, que luego se convertiría en Mobil Oil; SOCAL, hoy día conocida como Chevron; y SONJ, más adelante rebautizada como Eastern Seaboard Standard Oil (ESSO)- y las también norteamericanas Gulf Oil y Texaco. Con el paso del tiempo, este selecto grupo incorporaría a socios menores como la Standard Oil of Indiana (luego devenida Amoco), la Compañía Francesa de Petróleos (actualmente Total) y la italiana ENI. Aunque la OPEP erosionó su hegemonía, durante las últimas décadas las “siete hermanas” del pasado se han convertido en cuatro mega-corporaciones gracias a la continuidad de la omnipresente Shell, las fusiones entre Amoco y British Petroleum y entre ESSO y Mobil Oil (Exxon-Mobil) y la compra de Gulf Oil y Texaco por parte de Chevron.

Bajo tales circunstancias, el proyecto populista de Perón naufragó definitivamente. La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones anclada en la burguesía nacional, el Estado empresario y la inclusión social dejó paso al modelo desarrollista nacido de la alianza urdida entre el Estado nacional, los industriales, las fuerzas militares y las compañías transnacionales. Híbrido entre nacionalismo y liberalismo modernizante (Etulain, 1991), el desarrollismo proponía sortear los obstáculos que bloqueaban la maduración del proceso de industrialización recurriendo a una avanzada modernizadora que incorporara al capital extranjero norteamericano como socio de la burguesía nacional (Féiz, 2012; Forcinito, 2013), lo cual permitiría diversificar la matriz manufacturera a través de la incorporación de ramas de la industria pesada tales como la siderurgia, la petroquímica y la industria automotriz. Sin duda alguna, la gestión de A. Frondizi (1958-1962) constituiría el exponente más paradigmático de esa postura (Divito, 2002).

Antes de asumir la presidencia, la postura de Frondizi en materia petrolera era bien conocida. Desde el llano, había fustigado las prácticas imperialistas del cartel internacional (Frondizi, 1954), criticado el contrato de Perón con la Standard Oil (Hidalgo, 2009) y desarrollado una plataforma doctrinaria que incluía la promesa de aplicar una política de monopolio estatal sobre el recurso (Dachevsky, 2013; Sánchez, 2015). Su agenda política atribuía a los hidrocarburos un papel central que se resumía en la fórmula “petróleo + carne = acero” (Balladares Grazzo, 2013). Naturalmente, esto imponía como primera medida resolver la encrucijada que planteaba la imperiosa necesidad de alcanzar el autoabastecimiento.

Hasta ese momento, YPF había sido incapaz de lograr tal hazaña; de hecho, entre 1922 y 1957 sólo había satisfecho, en promedio, el 30,3% de la demanda de crudo (Sábato, 1963), cifra que durante el trienio 1956-1958 había fluctuado entre el 38% y el 54% del consumo doméstico (Etulain, 1991; Hidalgo, 2009; Dachevsky, 2013; Mateo Oviedo, 2015). La dependencia era aún mayor en el caso de los combustibles, pues YPF adquiriría en el exterior el 70% del volumen necesario para satisfacer la demanda doméstica (Favaro, 2001). Como resultado, las compras externas de crudo, petróleo procesado y combustibles provenientes de las Antillas Holandesas (Curaçao y Aruba), Trinidad y Tobago, Venezuela, Brasil y Estados Unidos (Mateo Oviedo, 2015) se convirtieron en el principal rubro de importación del país, llegando a representar entre el 21,4% y el 25% del total e implicando una sangría de entre 300 y 800 millones de dólares anuales, cifra equivalente al déficit global de la balanza comercial (Kaplan, 1971; Divito, 2002; Gadano, 2006; Mansilla, 2007; Dachevsky, 2013; Grenoville, 2002). Esta carga se había tornado más pesada para el erario público a raíz de los altos precios internacionales<sup>3</sup>, el mayor costo del flete marítimo debido a la crisis del Canal de Suez y el incremento de la flota argentina de vehículos<sup>4</sup>, que era responsable por alrededor del 24% del consumo nacional de derivados del petróleo (Favaro, 2001; Dachevsky, 2008; Risuleo, 2012).

Siguiendo esa tesitura, Frondizi lanzó la llamada “batalla del petróleo”, eufemismo donde el autoabastecimiento hidrocarburiífero se erigía en condición *sine qua non* para la construcción de una Argentina soberana e independiente de los intereses imperialistas (Frondizi, 1954; 1963; Mateo Oviedo, 2015). Dicha “batalla” implicó, empero, un giro copernicano en la postura ideológica del mandatario acerca del problema. Haciendo gala de una mirada pragmática, la inversión extranjera pasó a ser vista, en el peor de los casos, como un mal menor frente a la dependencia de las importaciones de crudo (Divito, 2002; Espósito, 2009; Mateo Oviedo, 2015), y en el mejor, como una aliada de la liberación nacional que permitiría romper el frente monolítico del *pool* petrolero internacional, pues de nada servía contar con el

<sup>3</sup> En ese momento, el precio CIF de importación en el puerto de Buenos Aires era bastante más elevado que el precio FOB en el Golfo de México.

<sup>4</sup> Si en 1955 contaba con 655.668 unidades, cuatro años después el parque automotor ascendía a casi un millón de vehículos (Favaro, 1991; Dachevsky, 2008; 2013).



recurso hidrocarburífero si el mismo permanecía enterrado en el subsuelo (Jaitte, 2014). Frondizi sostenía entonces que, para infundir renovados bríos a las labores de perforación y dinamizar la explotación del recurso, sólo había una salida “racional”: YPF debía desarrollar contratos de locación de obra y servicios delegando parte de sus actividades en las petroleras transnacionales.

### **La política petrolera de Frondizi, analizada a la luz de la teoría de la acumulación por desposesión: categorías de análisis y ejemplos empíricos**

#### *Los contratos petroleros de terciarización como mecanismo de apropiación imperial del recurso*

Consciente de la segura oposición que una iniciativa de estas características enfrentaría en el Congreso, para lograr su cometido el Poder Ejecutivo Nacional desarrolló una triple estrategia. Para empezar, impulsó la sanción de la ley n° 14.773, que en 1958 nacionalizó los depósitos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos y prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones, aunque garantizando la continuidad de las adjudicaciones previas. Sin embargo, dicha nacionalización muy lejos estaba de cumplir con la promesa electoral de poner al recurso bajo monopolio estatal o de fijar límites al avance del capital privado; en realidad, implicaba más bien un traspaso del dominio y potestad sobre los hidrocarburos de la órbita provincial al Estado central (Dachevsky, 2008) que fue hábilmente utilizado por el gobierno como demostración de su supuesto compromiso con la salvaguarda de la soberanía petrolera argentina (Jaitte, 2014).

Seguidamente, el gobierno nacional sancionó las leyes n° 14.780 y 14.781, las cuales buscaron atraer la radicación de capitales extranjeros y establecer un régimen de promoción industrial. Siempre con el pretexto del autoabastecimiento, ambas normas pretendían generar un contexto propicio para el arribo de inversiones foráneas para la exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos y minerales (Ruffini, 2020).

Finalmente, Frondizi sancionó un decreto que ponía en vigencia una modificación de la Ley Orgánica de YPF implementada durante el gobierno militar de la Revolución Libertadora, la cual habilitaba a la compañía estatal a firmar convenios con empresas extranjeras para explorar y explotar yacimientos improductivos controlados por la petrolera de bandera (Sánchez, 2015). Con el argumento de que esto no implicaba un quiebre a la legalidad -para sus defensores, no implicaba violación alguna del Código de Minería (Conesa, 1963)-, sino más bien pasar por encima meras formalidades propias de timoratos que impedían alcanzar la meta trazada (Grenoville, 2002), la maniobra fue realizada evadiendo los canales institucionales habituales<sup>5</sup>, avasallando asimismo las constituciones de provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz. Como resultado, no sólo los eventuales acuerdos no requerían para su ejecución de la aprobación parlamentaria de rigor, sino que tampoco contemplaban licitación pública alguna, con lo cual la decisión de adjudicar los contratos a las distintas empresas fue discrecional, quedando exclusivamente a criterio de la petrolera de bandera y del Poder Ejecutivo Nacional.

Bajo este nuevo régimen, YPF era obligada a terciarizar áreas de exploración y, en ciertos casos, de extracción, otorgándoselas a contratistas privados para que las explotaran a cuenta de la compañía estatal. Sin embargo, esto no implicaba que cediese a tales compañías la titularidad o propiedad nominal de los yacimientos, ni que las mismas tuviesen derecho alguno como concesionarios. Para expresarlo en los términos de Harvey (2004; 2014), no se trataba de la concesión y/o privatización de tierras y recursos naturales al capital ni de la conversión de los regímenes de propiedad estatal en derechos exclusivos de propiedad privada. Pese a ello, en cierto modo el flamante sistema sí implicaba un fenómeno de apropiación neocolonial o

<sup>5</sup> De hecho, buena parte de los contratos sería suscripta por delegados personales designados por Frondizi.

imperial del recurso petrolero doméstico en tanto que mecanismo de acumulación por desposesión.

Naturalmente, el nuevo régimen era funcional a los intereses de las “siete hermanas”, que desarrollaban una agresiva búsqueda de nuevas fuentes de petróleo barato y redituables ganancias fuera de sus países de origen (Jaitte, 2014). Aunque continuaban siendo las compañías más grandes así como las principales líderes del mercado mundial, el recrudecimiento de la competencia había resentido su hegemonía, reduciendo su participación relativa del 98,3% registrado en 1950 al 89% reportado en 1957 (Dachevsky, 2013). El declive continuaría durante los años subsiguientes debido a la creación de petroleras nacionales mixtas o estatales en Venezuela y Medio Oriente -algunas de ellas vía expropiaciones de activos de compañías del cartel- y el surgimiento en 1960 de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) (Serrani, 2018).

Los contratos petroleros de Frondizi representaban una oportunidad nada despreciable para un cartel internacional que iniciaba su lenta decadencia. Para empezar, implicaban una opción novedosa, teniendo en cuenta que hasta antes de 1970 fue muy difícil que los gobiernos latinoamericanos recibieran inversión petrolera privada a gran escala por otro medio que no fuera la concesión lisa y llana del recurso (Grenoville, 2002). No menos importante, esta política abría nuevos campos para la acumulación al permitirle al capital petrolero transnacional acceder a los yacimientos argentinos, que con alrededor de 3.600 millones de barriles de petróleo equivalente se situaban en ese momento entre las diez reservas más importantes del mundo capitalista (Dachevsky, 2013). Y aunque es cierto que los contratos no le concedieron a las empresas ni la propiedad de los yacimientos ni la libre disponibilidad de la producción obtenida (Conesa, 1963), las condiciones fijadas resultaron ser -como veremos más adelante- mucho más lucrativas que las que les hubiera proporcionado gozar del usufructo de la simple concesión del recurso.

Para entender cabalmente esta última cuestión, es preciso introducir una digresión acerca del marco regulatorio del sector hidrocarburífero argentino de la época. Hasta la llegada de Frondizi al poder, la actividad se había regido por una legislación que, en el caso de los concesionarios privados, contemplaba la posesión a perpetuidad de los yacimientos petroleros y obligaba al capital a asumir cierto riesgo minero, pagar cánones de explotación y efectuar inversiones mínimas, permitiéndole disponer libremente de la producción obtenida. En un contexto donde desde finales de los años treinta la concesión constituía en la práctica una alternativa bloqueada debido al control de grandes áreas territoriales en manos de la estatal YPF (Dachevsky, 2018), estas condiciones no eran muy alentadoras para la inversión privada. La prohibición de nuevas concesiones dispuesta por la ley n° 14.773 y la implementación del régimen de contratos petroleros introdujeron un punto de inflexión fundamental, configurando un nuevo esquema donde los contratistas pasaron a contar con plazos de explotación relativamente breves y no podían -al menos en teoría- disponer libremente del crudo extraído, quedando legalmente obligados a vendérselo a la petrolera de bandera.

Contrariamente a lo que cabría suponer, esto suponía ventajas y no perjuicios para las empresas privadas. Como veremos a continuación, por un lado se les adjudicaron áreas en gran medida ya exploradas, con lo cual pasaron a operar bajo condiciones de nulo riesgo minero; por el otro, tampoco debían afrontar riesgo comercial alguno, puesto que el Estado les aseguraba la compra de la totalidad de la producción (Etulain, 1991; Dachevsky, 2008; Sánchez, 2015), lo cual equivale a decir que contaban con una demanda cautiva que les evitaba el peligro de sufrir una crisis de sobreproducción, como venía ocurriendo en gran parte del mundo durante esa época. Así, lejos de imponer límites el avance del capital sobre el recurso, Frondizi lo allanó, disfrazando

bajo el manto de la nacionalización el hecho de que el nuevo régimen de contratos era mucho más seguro para el capital privado que el sistema de concesiones preexistente.

Existían tres tipos de contratos. El primero de ellos correspondía a los acuerdos de exploración y perforación, donde las empresas percibían de YPF una tarifa calculada en función de los metros perforados, la dificultad del terreno y el tiempo de uso de los equipos. El segundo incluía los convenios de desarrollo y extracción en áreas con reservas comprobadas -es decir, que ya habían sido previamente prospectadas por YPF-, con precios que variaban de acuerdo a contratos y puntos de entrega. El tercero, finalmente, incluía la exploración, desarrollo y explotación de áreas nuevas, con riesgo minero (Gerchunoff, 1994). Esta última variante fue la más rara o menos habitual del conjunto, sobresaliendo el caso de Shell, que no logró obtener producción alguna de sus esfuerzos exploratorios y extractivos (Conesa, 1963). Aunque el discurso oficial insistía en que sólo se había entregado al capital el 9% de las reservas comprobadas (de Pablo, 1998), la predilección de las empresas contratistas por explotar yacimientos ya conocidos es un hecho de sobra conocido sobre el cual no existe mayor controversia, tal como lo testimonian tanto los análisis de la época como los indicadores de perforación y rendimiento de pozos (Dachevsky, 2022).

En términos generales, los contratos tuvieron como beneficiarios a trece empresas: la nacional CADIPSA (perteneciente al grupo Techint), la argentino-alemana Astra, la angloholandesa Shell, la italiana SAIPEM y las estadounidenses Southeastern Drilling, Kerr Mc Gree Oil Industry (luego rebautizada como Transworld Drilling), Pan American Oil (subsidiaria de la Standard Oil of Indiana, de la familia Rockefeller), ESSO (también del mismo grupo), Banca Carl Loeb, Rhoades & Cía, Union Oil de California, Tennessee, Continental Oil Company y Ohio Oil Company -luego renombrada como Marathon Petroleum Argentina-. Cabe señalar que algunas de estas compañías ya operaban en el sector mediante concesiones petroleras previas o contaban con presencia en refinerías y redes de estaciones de expendio de combustible (Dachevsky, 2008).

Sin perjuicio de lo anterior, algunas fuentes mencionan la participación de otras firmas argentinas y extranjeras en el régimen de contratos, aunque sin abundar en precisiones respecto de las condiciones pactadas. Ruffini (2020), por ejemplo, cita a la belga Petrofina y a la norteamericana Lane-Wells. Por su parte, Llorens (2021) hace notar el caso de Pecom, empresa perteneciente al grupo argentino Pérez Companc que, aprovechando la favorable coyuntura creada por el nuevo régimen, inició sus actividades en 1958 desarrollando trabajos de servicios, perforación y terminación de pozos petrolero-gasíferos y cooptando a funcionarios e ingenieros de YPF para la prospección de Entre Lomas, uno de los yacimientos más ricos de la petrolera estatal, llegando incluso a disputárselo a la angloholandesa Shell. Y, finalmente, estudios contemporáneos a los hechos aquí tratados mencionan a la petrolera italiana ENI Sociedade Nazionale Metadonotti, a quien YPF cedió áreas que en un primer momento fueron objeto de exploración pero que luego pasaron a ser explotadas de facto por dicha compañía extranjera (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961; Arrondo, s/f).

Ciñéndonos al grupo original de empresas, pocas se especializaron exclusivamente en las labores de perforación y exploración (Southeastern Drilling, Transworld Drilling y SAIPEM). La inmensa mayoría (CADIPSA, Banca Loeb, Shell, Pan American Oil, Esso, Union Oil, Tennessee, Continental Oil y Ohio Oil) se focalizó en la producción de crudo y sólo una (Astra) desarrolló simultáneamente ambas actividades, teniendo todas ellas como ámbito de operación a reconocidas provincias hidrocarburíferas (Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza) y a otras que no contaban con producción petrolera efectiva (Santiago del Estero, Catamarca, Tucumán, Santa Fe y Buenos Aires) (Tabla 1).

**Tabla 1**

*Contratos petroleros firmados durante el gobierno de Frondizi, según empresa, área geográfica, superficie inicial y plazo. Argentina, 1958-1962*

Empresa	Provincia/Territorio Nacional	Superficie inicial (km2)	Plazo (años)
Astra	Santa Cruz	60	20
Carl Loeb	Mendoza y Santa Cruz	5.600	Sin plazo
Pan American Oil	Chubut y Santa Cruz	4.040	15 (prorrogable a 20)
Union Oil of California	Chubut y Santa Cruz	16.000	22
Shell	Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro	30.000	30
ESSO	Neuquén	16.086	20
Tennessee	Tierra del Fuego	14.000	25
CADIPSA	Santa Cruz	32	20
Continental Oil	Santa Fe y Santiago del Estero	30.000	40
Ohio Oil	Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán	30.000	40
Total	----	145.818	----

**Fuente:** elaboración propia en base a Informe del Senado de los Estados Unidos (1961), Conesa (1963) y Dachevsky (2013).

Los contratos expandieron las fronteras del extractivismo petrolero y pusieron vastas superficies de tierras bajo el control de un puñado de empresas. La fiebre hidrocarburífera desencadenada por la política de terciarización de Frondizi derivó en la concentración de la inversión privada y del gasto público en Mendoza -sede de las actividades de Carl Loeb-, Salta -donde operaba la filial argentina de ESSO- y, sobre todo, las provincias patagónicas, especialmente en Chubut -bastión de la Pan American Oil-, Río Negro y Neuquén -sedes de las operaciones de ESSO y Shell- y Tierra del Fuego y Santa Cruz -controladas por Tennessee-, espacio subnacional este último donde la localidad de Caleta Olivia experimentó un auténtico *boom* y la frontera hidrocarburífera avanzó hacia el oeste de campamentos petroleros como Pico Truncado y Las Heras (Rofman, 1999). No por casualidad, la expansión de las fronteras del extractivismo petrolero en la Patagonia argentina era, para Frondizi, una “segunda conquista del desierto”<sup>6</sup>. Para el mandatario, con la “batalla del petróleo” su presidencia coronaba la obra de J. A. Roca, actualizando la lucha por la soberanía y completando para el Estado el proceso de “nacionalización” del sur argentino (Ruffini, 2020). En realidad, lo que hacía era profundizar la lógica capitalista en la región, esta vez no a través de la implantación de la ganadería ovina -como lo hizo Roca-, sino de la expansión petrolera.

Al igual que la primera campaña al “desierto”, los contratos petroleros pusieron vastas superficies en manos de un puñado de empresas capitalistas. Si en 1959 la superficie incluida en los convenios sumaba 17.850 millas cuadradas (O’Connor, 1961) -unos 46.230 km<sup>2</sup>-, un año después ya abarcaba 118.818 km<sup>2</sup> (Dachevsky, 2008), es decir, 11,8 millones de hectáreas, un área muy similar a la conquistada en el Siglo XIX por Roca. La sumatoria de los guarismos consignados en el **Tabla 1** arroja cifras aún mayores, totalizando unos 145.818 km<sup>2</sup>. Distribuida en once provincias y Territorios Nacionales -Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén

<sup>6</sup> La llamada “conquista del desierto” hace referencia al conjunto de campañas militares ejecutadas entre 1878 y 1885 contra los pueblos originarios del sur argentino por parte de 6.000 soldados comandados por J. A. Roca, quien más tarde sería presidente de la nación. Conforme al paradigma europeo-occidental hegemónico vigente en aquella época, la Patagonia era un “desierto”, entendiendo como tal no a un territorio deshabitado o estéril, sino a un territorio que no podía ser apropiado ni explotado según pautas capitalistas debido al “obstáculo indígena”. Llevada a cabo con el supuesto propósito de reafirmar la soberanía argentina sobre la Patagonia y llevar la “civilización” a esa región, la conquista del “desierto” permitió expandir la frontera ganadera hacia el sur del país, dando lugar a la creación de los Territorios Nacionales de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y especializándolos en la producción y exportación lanar. Fue el primer episodio del largo proceso que, entre finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX, cercó y privatizó las tierras del sur argentino, sembrando el germen del latifundio como forma predominante de tenencia (Blanco, 2009; Galafassi, 2013). En los hechos, implicó un auténtico genocidio de los pueblos originarios y la concentración de 12,5 millones de hectáreas en menos de un millar de propietarios (Blanco, 2009; 2012).

en la Patagonia y Mendoza, La Pampa, Buenos Aires, Santa Fe, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero en el resto del país-, esa cifra equivalía a 296,4 veces la superficie que había sido concedida a capitales privados entre 1907 y 1958: 190 millas cuadradas (O'Connor, 1961), es decir, alrededor de 492 km<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, hacia finales de la gestión de Frondizi el abandono de yacimientos por parte de Carl Loeb, Tennessee, Continental Oil y Ohio Oil, así como la restitución a YPF de las concesiones de ESSO en la provincia de Salta, determinaron que el área petrolera explotada por agentes privados en el país se redujera a 47.534 km<sup>2</sup> (Dachevsky, 2008). Aún así, y desmintiendo la supuesta "nacionalización" de la Patagonia a la que Frondizi aludía como consecuencia directa de su política hidrocarburífera, la inmensa mayoría de la superficie sometida al régimen de contratos petroleros fue a lo largo de todo el período controlada por petroleras estadounidenses, con magra participación del capital nacional: de hecho, cuatro compañías (Union Oil de California, Tennessee, Continental Oil y Ohio Oil) concentraban el 83%, contra el irrisorio 0,19% de Astra y CADIPSA.

*¿Connivencia con automotrices extranjeras y compra de influencia política por parte de petroleras estadounidenses?: el sospechoso viraje ideológico de Frondizi*

La simbiosis entre Estado y mercado como mecanismo de acumulación por desposesión es un fenómeno que se remonta a los orígenes del capitalismo. El propio Marx (1968) lo describió al señalar que durante el Siglo XVI los bienes depredados al pueblo y a la Iglesia cayeron en manos de un puñado de terratenientes e individuos rapaces protegidos por la monarquía británica. La situación de mediados del Siglo XX no era demasiado distinta, puesto que, gracias a su influyente posición como contribuyentes fiscales y motores de la vida económico-financiera, las grandes corporaciones gozaban de libertad de acción para comprar a los responsables por el diseño y la ejecución de las políticas públicas (Mandel, 1969). Desde entonces hasta la actualidad, los grupos dominantes han comprado influencia política mediante contribuciones a las campañas electorales, lo cual les ha permitido cooptar a los organismos reguladores para su propio beneficio poniendo -como vulgarmente suele decirse- a los zorros a cuidar el gallinero (Harvey, 2014). Naturalmente, el correlato de todas estas prácticas suele ser la absoluta sumisión estatal a los intereses de los sectores más encumbrados de la burguesía, la creciente unión entre el personal dirigente del Estado y los jefes de los grandes monopolios y, por consiguiente, la completa corrupción de la vida pública, todo ello para que las grandes corporaciones puedan saquear el tesoro público a expensas de los contribuyentes, obtener rentas adicionales y, de ese modo, poder usufructuar -gracias a la intervención política- las ganancias extraordinarias que el funcionamiento "normal" de las leyes del mercado jamás podría darles (Mandel, 1969; Harvey, 2014).

En apariencia, el gobierno de Frondizi en tanto pionero de la política de contratos petroleros en la Argentina habría estado ajeno a este mecanismo de redistribución estatal. A diferencia de la Revolución Libertadora que lo precedió<sup>7</sup>, los cuadros políticos de su gestión estuvieron integrados por una ecléctica y por momentos confusa coalición de centroizquierda y centroderecha que incluía a radicales, intransigentes, facciones militares, liberales, nacionalistas y hasta socialistas y comunistas, todo ello con el explícito apoyo del peronismo en el exilio (Jaitte, 2014). Su plataforma electoral en materia energética se basaba en el libro *Petróleo y política*, editado en 1954 por el propio Frondizi, que desde un esquema marxista defendía la tesis de que el petróleo estaba en el centro del problema imperialista en Argentina (Altamirano, 1998). Sin embargo, una vez en el poder el mandatario puso en práctica una política de contratos petroleros que entregó al capital privado nacional y extranjero el control

<sup>7</sup> La base de poder del gobierno de facto de la Revolución Libertadora estaba constituida por conservadores liberales y nacionalistas clericales provenientes de los grupos más concentrados del capital agropecuario, industrial y financiero.

de vastas áreas de riqueza hidrocarburífera comprobada. ¿Cómo explicar este giro copernicano?

Los argumentos de Frondizi para justificar el cambio de rumbo en la materia eran tan diversos como apologeticos. Para empezar, Frondizi señalaba que la realidad que halló al asumir el gobierno le impedía llevar a la práctica su postura teórica inicial (Sánchez, 2015), puesto que, a juicio del mandatario, el Estado carecía de los recursos financieros y técnicos necesarios para explotar por sí mismo el subsuelo. Los compromisos financieros externos que debía enfrentar su gobierno impedían incrementar las remesas de fondos a YPF e imponían ahorrar las divisas consumidas por la importación de petróleo y combustibles para volcarlas a la compra de maquinaria, equipamiento y bienes de capital que aceleraran el proceso de industrialización. Siguiendo esa tesitura, Frondizi insistía en que era preferible (“más nacionalista”, según su discurso) ofrecer ventajosas condiciones para el arribo de inversores petroleros que financiar la importación de crudo y combustibles con divisas provenientes de empréstitos concertados en el mercado financiero de capitales (Jaitte, 2014). Asimismo, la urgencia por sustituir tales importaciones no permitía que el gobierno pudiera reunir los elementos necesarios para lograr el autoabastecimiento en un plazo relativamente razonable de dos años (Sánchez, 2015) para de ese modo reactivar la actividad manufacturera y alentar el crecimiento del sistema vial y la industria automotriz.

Sin embargo, una mirada atenta de la cuestión muestra que la política petrolera desarrollista estaba basada en argumentos endeble y pueriles, así como viciada de conflictos de intereses con el capital transnacional. El pretexto de no recurrir a empréstitos internacionales para obtener divisas con las cuales importar petróleo y combustible cae por su propio peso cuando se advierte que el propio Frondizi impulsó a lo largo de su gestión un fuerte aumento de la deuda externa argentina. Aunque los compromisos que el erario público debía cumplir al inicio de su gobierno ya eran importantes, Frondizi no vaciló en incrementarlos; de hecho, entre 1958 y 1962 el endeudamiento externo argentino creció casi un 64%, pasando de 1.100 millones de dólares a 1.800 millones de dólares. En gran medida, dicho crecimiento estuvo asociado al acuerdo de financiación firmado con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1958, el cual determinó que entre esa fecha y 1961 dicho organismo le otorgara al gobierno de Frondizi fondos por 277,5 millones de dólares (de Pablo, 1998). Expresado de otro modo, la tercerización de parte de la producción de YPF en contratistas privados no fue en modo alguno óbice para que la deuda soberana continuara incrementándose.

Por otra parte, los organismos reguladores del área energética no fueron colonizados por representantes de las petroleras del cartel internacional, como había ocurrido durante la Revolución Libertadora que lo precedió<sup>8</sup>. Sin embargo, el gobierno de Frondizi fue sensible a las “recomendaciones” de expertos extranjeros ligados a la industria automotriz estadounidense, quienes -con apoyo del Banco Mundial- desplegaron un plan de progresivo y sistemático desmantelamiento del sistema ferroviario y expansión de la red caminera (Plan Larkin) para que las automotrices norteamericanas y europeas pudieran radicarse y expandirse en el mercado doméstico. Naturalmente, la masiva afluencia de inversiones automotrices foráneas registrada entre 1958 y 1962 en el país dependió estrechamente del aumento de la disponibilidad de crudo y combustibles (Jaitte, 2014). La funcionalidad de la política de contratos petroleros a los intereses de la industria automotriz transnacional explica además por qué Frondizi rechazó otras alternativas que le hubieran permitido bregar por el autoabastecimiento petrolero, como el convenio comercial propuesto por el gobierno rumano para proveer a Argentina de un centenar de perforadoras y radicar en el país

<sup>8</sup> Durante la Revolución Libertadora, la petrolera estatal YPF había sido colonizada por funcionarios vinculados al capital inglés que ratificaron la continuidad de la dependencia del país respecto de las importaciones de petróleo desde Gran Bretaña (Kaplan, 1971; Mateo Oviedo, 2015).

una fábrica de dicha maquinaria, todo a pagar a largo plazo con exportaciones de bienes agropecuarios locales (Gómez, 2001).

No menos importante, existieron fundadas sospechas acerca de la transparencia institucional del proceso. La política hidrocarburífera de Frondizi había despertado una enconada oposición; de hecho, varios militares, intelectuales y políticos lo acusaron de “traición a la patria”. Desde el exilio, Perón la calificó como una “deshonesta, anti-patriótica e inconcebible entrega” (Mansilla, 2007), omitiendo cínicamente el hecho de que las medidas criticadas no diferían demasiado de la política que el ex-mandatario había intentado implementar en su último gobierno mediante un leonino contrato con la Standard Oil of California. Incluso los trabajadores petroleros y sus organizaciones (Asociación de Defensa del Petróleo, Asociación de Profesionales Universitarios de YPF, Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, Sindicato Unido de Petroleros, etc.) se declararon en estado de huelga, alerta y movilización en rechazo a la medida, lo cual motivó que el gobierno nacional impusiera el estado de sitio y reprimiera las protestas (Balladares Grazzo, 2013; Jaitte, 2014).

En ese caótico marco, el propio vicepresidente de la nación no sólo renunció a su cargo para expresar su tajante rechazo a la política petrolera de su compañero de fórmula, sino que años después se haría eco de las denuncias de soborno y corrupción que proliferaban debido a las singulares condiciones que rodearon su ejecución -es decir, por acuerdo directo y sin licitación- (Etulain, 1991). En sus discursos, Frondizi respondería a tales objeciones desacreditando públicamente los rumores sobre “negociados” señalando que carecían de seriedad y que los contratos petroleros no habían maculado a ningún funcionario público (Jaitte, 2014). Más tarde, los apologistas de esa política hidrocarburífera saldrían en su defensa afirmando que las sospechas eran infundadas, puesto que por un lado la contratación directa de las empresas no necesariamente implicaba conflictos éticos ni morales, y que por otra parte una licitación tampoco aseguraba transparencia alguna (Conesa, 1963).

Sin embargo, esos argumentos no convencieron a los críticos, quienes afirmaron que, previamente a la asunción de Frondizi como mandatario, altos miembros de su futuro gabinete habían solicitado “adelantos” y “comisiones” a petroleras extranjeras como Floyd Udlum, Gulf Oil, Southeastern Drilling y Pan American Oil a cambio de eventuales contratos, con la anuencia del entonces subsecretario para América Latina del Departamento de Estado norteamericano (Gómez, 1963; 2001; Jaitte, 2014). Poniendo de relieve entonces la posibilidad de la compra de influencia política por parte del capital imperialista y del cartel petrolero internacional como forma inequívoca de redistribución estatal, en 1963 estas graves denuncias derivarían en la apertura de una causa judicial contra Frondizi.

*Contratos de obra pública con costos inflados y otras redistribuciones estatales: ganancias corporativas extraordinarias a expensas del erario público*

Sin duda, los convenios petroleros de Frondizi constituyeron un ejemplo paradigmático de una producción política de rentabilidad (Machado Aráoz, 2010) basada en dos típicos mecanismos de redistribución estatal: los contratos de obra pública con costos inflados y las exenciones fiscales y tributarias (Harvey, 2007; 2014). Aunque algunos autores se empeñen en señalar que dichos acuerdos fueron muy desfavorables para las petroleras privadas y beneficiosos para YPF y el país debido a diversos factores -precios que no compensaban costos, deudas de la petrolera de bandera con sus contratistas, imposibilidad de las compañías de recuperar sus inversiones, etc.- (Conesa, 1963; Espósito, 2009), la realidad indica que las condiciones bajo las cuales se ejecutaron los mismos fueron leoninas para el erario público. Esto daba pábulo a las irónicas alusiones de los críticos de la política petrolera de Frondizi, quienes señalaban que el mandatario simplemente había reemplazado -hasta cierto punto, como se verá más adelante- el negocio de la importación de crudo,

petróleo procesado y combustibles a las filiales del cartel internacional por el no menos redituable “negocio del autoabastecimiento” delegado en manos de algunas subsidiarias de las “siete hermanas” y determinadas empresas-satélite (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961).

Dado que la ley n° 14.773 se limitaba a enunciar los principios fundamentales en los cuales debían enmarcarse los contratos dejando grandes vacíos en cuanto a la reglamentación de sus características específicas, los parámetros pactados variaron en cada caso particular en función de lo acordado por YPF con las empresas (Dachevsky, 2008; 2013). Aún así, y sin perjuicio de sus diferencias, existían algunos elementos comunes a casi todos los casos, como los plazos de duración de los convenios -que rondaban los veinte años- y el hecho de que, por lo general, los contratistas no podían disponer libremente del crudo extraído, sino que estaban obligados a vendérselo a YPF, quien a su vez se comprometía a adquirir todo el petróleo producido por las empresas, independientemente de la capacidad de procesamiento de la firma estatal<sup>9</sup>. Siguiendo esa tesitura, los acuerdos establecían que los contratistas quedaban exentos del pago de impuestos nacionales y provinciales y derechos de importación de equipamiento -todos los cuales corrían a cargo de YPF- y que el crudo que extrajeran debía pagarse a precios cercanos a la cotización internacional -generalmente, conforme a un promedio de las fluctuaciones de los precios FOB del Golfo Pérsico, el Golfo de México y Venezuela-.

**Tabla 2**

*Características de los contratos petroleros firmados durante el gobierno de Frondizi, según empresa, inversiones, formas de pago y diferenciales respecto del costo de importación. Argentina, 1958-1962*

Empresa	Inversión comprometida (U\$S)	Compre nacional	Pago	Diferencial a favor de la empresa respecto del precio de importación
Astra	1.450.000	No.	A cargo de YPF, en moneda nacional. Petróleo: U\$S 8,967 por m3 Gas: U\$S 0,0044 por m3. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Sin datos.
Carl Loeb	100.000.000	Sí, si el precio no supera el 5% del costo del mismo bien importado.	A cargo de YPF, en dólares. Entre 65% y 70% del precio FOB internacional de Venezuela, Golfo de México y Golfo Pérsico. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 20,6% y el 28,1%.
Pan American Oil	60.000.000	No.	A cargo de YPF, 60% en dólares y 40% en moneda nacional. Petróleo: U\$S 10 por m3 hasta julio de 1963 (luego reajutable según variación del precio internacional). Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 4,3% y el 20,2%.
Union Oil of California	14.000.000	No.	A cargo de YPF, 60% en dólares y 40% en moneda nacional. Precio de U\$S 12 por m3, luego variando de acuerdo a promedio del crudo en Venezuela, Golfo Pérsico y Golfo de México. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 17,9% y el 35,9%.
Shell	28.000.000	No.	A cargo de YPF. Shell retiene parte del crudo necesario para amortizar sus costos operativos y financieros, y otra parte necesaria para cubrir cuota de mercado de su propia refinería. El sobrante se entrega a YPF a precio internacional. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 1% y el 16,4%.

<sup>9</sup> Quizás el caso más emblemático al respecto haya sido el de la Pan American Oil, cuyo contrato estipulaba que, en el hipotético caso de que YPF no contara con capacidad técnica para procesar todo el crudo extraído por la firma estadounidense, igualmente debía pagarle la totalidad del volumen producido (Dachevsky, 2008; 2013).



Empresa	Inversión comprometida (U\$S)	Compre nacional	Pago	Diferencial a favor de la empresa respecto del precio de importación
ESSO	27.000.000	Sí, siempre que ofrezcan misma calidad, precio y tiempos de entrega que sus homólogos importados.	A cargo de YPF, según las variaciones del promedio de los precios FOB de Venezuela, Golfo Pérsico y Golfo de México. Hasta 2.000 m3: U\$S 11,50 por m3. Más de 2.000 m3: U\$S 11 por m3. Hasta 4.000 m3: U\$S 11,25 por m3. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 20,5% y el 66,7%.
Tennessee	20.000.000	Sí, siempre que ofrezcan misma calidad, precio y tiempos de entrega que sus homólogos importados.	A cargo de YPF, en moneda nacional. Petróleo: U\$S 11,15 por m3, ajustable a las fluctuaciones del promedio de los precios FOB del Golfo Pérsico, Golfo de México y Venezuela. Todos los impuestos a cargo de YPF.	Entre el 5,2% y el 14,5%.
CADIPSA	1.500.000	Sin datos.	A cargo de YPF, en moneda nacional. Petróleo: promedio de U\$S 8,967 por m3, con escalas de producción (U\$S 10,25 hasta 2 millones de m3, U\$S 9,50 hasta 3 millones de m3, U\$S hasta 4 millones de m3 y U\$S 8 por encima de esa última cifra. Gas: U\$S 0,0044 por m3.	Sin datos.
Continental Oil	16.000.000	Sin datos.	A cargo de YPF, 60% en dólares y 40% en moneda nacional. Petróleo: U\$S 11,75 por m3, renegociados a U\$S 14 por m3 en destilería.	Sin datos.
Ohio Oil	16.000.000	Sin datos.	A cargo de YPF, 60% en dólares y 40% en moneda nacional. Petróleo: U\$S 11,75 por m3, renegociados a U\$S 14 por m3 en destilería.	Sin datos.

**Fuente:** elaboración propia en base a Informe del Senado de los Estados Unidos (1961), Conesa (1963) y Dachevsky (2013).

Sin embargo, un análisis pormenorizado de los contratos individuales (**Tabla 2**) muestra varias excepciones a la tendencia general. Remitiéndonos a datos recabados por Dachevsky (2008; 2013), varias de las compañías involucradas contaron con plazos superiores a las dos décadas, como lo demuestran los casos de Union Oil (22 años), Carl Loeb (sin plazo definido), Shell (30 años), Tennessee (25 años) y Ohio Oil Company y Continental Oil (40 años) (**Tabla 1**). Las diferencias más importantes en cuanto a los plazos de los contratos obedecen fundamentalmente a la cuestión del riesgo exploratorio; de hecho, los contratos de mayor duración fueron justamente aquellos celebrados con compañías (Shell, Continental Oil, Ohio Oil) que se comprometían a desarrollar áreas donde, por disponibilidad del recurso hidrocarburífero o viabilidad técnica de su explotación, existía mayor incertidumbre relativa en cuanto al éxito de la operación.

Siguiendo esa tesitura, tampoco era del todo cierto que los contratistas no pudieran disponer del crudo extraído. Al no tratarse de una concesión, las petroleras privadas que operaban como contratistas no eran propietarias ni del yacimiento ni, por ende, del recurso, insertándose en teoría como simple proveedores de YPF. Sin embargo, en algunos casos la situación era ambigua. Así lo demuestra el contrato de la Pan American Oil, donde frente a una hipotética anulación o rescisión prematura del convenio, el Estado quedaba obligado a pagarle una suma equivalente al valor de las reservas petroleras comprobadas dentro del área de influencia de las operaciones de la compañía estadounidense. En la práctica, esto equivalía a compensarla por lucro cesante abonándole la cantidad de crudo que

hubiese sido posible ser extraída y comercializada durante los años que restaran para la finalización formal del acuerdo.

Repitiéndose en otros contratos, esta cláusula parecía otorgarle al capital privado ciertos derechos de propiedad sobre el recurso, aún cuando el mismo no le hubiese sido concesionado (Dachevsky, 2008). Asimismo, esas cláusulas de indemnización interesadamente parecían olvidar que las “reservas petroleras comprobadas” en las cuales se basaba el valor de la hipotética compensación habían sido descubiertas y prospectadas por YPF<sup>10</sup>, no por las compañías contratistas.

Asimismo, no podía decirse que YPF ejerciera un monopolio estricto y exclusivo sobre el crudo producido por terceros, como lo argüía la retórica desarrollista. En algunos casos, el petróleo entregado a la petrolera estatal era repartido entre dicha empresa y el contratista, generalmente en proporciones situadas en el orden del 60% y el 40%, respectivamente (Risuleo, 2012). En el caso de Shell la contradicción era aún más evidente. Por un lado, el contrato estipulaba claramente que la petrolera angloholandesa no podía ejercer ningún derecho de propiedad sobre el crudo que eventualmente extrajera; por el otro, YPF ofrecía a dicha empresa una participación del 50% en las ganancias del negocio, permitiéndole quedarse con una cantidad de petróleo equivalente a los costos de producción (incluyendo amortizaciones y costos financieros) para que la procesara en la refinería que su subsidiaria Diadema Argentina poseía en el país. Del volumen remanente, apenas el 10% debía ser entregado a la petrolera estatal; el 90% restante sería retenido por Shell para producir en dicha refinería la cantidad de derivados y sub-productos necesaria para cubrir su cuota de mercado en el país (20% al momento de la firma del contrato). Una vez satisfecha esa necesidad, el crudo excedente pasaría a manos de YPF, quien debía pagarlo a precios internacionales (Dachevsky, 2008; 2013). El caso de ESSO seguía una tesitura similar, pues incluía la recompra por parte de la compañía del crudo necesario para asegurarse la preservación de su cupo del 16% en el mercado de derivados (Conesa, 1963).

A propósito del precio, la rentabilidad de los contratistas quedaba asegurada desde la misma rúbrica de los convenios. Si bien la producción de los contratistas no competía, sino que complementaba la de la petrolera de bandera -reduciendo así en teoría el riesgo de que la capacidad estatal de regulación de los precios se viera resentida transfiriendo más renta al capital privado (Dachevsky, 2008; 2013)-, el nuevo régimen implicó, lisa y llanamente, un generoso subsidio a las petroleras transnacionales. Para empezar, las condiciones que rodeaban a la fijación del precio muy lejos estaban de ser transparentes. Como ya mencionamos, los contratos tomaban como valor de referencia a las cotizaciones internacionales de base, seleccionando como parámetro a las variaciones del promedio de los precios vigentes en el Golfo de México, Venezuela y el Golfo Pérsico. Sin embargo, ningún convenio aclaraba qué metodología se utilizaría para definir el precio base ni cuál sería el tipo de crudo que se adoptaría como criterio, limitándose a explicitar el mecanismo mediante el cual se indexaría a futuro dicho valor.

Semejante indefinición en cuanto a qué precio internacional se tomaba como referencia en los contratos lejos estaba de constituir una cuestión baladí. Como bien explica Dachevsky (2008; 2013), todos los diferentes tipos de petróleo poseen calidades distintas, con lo cual su valor internacional sólo puede ser conocido con certeza cuando dicho crudo es exportado; dado que en el caso argentino la producción se destinaba exclusivamente al mercado interno, se ignoraba cuál era la calidad real de petróleo doméstico, no obstante lo cual se lo valuaba en función de la cotización internacional sin aclarar contra qué tipo de crudo se lo estaba comparando. Peor aún, ese precio internacional desconocido era aplicado a un producto obtenido localmente

<sup>10</sup> La inversión implícita en las tareas de exploración que la petrolera estatal -previamente a la firma de los contratos- había realizado en las zonas adjudicadas superaba los 1.000 millones de dólares (CEGM, 1973).

-con costos de producción en gran medida subvencionados por YPF- y sufría ajustes en función de la evolución del valor de crudos de presumiblemente mayor calidad, como el mexicano, el iraní o el venezolano.

Otra variable a considerar se refiere a la moneda de pago del crudo tercerizado. Aunque los costos de producción de los contratistas estaban definidos en pesos moneda nacional, la mayoría de los convenios incluía cláusulas que establecían que YPF debía pagar parte del petróleo de terceros en dólares, con proporciones promedio del 50-60%, bajo el pretexto de que esto era necesario para cubrir los gastos y amortizaciones proyectadas para las operaciones. Algunas empresas, como ESSO y Carl Loeb, gozaron de condiciones preferenciales, con precios escalonados según el volumen extraído (en el primer caso) y proporciones de pago en dólares que fluctuaban entre el 65% y el 70% (en el segundo).

En el caso de la Banca Loeb, las condiciones eran tan leoninas que YPF no sólo debía abonarle por el crudo extraído una suma de dinero igual a la mitad del valor de las divisas presuntamente ahorradas por sustitución de importaciones, sino también entregarle, en concepto de ganancia neta, fondos equivalentes al 20% de las divisas teóricamente ahorradas (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961). Incluso los propios defensores de la política contratista de Frondizi reconocen esta situación, señalando que YPF debía pagarle a esta empresa el 50% del valor del crudo comercializado hasta que la compañía recuperara sus inversiones, añadiendo entre un 15% y un 20% por riesgos de financiación y una tasa mínima adicional del 5% en concepto de reembolso del interés del capital invertido (Conesa, 1963).

Las únicas excepciones a la regla fueron la compañía nacional CADIPSA, la argentino-alemana Astra y la norteamericana Tennessee, quienes se contentaron con que el petróleo extraído fuera íntegramente abonado en pesos. Es importante aclarar que, atendiendo a la necesidad de evitar la fuga de divisas, todos los contratos impedían a las compañías dolarizar los montos recibidos de YPF (Dachevsky, 2008; 2013). Sin embargo, dicha sangría de capitales igualmente existió, pues los contratistas pertenecientes a multinacionales petroleras (la Banca Loeb, sobre todo) gozaron del privilegio de remitir sus utilidades al exterior y repatriar ganancias a sus casas matrices sin pagar impuestos, algo más que llamativo teniendo en cuenta el contexto de restricciones (tipos de cambios múltiples, control de divisas, etc.) que al respecto pesaban sobre otros sectores de la economía argentina (Solberg, 1986; Etulain, 1991; Favaro, 2001; Mateo Oviedo, 2015).

Sin perjuicio de lo anterior, los contratos petroleros de Frondizi sentaron el precedente de una tradición que, desde entonces y hasta 1989, se tornaría habitual en la relación de la petrolera de bandera con sus contratistas: el pago del crudo tercerizado a precios no sólo cercanos, iguales o incluso superiores tanto a la cotización internacional como al costo de la materia prima importada, sino también situados holgadamente por encima del costo en el que la compañía estatal hubiera debido incurrir para obtener esa misma producción por sus propios medios, sin necesidad de recurrir al capital privado.

Con respecto al primer y segundo punto, el análisis de datos aportados por Dachevsky (2013) permite colegir que, en promedio, el precio pagado a los contratistas por cada barril de petróleo rondó (en dólares) el 88% del precio FOB vigente para el crudo de alta calidad extraído en el Golfo Pérsico. Sin embargo, esta tendencia general encubría la diversidad de casos que contemplaban los convenios. Las condiciones pactadas con Union Oil International y Tennessee, por ejemplo, determinaban que el precio no fuera fijo, sino que variara conforme a las fluctuaciones de la cotización resultante de promediar el valor del crudo de Venezuela, el Golfo Pérsico y el Golfo de Estados Unidos. Algo similar ocurría en el caso de ESSO, empresa que además añadía a la ecuación el precio del petróleo kuwaití.

Sin minimizar los ejemplos precedentes, los casos más singulares sin duda correspondían a Pan American Oil y Carl Loeb, con un precio que en el primer caso hasta 1963 estuvo absolutamente desvinculado de las cotizaciones externas, y que en el segundo, en vez de tomar como referencia el valor CIF de importación en el puerto de Buenos Aires (valor de importación) o el precio del crudo Kuwait (valor de referencia más barato del mercado internacional), contemplaba una compleja fórmula de promedios que determinaba un precio a pagar que era un 25% más caro que la cotización kuwaití (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961). Esto sería posteriormente justificado por los apologistas de la política hidrocarburífera de Frondizi mediante el argumento de que la cláusula de reajuste de precios en función de la cotización internacional era favorable al país debido a que las perspectivas del mercado supuestamente permitían avizorar una caída de los valores externos (Conesa, 1963).

Como resultado, e independientemente de si los precios eran fijos o fluctuantes, la vinculación entre el valor en boca de pozo y la cotización internacional estaba deliberadamente calculada para que YPF pagara el crudo tercerizado más caro que el importado; de hecho, la petrolera de bandera se vio obligada a desembolsar, en el mejor de los casos, 15,30 dólares (caso Pan American Oil), y en el peor, 22,62 dólares (caso ESSO) por cada metro cúbico de petróleo obtenido por los contratistas, cuando el valor de los crudos importados de similar calidad oscilaba entre 12,73 y 16,80 dólares (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961). Esto contradecía a las fuentes oficiales, que señalaban que los precios oscilaban entre 7,8 y 12 dólares por metro cúbico (de Pablo, 1998). De ese modo, aunque el pago mixto del petróleo de los contratistas (60% en dólares, 40% en pesos inconvertibles a moneda extranjera) constituyera -en teoría- una opción menos onerosa que el crudo de origen externo (Dachevsky, 2008; 2013), en realidad la petrolera estatal pagaba el petróleo tercerizado entre un 1% y un 66,7% más caro que si lo hubiera adquirido en el exterior (**Tabla 2**)<sup>11</sup>.

Naturalmente, lo anterior desmitificaba el argumento del supuesto ahorro de divisas, el cual -estimado por Conesa (1963) en el orden de los 148,9 millones de dólares- pasaba así a constituirse en una ilusión contable (Solberg, 1986; Mateo Oviedo, 2015). A similares conclusiones arribó la comisión parlamentaria que durante el gobierno de Illia investigó los contratos, la cual señaló que el “precio internacional” al cual se ataban los convenios era una ficción mantenida para la estricta conveniencia de las compañías, con precios reales disociados de las cotizaciones externas y superiores al costo de importación (Etulain, 1991; Morgenfeld y Miguez, 2012; Dachevsky, 2013; Jaitte, 2014). La situación se agrava cuando se recuerda la inédita libertad concedida a algunas compañías contratistas que, en el marco de la política monetaria de cambios múltiples implementada por Frondizi, gozaron del privilegio de elegir el tipo de cambio más favorable a sus intereses para cada pago mensual del crudo tercerizado (Arrondo, s/f).

La cuestión se agravaba debido al hecho de que los contratistas que operaban a cuenta de YPF estaban exentos del pago del costo de transporte a destilería, regalías provinciales e impuestos, todos los cuales eran externalizados a la petrolera de bandera. No menos importante, en un marco signado por la restricción externa,

<sup>11</sup> Vale la pena recurrir a los datos aportados por las fuentes (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961) para comparar caso por caso el precio pactado con cada contratista y el valor de importación del crudo de calidad equivalente. Para la Banca Loeb, oscilaba entre 16,37 y 19,47 dólares por metro cúbico, contra 13,57 y 15,20 dólares (brecha del 20,6% al 28,1%); para Pan American Oil, era de 15,30 dólares, contra entre 12,73 y 14,67 dólares (diferencial del 20,2% y el 4,3%); para Union Oil, era de 17,30 contra 12,73 y 14,67 (brecha del 35,9% y el 17,9%); para Tennessee, esa misma brecha fluctuaba entre el 14,5% y el 5,2%, con un precio de contrato de 17,66 dólares por m<sup>3</sup> y un valor de importación de crudo de calidad equivalente que se movía entre los 15,42 y los 16,80 dólares; para la angloholandesa Shell, el diferencial oscilaba entre el 16,4% y el 1% (14,82 dólares, contra entre 12,73 y 14,67); a la italiana ENI se le pagaban 16,80 dólares por el crudo tercerizado, cifra un 17,5% y un 5,9% mayor a los valores internacionales de referencia (14,30 y 15,86 dólares); y, finalmente, la norteamericana ESSO recibía entre 18,32 y 22,62 dólares, apropiándose de diferenciales de entre el 20,5% y el 66,7% con respecto a los valores de importación (entre 15,20 y 13,57 dólares por metro cúbico).

la escasez de divisas y las altas barreras aduaneras las empresas contaron con la posibilidad de importar libremente equipamiento industrial sin restricciones de ninguna índole, externalizando a YPF los aranceles aduaneros pertinentes. Pocas compañías aceptaron comprar insumos nacionales, y lo hicieron siempre y cuando su calidad, precio y tiempo de entrega fueran equivalentes a los de los bienes importados, o bien las diferencias de valor corrieran a cargo de la petrolera estatal. Incluso algunos contratistas externalizaron costos laborales a YPF, como lo hizo Carl Loeb, cuyo convenio permitía que personal de la compañía pública fuera utilizado para faenas de esa firma extranjera (Dachevsky, 2013). Como resultado, entre 1959 y 1962 el fisco argentino habría perdido, en el mejor de los casos, 2.465 millones de pesos, y en el peor, unos 16.000 millones de pesos, sólo en concepto de exenciones impositivas y aduaneras (CEGM, 1973; Jaitte, 2014).

Con respecto al tercer punto, el mencionado informe de la comisión parlamentaria surgida durante el gobierno de Illia hace notar que, entre 1959 y 1963, YPF podría haber obtenido la misma producción de crudo con una inversión mucho menor, ahorrando 285 millones de dólares de los 666 millones de dólares que los convenios de tercerización le insumieron durante ese lapso (Jaitte, 2014). Como resultado, para la petrolera estatal el costo de los contratos fue un 70% superior a que si ese mismo recurso, en iguales condiciones de cantidad y calidad, hubiese sido extraído por sus propios medios (CEGM, 1973).

Paralelamente, los hallazgos de la citada comisión constataron que los gastos y amortizaciones reales eran significativamente menores a los pactados, por no mencionar el hecho de que, para cumplir con el compromiso de comprarle el petróleo extraído a las compañías privadas, YPF se había visto obligada a subdesarrollar zonas que en ese momento ya se hallaban en producción fiscal. Las irregularidades se hacían extensivas también a los contratos de exploración, donde había existido una sobre-perforación de pozos que, al no obedecer a necesidades reales, implicó gastos adicionales para YPF y abultados beneficios para las petroleras extranjeras (Etulain, 1991; Morgenfeld y Miguez, 2012; Dachevsky, 2013). A esto habría que añadir, además, los despiadados intereses punitivos estipulados por los contratos en caso de que YPF se atrasara en el pago del monto pactado (Arrondo, s/f).

A propósito de los beneficios obtenidos por las compañías, algunos apologistas de los contratos petroleros y altos funcionarios de la gestión de Frondizi llegaron a afirmar que, a mediados de 1961, los contratistas sólo habían logrado recuperar (en promedio) la tercera parte de las inversiones realizadas. Sólo una sola empresa habría amortizado la inversión inicial; todas las demás operaban a pérdida (de Pablo, 1998). Según Conesa (1963), los altos costos de explotación, los “bajos” precios pactados, los retrasos en el pago por parte de YPF, las infructuosas faenas extractivas (como fue el caso de Shell) y las cuantiosas inversiones realizadas -supuestamente muy superiores a las inicialmente comprometidas- determinaron bajas tasas de recupero; así pues, Pan American Oil habría amortizado sólo el 52,6% de su inversión total (52 millones de dólares, sobre un total de 98,8 millones), en tanto que Tennessee y la Banca Loeb habrían hecho lo propio con el 46,5% (20 millones, sobre 43 millones) y el 87% (32,8 millones, sobre 37,7 millones), respectivamente. Los resultados habrían sido un absoluto fracaso para ESSO -apenas 177.557 dólares, contra una inversión de 18,9 millones (0,9%)- y Astra -13.081 dólares, sobre 1,5 millones (0,9%)- (Conesa, 1963).

La primera cuestión que desmiente esos supuestos es que, según datos aportados por Dachevsky (2008; 2013), entre 1959 y 1962 la participación de los contratistas sobre la producción argentina de petróleo trepó del 4,6% al 30%, mientras que el peso de las petroleras privadas “puras” se desplomó del 12,4% al 2,7%. La evidencia demostraba claramente no sólo que los contratos constituían una opción mucho más atractiva para el capital que la concesión lisa y llana del recurso, sino también un veloz y significativo avance extractivo de los contratistas difícil de conciliar con la tesis de la operatoria

a pérdida. Esta última tesis sólo es válida para el caso de las compañías que, como Ohio Oil, Continental Oil y Shell, fracasaron en el intento de desarrollar zonas de dudosa riqueza petrolera localizadas en el centro y norte del país (provincias de La Pampa, Buenos Aires, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca) y nunca llegaron a extraer crudo, en contraposición a las empresas que más prosperaron al abrigo de los contratos, cuyo epicentro de actividad se hallaba en zonas con recursos hidrocarburíferos ampliamente comprobados y/o explotación de larga data (Chubut, Neuquén, Mendoza, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego).

Independientemente de esas singularidades, en términos generales las empresas subejecutaron las inversiones anunciadas y obtuvieron enormes ganancias. Los contratos petroleros contemplaron inversiones teóricamente valuadas en 284 millones de dólares (Dachevsky, 2013; **Tabla 2**), de los cuales el 69% correspondía a los montos comprometidos por la angloholandesa Shell y las estadounidenses Carl Loeb, Pan American Oil y ESSO. Sin embargo, y no obstante la insistencia de algunos autores de la época en magnificar o sobredimensionar la magnitud de los desembolsos<sup>12</sup>, de Pablo (1998) afirma que se concretó aproximadamente la mitad de esas inversiones. Al respecto, los casos más paradigmáticos eran los de la Banca Loeb, Pan American Oil y Tennessee, que no ingresaron al país ni siquiera el 10% de los desembolsos declarados (103 millones de dólares). Gracias a sus magras inversiones, los precios pactados y la externalización de costos fiscales, aduaneros y de transporte, esas tres empresas obtuvieron utilidades siderales, que fluctuaron entre el 163% y el 204% anual (CEGM, 1973; Jaitte, 2014). Dados sus vínculos con la actividad bancaria, la situación de Carl Loeb era sin duda la más lucrativa del conjunto, obteniendo ganancias por la locación de obras para YPF y jugosos réditos por su papel de financista e intermediario entre las demás contratistas y la petrolera estatal (Favaro, 2001).

Las lucrativas ganancias de las empresas citadas obedecían al hecho de que se trataba también de las más productivas. Sólo esas tres compañías explicaban por sí mismas el 29,1% de la producción nacional de crudo, con Pan American Oil acaparando el 14,14%, Carl Loeb dando cuenta del 9,4% y Tennessee concentrando el 6,1% (Dachevsky, 2008). Este liderazgo obedecía al hecho de que dichas empresas habían conseguido apropiarse de los mejores yacimientos adjudicados por YPF, acaparando entre el 38,3% y el 100% de las reservas comprobadas en la provincia de Mendoza y los Territorios Nacionales de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (Favaro, 2001). Todo lo anterior da pábulo a la tesis expresada por los críticos de los contratos de Frondizi, quienes señalaban que los convenios y sus “precios políticos” utilizaban el pretexto del “autoabastecimiento” como mecanismo para proporcionarle fabulosas ganancias a los *trusts* petroleros mundiales (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961), a tal punto que el egreso de divisas por remesa de ganancias al exterior licuaba los 200 millones de dólares supuestamente ahorrados por sustitución de importaciones (CEGM, 1973; Jaitte, 2014).

#### *Consecuencias e impactos para la Argentina y la compañía estatal YPF*

Sin perjuicio de lo anterior, los impactos de la política de contratos petroleros de Frondizi inicialmente fueron favorables para el mercado hidrocarburífero argentino y la matriz industrial nacional. Las leoninas condiciones bajo las cuales fueron llevados a cabo desencadenaron una verdadera fiebre petrolera que determinó el avance de la frontera hidrocarburífera y la concentración de la inversión privada y el gasto público en las provincias y Territorios Nacionales alcanzados por los acuerdos. En sólo cinco años, la producción petrolera casi se cuadruplicó, pasando de 6 millones de metros cúbicos en 1957 a 20,3 millones de m<sup>3</sup> en 1962 (de Pablo, 1998; Dachevsky, 2013). Si

<sup>12</sup> Basándose en información suministrada por las propias petroleras beneficiarias de los contratos, Conesa (1963) afirma que Tennessee invirtió más del doble de los fondos inicialmente comprometidos (43 millones de dólares, contra 20 millones) y que Shell desembolsó un 50% más (12,8 millones, frente a los 8,4 millones afectados por contrato). También asevera que, según datos extra-oficiales (y por ende, no comprobables), Astra habría invertido casi 5 millones de dólares, es decir, más del triple que los 1.450.000 dólares pautados.

bien dicha expansión obedeció en parte al dinamismo de YPF, quien aumentó la extracción directa de 4,9 millones a 10,1 millones de m<sup>3</sup>, el verdadero motor de ese acelerado crecimiento fueron las firmas contratistas, que en dicho lapso pasaron de producir 0,7 millones a 4,7 millones de metros cúbicos, explicando así el 47% del incremento registrado (Solberg, 1986; Etulain, 1991; Espósito, 2009; Dachevsky, 2013; Mateo Oviedo, 2015). Lo mismo ocurrió con la exploración, que en 1960 y 1961 registró picos históricos de 1.183 y 1.619 pozos perforados -más del triple de los guarismos registrados en 1958 (389) y 1959 (584), superando el récord de 1931- (Sábato, 1963), y que además implicó la realización de las primeras perforaciones *off shore* en la plataforma submarina y la introducción de la técnica de recuperación secundaria de pozos (Dachevsky, 2013).

Aún así, la evidencia empírica desacredita la errónea creencia ampliamente extendida en el imaginario político y académico (Trombetta, 2012; Espósito, 2009; Risuleo, 2012; Mateo Oviedo, 2015; Sánchez, 2015) de que, durante el gobierno de Frondizi, la Argentina habría logrado la meta del autoabastecimiento. Si bien existió cierta sustitución de las importaciones de crudo, petróleo procesado y combustibles -en el primer rubro, las compras externas cayeron un 84%, pasando de 7,7 millones de metros cúbicos en 1959 a 1,2 millones de m<sup>3</sup> en 1962 (Etulain, 1991; de Pablo, 1998)-, su incidencia sobre el consumo doméstico no desapareció; sólo mermó del 60% al 11% (Favaro, 2001; Mateo Oviedo, 2015). Desagregada según el tipo de capital, la dependencia de YPF respecto de las importaciones se redujo al 3,2% en 1962 y la de las compañías privadas disminuyó al 25,8%, pero la petrolera de bandera continuó siendo, dado el volumen adquirido, la principal importadora de petróleo y combustibles del país (Dachevsky, 2013). Como resultado, y pese a la retórica desarrollista, la dependencia del combustible de origen extranjero continuaría siendo a una variable a considerar. De hecho, en 1961 y 1962 el valor de las importaciones argentinas de petróleo y combustibles ascendió a 97 y 76 millones de dólares, respectivamente (CEGM, 1973).

Pese a la expansión, el pago del crudo de terceros a precios internacionales y el traslado de ese costo a la demanda interna, lejos de abaratar los combustibles, alimentaron la inflación y ralentizaron la acumulación industrial, en un contexto donde las compañías extranjeras quedaron escudadas tras YPF ante potenciales conflictos con los consumidores domésticos (Favaro, 2001). A esto se le sumó que Frondizi -una vez fracasado el intento de cederle a la Atlas Corporation (subsidiaria de la Standard Oil de Rockefeller) el 13,5% del negocio (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961)- dejó el 95% de la actividad importadora en manos de ESSO y Shell, quienes cobraban precios más caros que YPF por estos bienes aún en los momentos en que la cotización internacional tendía a la baja (CEGM, 1973).

Como resultado, según datos de Dachevsky (2013), la nafta argentina, que al momento de la firma de los contratos (1958) costaba la mitad que en Estados Unidos, años después era ligeramente más cara que en el país del norte. Lejos de constituir una "falla" del mercado, ese encarecimiento de los combustibles en el mercado interno argentino era una política deliberada; de hecho, una de las cláusulas del acuerdo que Frondizi firmó a finales de 1958 con el Fondo Monetario Internacional rezaba que el precio de los derivados del petróleo debía elevarse un 200% (Jaitte, 2014). Paralelamente, ESSO y Shell capturaron el 51% de las nuevas bocas de expendio de combustible creadas durante esta etapa (Hidalgo, 2009; Morgenfeld y Míguez, 2012) y lograron controlar el 15,7% y el 24,3% del mercado de derivados, contra el 59,2% de YPF (Informe del Senado de los Estados Unidos, 1961).

Con respecto a la petrolera estatal, pese a que los contratos promovían que gran parte de la renta quedara en manos de capitales privados y que la empresa se viera obligada a hacerse cargo de los costos operativos y de la rentabilidad de los contratistas, la compañía estatal aún continuaba obteniendo márgenes de ganancia positivos que fluctuaban entre el 0,84% y el 7,90%. En gran medida, esto obedecía a que las refinadoras

privadas le pagaban a YPF un precio por el crudo comprado a los contratistas que era entre un 28,8% y un 40,7% más alto que el costo al cual la compañía adquiriría la materia prima (Dachevsky, 2008; 2013). Sin embargo, la “batalla del petróleo” de Frondizi paradójicamente desalentó las actividades exploratorias y extractivas de la petrolera de bandera; de hecho, la empresa quedó excluida de los programas de producción nacional de petróleo, lo cual redundó en una pérdida objetiva de espacio estatal en el sector (Etulain, 1991). A lo anterior se añadiría al fuerte desfinanciamiento de la compañía durante la gestión desarrollista: medidos en valores constantes de pesos de 2010 deflactados de acuerdo al índice de precios mayoristas, los recursos que el Estado nacional aportaba mediante distintos mecanismos a YPF (contribuciones del gobierno, el Tesoro, la Dirección Nacional de Energía y el Fondo Nacional de Energía, el Plan de Reactivación, diferencias cambiarias, etc.) se desplomaron de 3.105,30 millones de pesos en 1957 a 64,25 millones de pesos en 1961 (Dachevsky, 2013), acumulando así una caída de nada menos que el 97,9% en apenas cuatro años.

Como resultado, a lo largo del gobierno de Frondizi la compañía estatal acumularía pasivos valuados en torno a los 10.000 millones de pesos. Permaneciendo ocultas en el corto plazo, las consecuencias del proceso se harían visibles durante las siguientes tres décadas, en parte debido a la inercia del proceso y en parte debido a que la política contratista del desarrollismo sentó un precedente que sería recuperado y reeditado -con variantes aún más perniciosas para el erario público y el país en su conjunto- tanto por las dictaduras de la Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional como por el gobierno democrático de Alfonsín.

## REFLEXIONES FINALES

Ordenada y filtrada por el tamiz proporcionado por las categorías y dimensiones de análisis aportadas por la bibliografía teórica de referencia, la evidencia empírica recabada en este trabajo ha dejado bien en claro que la política hidrocarburífera de Frondizi y su estrategia de contratos petroleros con el capital privado configuraron un proceso de acumulación por desposesión basada en la compra de influencia política por parte de las corporaciones, la aprobación de normas *ad hoc* para proteger y/o subsidiar sus intereses y la celebración de contratos de obra pública con costos inflados entre el capital privado y las agencias estatales. En un marco a todas luces reñido con los criterios básicos de legalidad y transparencia institucional, esto decantó en la semi-privatización de áreas hidrocarburíferas, la apropiación neocolonial e imperial de recursos naturales y el usufructo a bajo costo de esos activos estatales por parte de un capital petrolero que, mediante “precios políticos”, subvenciones económicas y exenciones fiscales y aduaneras y otras leoninas condiciones contractuales, obtuvo del Estado garantías explícitas de ganancia y caudalosas remesas de fondos públicos.

Paradójicamente, los contratos petroleros de Frondizi lograron sobrevivir a la breve gestión militar de sesgo anglófilo de la Revolución Liberal que lo derrocó en 1962, pero no al gobierno democrático de A. Illia (1963-1966), quien en 1963 decidió su anulación en base a argumentos que consideraban a tales convenios como concesiones petroleras disfrazadas, viciadas de ilegitimidad y perjudiciales para los intereses del país (Arrondo, s/f; Risuleo, 2012). Aún así, varios factores determinarían que su legado perdurara durante tres décadas.

Para empezar, debido a las cláusulas dispuestas por Frondizi esa anulación no pudo poner fin al saqueo del erario público perpetrado por el capital petrolero privado, pues los juicios de las empresas contra el Estado derivaron en el otorgamiento de jugosas indemnizaciones a Tennessee (42,3 millones de dólares), Shell (118,9 millones), ESSO (45,1 millones), Union Oil y Continental (109,7 millones) y Astra y Transworld (sin datos) (Iglesias, 1980; Dachevsky, 2013; 2018). La cifra total superaría los 387



millones de dólares, luego de que el gobierno militar de la “Revolución Argentina” (1966-1972) -que depuso a Illia bajo la anuencia de la CIA y el Departamento de Estado norteamericano (Morgenfeld y Miguez, 2012; Delpino, 2018)- indemnizara a Pan American Oil y Cities Services (ex-Carl Loeb) con 71,8 millones de dólares como compensación por petróleo supuestamente entregado a YPF pero no pagado por la firma estatal (Hidalgo, 2009).

Sugestivamente, mientras Frondizi era sobreesido de la causa judicial abierta durante el gobierno de Illia por las irregularidades detectadas en los convenios petroleros pergeñados durante su gestión, la cúpula militar que comandaba la Revolución Argentina restituía las áreas hidrocarburíferas tercerizadas a los contratistas y sancionaba la Ley de Hidrocarburos n° 17.319, la cual (re)incorporó la figura jurídica de los contratos petroleros y reestableció la posibilidad de la concesión del recurso. Así, el erario público compensó económicamente al capital petrolero privado (extranjero, sobre todo) por la breve y fugaz pérdida del usufructo de un recurso natural que jurídicamente no le pertenecía y que, casi inmediatamente, le volvería a ser entregado bajo la forma de nuevos contratos.

Lejos de detenerse allí, el legado petrolero de Frondizi se configuraría en el principio del fin para YPF. De hecho, sentó las bases fundacionales sobre las cuales se estructuraría tanto la relación entre el Estado el capital petrolero privado como el saqueo acumulativo que durante las siguientes tres décadas decantaría en la quiebra y privatización de la petrolera de bandera. Básicamente, la Revolución Argentina no hizo otra cosa que recuperar y perfeccionar la política hidrocarburífera urdida por el líder desarrollista. Aunque esta vez la lección había sido aprendida y los contratos fueron secretos -sólo se hizo público el decreto que los puso en vigencia, sin pormenorizar en los detalles de los acuerdos celebrados con cada empresa (Silenzi de Stagni, 1983)-, la escasa información disponible revela una mecánica muy similar (Rice, 1972; Dachevsky, 2018), o incluso peor<sup>13</sup>. Lo mismo hicieron la última dictadura militar (1976-1983) y el gobierno democrático de R. Alfonsín (1983-1989), que insistieron en perpetuar la herencia desarrollista<sup>14</sup> añadiendo nuevas prebendas a los contratos para favorecer en esta ocasión a la élite económica doméstica<sup>15</sup> (Barrera, 2012).

Irónicamente, la tan perseguida meta del autoabastecimiento hidrocarburífero, que obraba como justificativo de esa política, recién sería alcanzada en 1982. Para entonces, las cada vez leoninas condiciones pactadas entre la petrolera de bandera y el capital privado habían desangrado a YPF a tal punto que la compañía estatal ya se encontraba absolutamente descapitalizada, fuertemente endeudada y casi al borde de la quiebra.

<sup>13</sup> Las empresas continuaron accediendo al negocio de la explotación de reservas sin incurrir en riesgo minero exploratorio previo, YPF fue obligada a ceder gratuitamente áreas en prospección y explotación y los contratistas fueron formalmente habilitados a disponer libremente del crudo extraído. En caso de venderse a YPF, la compañía estatal estaba obligada a adquirir toda la producción y a pagarla a precios que rondaban la cotización internacional o incluso superaban el valor FOB de referencia, todo ello en el marco normativo que no explicitaba -pero tampoco impedía- que los contratistas externalizaran los tributos de rigor a la petrolera de bandera (Dachevsky, 2008; 2013; 2018; Morgenfeld y Miguez, 2012; Delpino, 2018).

<sup>14</sup> Llaman al respecto la atención las similitudes del discurso neoliberal de la última dictadura -que justificaba sus políticas sosteniendo que las mismas encarnaban un “nacionalismo con objetivos”- con la retórica desarrollista de Frondizi -quien hacía lo propio con la no menos eufemística idea del “nacionalismo de fines”-.

<sup>15</sup> Al nulo riesgo minero y comercial y la ausencia de pago de canon de concesión, se le sumaban precios diferenciales para la producción “básica” -es decir, la ofrecida por cada empresa al momento de firmar el contrato- y la producción “secundaria” -esto es, la que excediera tal volumen- y la condonación de las multas derivadas del incumplimiento de lo pactado. Es importante señalar que YPF pagaba el petróleo extraído por los contratistas a precios que, oscilando entre el 75% y el 130% del valor internacional del crudo, en nada se correspondían con los costos reales de producción de las empresas, duplicando y hasta triplicando las erogaciones que la compañía estatal hubiese debido realizar para extraer el recurso por sus propios medios, y que eran significativamente menores a los que la petrolera de bandera le cobraba a las refinerías privadas por la venta del crudo tercerizado (Etulain, 1991; Dachevsky, 2008; Barrera, 2012).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas, Revista de historia intelectual*, 2, 75-94.
- Arrondo, C. (s/f). Arturo Illia y la anulación de los contratos petroleros (Como informó a la opinión pública el diario El Día de La Plata) [en línea]. Disponible en: [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/arrondo.pdf&ved=2ahUKewiMyfyd0H3AhUSr5UCHZ5QA30QFnoECCMQAQ&usg=AOvVaw3e\\_DPs9fDUqq2qYqRXyeYI](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/arrondo.pdf&ved=2ahUKewiMyfyd0H3AhUSr5UCHZ5QA30QFnoECCMQAQ&usg=AOvVaw3e_DPs9fDUqq2qYqRXyeYI) [Fecha de consulta: 10/04/2022].
- Balladares Grazzo, J. (2013). *Política petrolera argentina y el problema de los subsidios*. Buenos Aires, Argentina: UBA.
- Basualdo, E. M., Barrera, M. A. (2015). Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar. El caso de YPF en la producción de petróleo. *Desarrollo Económico*, 55( 216), pp. 279-304.
- Barrera, M. A. (2012). El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa. *Realidad Económica*, 267, 19-43.
- Bonnet, A. (2011). Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero? En A. Bonnet (Comp.), *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente* (pp. 42-73). Buenos Aires, Argentina: Peña Lillo/Continente.
- CEGM. (1973). *Los tratantes de petróleo*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios General Mosconi-Achával Solo.
- Conesa, E. R. (1963). *Los contratos de petróleo*. Buenos Aires, Argentina: PUMA-FIBRA.
- Dachevsky, F. G. (2008). *Condiciones de acumulación de capital en la industria petrolera en Argentina (1907-1975)* (tesis de grado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. URI: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/11321>
- Dachevsky, F. G. (2013). *Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1922)* (tesis de doctorado). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. URI: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4651>
- Dachevsky, F. (2018). La reforma petrolera del gobierno de Onganía y su impacto sobre YPF (1966-1975). *H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 12(22), 17-39.
- de Pablo, J. C. (1998). Frondizi-“nomia”, 40 años después. *Contexto*, 450, 1-24.
- Delpino, M. F. (2018). El petróleo argentino durante los años de Onganía: hacia una nueva Ley de Hidrocarburos. Repercusiones internas y externas. *Ciclos*, XXV(51), 107-134.
- Divito, H. (2002). *Lo hecho y lo dicho sobre el petróleo en la Argentina del siglo XX. Del nacionalismo desarrollista al ambientalismo global*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Espósito, D. H. (2009). *Por qué el actual precio de los combustibles en Argentina no refleja la realidad del mercado, en un contexto de caída del precio internacional del petróleo* (tesis de maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. <http://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1166>
- Etulain, C. R. (1991). *Intervenção do Estado, economia e petróleo: un estudo sobre liberalismo e nacionalismo na Argentina* (tesis de maestría). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas. <http://libdigi.unicamp.t/?code=vtls000042115>
- Farfaro Ruiz, B., Bil, D. (2012). Aproximación a la medición de la renta petrolera argentina y sus mecanismos de transferencia (1963 a la actualidad). En: *V Jornadas de Economía Crítica*. Buenos Aires: UBA.
- Favaro, O. (2001). *Estado, política y petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990* (tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata. <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>
- Frondizi, A. (1954). *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, Argentina: Raigal.

- Frondizi, A. (1963). *Petróleo y nación*. Buenos Aires, Argentina: Transición.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Galeano, E. (1979). *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P. (1994). *Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez, A. (1963). *Política de entrega*. Buenos Aires, Argentina: Peña Lillo.
- Gómez, A. (2001). *Un siglo...una vida. De la soberanía a la dependencia*. Buenos Aires, Argentina: Editores de América Latina.
- Grenoville, S. (2002). Dos estrategias de desarrollo. Un análisis de la política petrolera entre 1958 y 1966. En: *IX Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas.*, pp. 585-593. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid, España: Akal.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Ecuador: IAEN.
- Hidalgo, E. (2009). Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina. *Realidad Económica*, 241, 66-93.
- Informe del Senado de Estados Unidos. (1961). *Actas secretas del cártel petrolero*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Problemas Nacionales.
- Jaitte, P. (2014). Testimonios y explicaciones del “giro” de la política petrolera de Frondizi. *Ariadna Tucma Revista Latinoamericana*, I(9). <https://www.ariadnatucma.com.ar/?p=4557>
- Kaplan, M. (1971). *Gobierno peronista y política del petróleo en Argentina 1946-1955*. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Liceaga, J. (1963). *¡Petróleo! Los contratos petroleros y los teóricos del déficit energético*. Buenos Aires, Argentina: Arayú.
- Llorens, L. 2021. Pérez Companc: de parasitar al Estado con el petróleo y las finanzas a zar de los alimentos (I) [en línea]. Disponible en: <https://stripteasedelpoder.com/2021/11/perez-companc-de-parasitar-al-estado-con-el-petroleo-y-las-finanzas-a-zar-de-los-alimentos-i/>
- [Fecha de consulta: 10/04/2022].
- Machado Aráoz, H. (2010). “El agua vale más que el oro”. Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropiatorios. En G. Delgado Ramos (Ed.), *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la minería* (pp. 59-96). México, México: UNAM.
- Mandel, E. (1969). *Tratado de economía marxista. Tomo II*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Marx, K. (1968). *El capital*. Tomo I. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Mateo Oviedo, J. A. (2015). Oro negro del Caribe en la Bahía Blanca. El transporte naval de petróleo en el camino al autoabastecimiento en Argentina (1951-1963). *Memorias Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, 11(27). <http://dx.doi.org/10.14482/memor.27.7823>
- Morgenfeld, L., Míguez, M. C. (2012). La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia: repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales. *Realidad Económica*, 271, 51-75.

- O' Connor, H. (1961). *El imperio del petróleo*. La Habana, Cuba: Editorial Platina.
- Rice, D. (1972). *Mensaje del presidente de Shell CAPSA al personal*. Mimeografiado.
- Risuleo, F. (2012). *Historia del petróleo en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: FODECO.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Ruffini, M. (2020). Representaciones del poder en la Patagonia argentina. El presidente Arturo Frondizi y la Segunda Conquista al Desierto (1958-1962). *Ayer*, 4(120/2020), 227-255.
- Sábato, A. (1963). *Historia de los contratos petroleros*. Buenos Aires, Argentina: COGTAL.
- Sánchez, N. I. (2015). Historia y política en torno al petróleo argentino (1907-2014). *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, 253(1), 25-46.
- Solberg, C. E. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamérica.
- Seifert, T., y Werner, K. (2008). *El libro negro del petróleo: una historia de codicia, guerra, poder y dinero*. Buenos Aires, argentina: Capital Intelectual.
- Silenzi de Stagni, A. (1983). *Claves para una política petrolera nacional. El vaciamiento de YPF*. Buenos Aires, Argentina: Theoría.
- Trombetta, M. (2012). *Política petrolera en Argentina (1946-1966)*. Salta, Argentina: USAL.