

NOTAS SOBRE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS INICIOS DE LA INDUSTRIA PETROLERA (1880 - 1916)

Por Orietta Favaro  
Marta Morinelli  
María Rosa Ragno

NOTA PRELIMINAR

Esta ponencia forma parte del Proyecto de Investigación "Estado y Economía. La intervención estatal en la industria petrolera: El caso Neuquén (1887-1935) que, bajo la dirección del Profesor Waldo Ansaldi, lleva a cabo el equipo de investigación que integran las autoras de la presente nota.

Dicho proyecto fue elaborado durante el desarrollo del Seminario "Capacitación para la investigación histórica" dictado por el mencionado profesor en el Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, entre los meses de junio de 1986 y marzo de 1987.

NOTAS SOBRE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS INICIOS DE LA INDUSTRIA PETROLERA (1880 - 1916)

INTRODUCCIÓN

La historia de la explotación y comercialización del petróleo en nuestro país ha dado lugar a una vasta bibliografía de distinto corte y, en algunos casos, teñida de connotaciones políticas o partidarias según los autores que han abordado desde distinta óptica dicha problemática: historiadores, economistas, políticos, técnicos, funcionarios, etc. Aunque con obvias diferencias o variantes, el rol intervencionista del Estado en materia de explotación de hidrocarburos aparecería recién en la segunda década del presente siglo, vinculada fundamentalmente al cambio de régimen político como consecuencia del advenimiento del Radicalismo al gobierno en 1916.

Dicha interpretación se basaría en la concepción de que el Estado liberal es, por definición, no intervencionista en materia económica. Sin embargo, una lectura crítica del material bibliográfico y documental nos induce a replantear los supuestos sobre los que se asientan estas interpretaciones. Al respecto hemos podido observar que, en el período de referencia, el Estado viabiliza su intervención en el control de hidrocarburos al margen de la legislación minera vigente, de los presupuestos ideológicos que inspiran el discurso liberal y de la firme -aunque encubierta oposición- y presiones de los sectores vinculados al capital extranjero.

En este contexto, estamos en condiciones de formular, a modo de hipótesis, la siguiente afirmación: Un sector de la clase dominante y la burocracia estatal vinculada al área de intereses mineros (1), promueven la intervención del Estado

en la exploración, explotación y comercialización del petróleo durante el período de auge y crisis del régimen conservador.

No es objeto del presente trabajo realizar una descripción minuciosa de los hechos que caracterizan este accionar, sino más bien interpretar la modalidad intervencionista que el Estado adopta en este rubro de la economía en el marco de un sistema capitalista dependiente.

I.- La intervención del Estado en la Industria Petrolera (1880 - 1916).

La intervención del Estado en la economía, concretamente en un aspecto de la misma, la industria petrolera, constituye un problema que no se resuelve solamente en función de la explicitación de objetivos por parte de funcionarios y élite dirigente, ni se explica adecuadamente a partir de los supuestos ideológicos teóricamente vigentes, o de las circunstancias coyunturales que la condicionan. Un análisis más profundo que contemple el estudio del comportamiento del Estado en el marco de una sociedad capitalista dependiente aportará, sin duda, elementos nuevos que aproximarán una interpretación más adecuada acerca de las modalidades que aquel adopta como generador y regulador de las relaciones económico-sociales.

Aunque no es objeto de la presente nota profundizar sobre aspectos teóricos del Estado, conviene explicitar que entendemos por tal -y seguimos aquí el pensamiento de Osziak- a la instancia política que articula relaciones sociales en función de un sistema de dominación. Su manifestación material está dada por un conjunto interdependiente de instituciones -burocracia estatal- que hace posible el ejercicio de su poder. El Estado Nacional surge en relación a una socie-

dad civil, la sociedad nacional, y en el marco de un sistema capitalista, implica la existencia de una base material -formación de un mercado nacional- que requiere la movilización de agentes sociales que establezcan las relaciones de producción y aseguren los recursos de dominación (2).

Entendido en ese sentido el Estado argentino que, como es sabido, inició su etapa de organización hacia 1852, quedó consolidado alrededor de 1880. Simultáneamente con él se fue conformando la clase dominante argentina, pluralidad de élites económicas -burguesía terrateniente, comercial y financiera- estrechamente vinculada al capital extranjero, especialmente británico. Esta burguesía hegemonizó el proceso general y dinamizó una etapa de crecimiento que, en el marco del modelo agroexportador, se insertó en forma plena aunque tardía en el sistema económico internacional.

Esa tardía inserción imprimió a los Estados de los países periféricos, entre ellos el nuestro, ciertos rasgos peculiares que se tradujeron en la adopción de una modalidad intervencionista a los efectos de acelerar el proceso de acumulación de capital y afianzar las bases de la expansión.

En materia económica, de acuerdo con los presupuestos ideológicos liberales, este Estado debía dejar en libertad al mercado, no intervenir, favorecer la libre empresa y el libre comercio. Por lo menos esto era lo que formaba parte del discurso liberal ya que, en la práctica, ni en los países centrales el Estado dejó de intervenir. En nuestro caso, en lo que a control de hidrocarburos se refiere, mantuvo desde sus inicios la constante del resguardo de la riqueza minera y vinculó estrechamente su explotación en la zona fiscal a una tarea privativa de su esfera de acción.

En este sentido, el descubrimiento del petrolero en 1907, hallazgo tradicionalmente considerado casual, se inscribe en el contexto de toda una labor estatal que, iniciada en 1904

con la creación de la División de Minas, Geología e Hidrología, dependiente del Ministerio de Agricultura, pone en evidencia un plan de acción tendiente a desarrollar una actividad sistemática de conocimiento del suelo y subsuelo del país. Al respecto son elocuentes las Memorias de la mencionada repartición a través de las cuales es dable observar la pertinacia con que sus funcionarios promueven el desarrollo de la industria minera por parte del Estado. En la Memoria de 1910, haciendo referencia a las exploraciones llevadas a cabo en Comodoro Rivadavia tres años antes "para encontrar tanto agua como alguna capa geológica de interés práctico", Hermitte manifestaba que, los trabajos se hacían basándose en la "Convicción" más absoluta que cada metro de perforación era un beneficio para el país. "La circunstancia de que nada autorizaba a sospechar la existencia del mineral -agregaba- hace que el descubrimiento de Comodoro Rivadavia sea debido a la suerte, pero a la suerte favoreciendo a una fe ciega en las consecuencias que tendrán para la República Argentina las investigaciones del subsuelo y un empeño constante de varios años para hacer esos estudios que, por lo mismo que son costosos, a la vez que de resultados lejanos, han tropezado en su desarrollo con el escepticismo y la incredulidad que encierra toda investigación científica" (3).

Esa labor desplegada por la mencionada Repartición adquiere mayor relieve si tenemos en cuenta que el Código de Minería, sancionado en 1887, en su Art. 9° prohibía al Estado intervenir en la explotación de los recursos mineros; por esa razón, el Poder Ejecutivo, que en el perentorio plazo de un día a partir del descubrimiento procedió emitiendo un decreto de reserva, debió hacerlo soslayando la legislación minera vigente y amparándose en la Ley de Tierras Públicas 4167 de 1903 por cuyo Art. 15° el Estado podía prohibir la denuncia de minas en los territorios que el mismo explorara. (4).

Esta modalidad que adopta el Estado no implicaría en realidad un comportamiento apartado del modelo liberal; tengamos presente que el liberalismo no planteaba la no intervención del Estado, lo que en rigor sostenían los liberales es la incapacidad de aquel como empresario (5).

Frente a ese argumento afirmaba Hermitte refiriéndose a la Ley 7059: "No puede afirmarse de una manera absoluta lo que es una opinión asaz vulgarizada 'el Estado es un mal administrador' y, en un caso como el que nos ocupa, será fácil desvirtuar esa creencia siempre que al organizar la dirección de esta explotación se supriman algunos inconvenientes con los que generalmente tropieza la acción administrativa..." (6).

La intervención del Estado se materializó con la creación de la Dirección de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia por el decreto del Poder Ejecutivo del 24 de diciembre de 1910 (7), organismo éste que accionó hasta 1922, año en que se creó Y.P.F. (8).

Son significativos los considerandos de ese decreto -que reproduce en parte los términos del informe de Hermitte al P.E. según se desprende de la Memoria de 1910- en el que se afirmaba la resolución de explotar el hidrocarburo directamente por el Estado: "(...) decidiéndose a ensayar esta explotación directa en la zona reservada cree (el Gobierno Nacional) consultar la conveniencia económica y permanente del país, los propósitos de la Ley 7059, las necesidades presentes y futuras de la industria y los servicios recordados de la administración pública, aunque reconozca la novedad del sistema adoptado con relación a los antecedentes de nuestra legislación minera y a la organización de nuestra economía financiera". En una suerte de respuesta a los reparos efectuados meses antes por el Senador Joaquín V. González (ver Nota 5), expresaba: "Las nuevas y legítimas exigencias de la

economía social y financiera, no pueden detenerse por el sólo peligro de la incapacidad del Estado para llenar sus fines, mientras no se demuestre antes la ineptitud mayor de sus agentes para sacrificar su comodidad particular al interés común y hacer efectiva la responsabilidad que comporte este olvido de su misión y sus deberes" (9).

Fuera de la zona de Comodoro Rivadavia, la acción del Estado se proyectaba simultáneamente en otras áreas de los Territorios Nacionales. Por decreto del 30 de septiembre de 1909 se había efectuado una reserva en Plaza Huincul, Territorio del Neuquén en el que los trabajos sistemáticos emprendidos por la División de Minas daría como resultado el hallazgo de petróleo en 1918 (10).

Pero los intentos de intervención del Estado no se limitaron solamente a los Territorios Nacionales, área natural de influencia del Poder Ejecutivo. Proyectó también su radio de acción a las provincias conviniendo con el Gobernador de Salta, Avelino Figueroa, la intervención de la Repartición nacional en esa provincia (1911). Las investigaciones del geólogo italiano Guido Bonarelli dieron como resultado el hallazgo de petróleo y, en una actitud similar a la adoptada por el Gobierno Nacional, se dictó el decreto provincial del 3 de octubre de 1911 que concretó la primera reserva petrolífera de la Provincia (11).

## II.- La burocracia y la explotación fiscal.

Como venimos sosteniendo, fue el conjunto de funcionarios y técnicos de la Dirección de Minas -burocracia o burocracia estatal, términos que usaremos indistintamente- los que no solo promovieron sino que también llevaron a cabo en forma constante y sistemática, pese a obstáculos y oposiciones, la exploración y explotación de los recursos petroleros.

Ya hemos afirmado en otro lugar que el Estado, sobre todo en los países periféricos, ha desempeñado un papel significativo como factor dinamizador del crecimiento económico. En el caso concreto que nos ocupa, aquel aparece como el único actor capaz de producir o afianzar las condiciones que posibilitan el desarrollo de la industria minera. Al respecto, las Memorias de la Dirección de Minas ilustran ampliamente en el sentido que venimos señalando. Ya desde fines de siglo Roskold, promoviendo la intervención estatal en la etapa de exploración solicitaba fondos para la realización de estudios geológicos serios pues ello iba a ser la mejor propaganda para atraer capitales extranjeros (12).

En ese contexto se inscriben las tareas de relevamiento geológico, mineralógico, hidrológico, la confección del mapa geológico de la República, estudios estratigráficos, confección de estadísticas mineras, etc., que como etapas de un plan de acción tendiente a poner en evidencia la riqueza del suelo con vistas a la incentivación y estímulo que atrajera el capital privado, llevaba a cabo la mencionada repartición.

Ello no era óbice para que el Estado, a su vez, en materia de petróleo tuviera por objeto asumir él mismo y se adjudicara la exclusividad de la explotación directa en las reservas fiscales. En una nota dirigida al Ministro de Agricultura, Eleoder Lobos, el 14 de marzo de 1911, Hermitte puntualizaba la necesidad de reformar el Código de Minería en lo atinente a la prohibición del Estado para explotar los recursos mineros, pero limitaba el alcance de dicha reforma sólo para los combustibles debido a su importancia económica y estratégica. Al respecto subrayaba el interés primordial del Estado "en descubrir y valorizar los yacimientos de combustibles", lo cual podía hacerlo asumiendo tanto la explotación directa -caso Comodoro Rivadavia- como prestando su concurso a las compañías privadas (13).

Tengamos presente que la minería por ser una industria

extractiva que implica fuertes inversiones de alto riesgo no resulta atractiva para el capital privado, sobre todo en los países periféricos que se encuentran en el proceso de acumulación de capital; si bien los capitales extranjeros afluyen masivamente, estos no se canalizaban, sin embargo, en este tipo de operaciones; tampoco los capitales nacionales que se volcaban prioritariamente a la economía agroexportadora. Al respecto cabe aclarar que, si bien en el período que consideramos, el capital norteamericano vinculado a la industria petrolera estaba en una etapa de plena expansión, el mismo -como luego veremos- se orientaba hacia el control de la comercialización y no de la producción. De esto era consciente Hermitte, quien observaba que, por parte de estos capitales, existían intereses contrarios a la apertura de nuevas fuentes de producción (14).

Una constante del pensamiento de esta burocracia estatal es la manifiesta convicción acerca de las ventajas que, en términos de ahorro de divisas, se derivarían para el país al sustituir el carbón importado por el petróleo nacional. Estas ventajas eran tan evidentes para los ferrocarriles, industriales y empresarios comerciales que -se planteaba- no iba a constituir un obstáculo demasiado grande realizar la adaptación de los motores que requería esa sustitución. Una serie de múltiples ensayos en este sentido demostraban las ventajas de la aplicación del combustible. Los ahorros de 50 millones de \$ m/n (50 millones de carbón y 8 millones de combustible líquido) que implicaba esta sustitución quedarían en el país y podrían ser aplicados a la explotación de yacimientos en otros puntos de la República (15).

Sabido es que en el sistema capitalista el desarrollo y expansión de las bases materiales de la Nación es una de las condiciones de la existencia del Estado. Ni la burguesía terrateniente ni el capital extranjero, orientados casi exclusivamente hacia el mercado internacional, iban a ser los mo-

tores generadores de las fuerzas productivas destinadas a promover el desarrollo del mercado interno en un sentido industrial. Era entonces el mismo Estado el que debía venir a cumplir este papel creando la infraestructura y servicios, condiciones que debían favorecer aquel desenvolvimiento. Era esto lo que propiciaba concretamente la Dirección de Minas cuando planteaba las ventajas que se iban a derivar del uso del combustible en la zona de localización de los yacimientos: Ferrocarriles del Estado, fuerza motriz para la instalación de nuevas industrias que fomentaran el desarrollo regional (fábricas de soda, cal y cemento); fuera de Comodoro Rivadavia los ferrocarriles, la Armada y otras dependencias del Estado (talleres del Riachuelo, obras de salubridad, puerto militar, etc.), empresas de gas y luz, etc., podían constituirse en importantes consumidoras del combustible estatal.

Esta intervención del Estado sugerida por este sector de la burguesía estatal no se limitaba sólo al proceso de producción. En un informe en el que Hermitte consideraba la eficiencia del Estado en la explotación de los yacimientos, proponía desarrollar simultáneamente las dos fases de la industria, la técnica y la comercial, para asegurar la salida del combustible en una producción constante y suficiente para que el producto tuviera su mercado en condiciones favorables y convenientes. Fue precisamente este informe el que dio los fundamentos al Poder Ejecutivo para dictar el arriba mencionado decreto de diciembre de 1910.

Ese decreto que refleja la iniciativa de este sector de la burocracia vinculado a la Dirección de Minas, pone de manifiesto su capacidad para influir en la toma de decisiones. Al hacer referencia a las facultades que se le otorgaban a la Comisión que tenía a su cargo la administración de la empresa estatal el decreto estipulaba que para asegurar el éxito industrial y comercial de la explotación aquella podría

proponer al Poder Ejecutivo todas las medidas que creyera indispensables pudiendo incluso vender el producto y sus derivados; aunque en realidad la empresa estatal perdía el control de los fondos derivados de esta operación ya que los mismos, según se estipulaba, debían ingresar a Rentas Generales.

Otro de los problemas que, por su naturaleza cae dentro de la órbita del Estado y se mantiene, por lo menos aparentemente al margen de los intereses de los sectores económicamente dominantes, es el de la seguridad nacional. En este sentido es dable advertir una preocupación del sector orientada a proveer un normal abastecimiento de combustible a las Fuerzas Armadas, principalmente a la Armada, ya que por ser éste un mineral de carácter estratégico su importación planteaba una situación de dependencia que podía hacer vulnerable la defensa nacional. En este marco se inscribe la iniciativa que en 1912 parte del Contralmirante Juan Pablo Sáenz Valiente, Ministro de Marina, quien presentó a Sáenz Peña un proyecto para el desarrollo del yacimiento fiscal sobre la base de un capital de 100 millones de \$ m/u amortizables antes de los diez años. Al fundarlo señalaba "la influencia que ejercía el combustible extranjero sobre la economía nacional en relación a la explotación del petróleo" y afirmaba: "No trepido en declarar que, por grande que sea el número de millones que se empleen para facilitar al consumidor el petróleo de Comodoro Rivadavia, siempre resultará una operación económica, noble por su provecho pecuniario y más noble aún por el colosal impulso que dará al país en todos sus órdenes de progreso y en la consideración política entre todas las naciones" (16).

En función de lo que venimos desarrollando, es dable advertir a través del pensamiento de estos funcionarios la importancia que adjudicaban al Estado como "elemento regulador y encauzador de las fuerzas vitales del país", palabras de

Hermitte que fundamentan el concepto vertido en torno del rol intervencionista del Estado como eje dinamizador del proceso económico.

### III.- Los intereses extranjeros y la acción oficial.

La propuesta de la burocracia en materia de hidrocarburos adquiere mayor relevancia ubicada en el contexto de la pugna de intereses que se da tanto en el orden internacional por el accionar de los trusts, como en el ámbito nacional, en el que no solo se refleja esa lucha de los monopolios internacionales, sino también por la peculiar situación de dependencia respecto de la importación de combustibles, carbón, petróleo y sus derivados.

Recordemos que Argentina era un excelente mercado para el carbón inglés que proveía a los ferrocarriles, usinas de gas y Armada nacional y que, por la ley de Aduanas de 1880 este combustible estaba eximido de derechos de importación. En tanto, Estados Unidos a través de la West Indiana Oil Company (WICO), subsidiaria de la Standard Oil de Nueva Jersey, y de la Compañía Nacional del Petróleo, poseedora de una refinería en Campana, tenía el control de la comercialización de los derivados del petróleo, lo cual le permitía fijar los precios en el mercado (17).

Ante la decidida acción oficial de llevar adelante la explotación de petróleo la reacción de los intereses extranjeros, en un caso u otro -norteamericanos o ingleses- se manifestó en el acaparamiento de extensas zonas que llegó hasta las 500.000 has. a través de permisos de cateos y concesiones para la explotación. Lo cual no implicó que existiera por parte de las compañías extranjeras un real interés en la producción. La cifras son un índice elocuente en este sentido, ya que entre 1907 y 1916, mientras la explotación fiscal

produjo 293.551 m<sup>3</sup>. de petróleo, en el mismo período todas las empresas privadas constituidas que tenían permisos en terrenos ricos en yacimientos obtuvieron 7.771 m<sup>3</sup>. (18).

Los datos apuntados darían fundamento a las sospechas de Hermitte quien en la Memoria de 1911 ponía de manifiesto el hecho de que las compañías privadas, no obstante contar con la información técnica que suministraba la acción oficial, no obtenían prácticamente resultados en la explotación. Al lado de la explotación oficial -exponía- llamaba la atención las pretendidas tentativas de la acción privada servida por máquinas en su mayor parte inadecuadas e ineficientes, "a tal punto que -agregaba- cabe preguntarse si los propósitos perseguidos no son opuestos al desarrollo y determinación real del valor de las zonas explotadas" (19).

En realidad, el "interés" demostrado por las compañías extranjeras apuntaba sólo a mantener los derechos adquiridos sobre las concesiones que, de otro modo, hubieran perdido en virtud de las disposiciones del Código de Minería. Vero este accionar debe inscribirse también en el marco de una campaña de desprestigio tendiente a desalentar la acción oficial y demostrar la mala calidad del petróleo, hecho que por entonces fue denunciado por los funcionarios a cargo de la explotación del yacimiento (20). Huergo llegó a decir que el incendio de un pozo pudo ser intencional para desacreditar la explotación del Estado y Krause, en 1913, hizo referencia a varios actos de sabotaje (21).

A raíz del acaparamiento derivado del afán especulativo de las empresas extranjeras y como consecuencia de la denuncia efectuada por Huergo en el Memorandum de 1913 al que luego nos referiremos, el Poder Ejecutivo dictó un decreto por el que se prohibía la denuncia de minas mientras durara la exploración y se declaraba la caducidad de los permisos de cateo no ajustados al Código de Minería.

En el marco de las estrategias oficiales, la colisión entre los intereses nacionales y extranjeros, adquiere distintos matices según sea que el problema del petróleo nacional afectara intereses británicos o norteamericanos.

En el primer caso, resulta obvio que la explotación fiscal que se perfilaba exitosa, contrariaba los intereses británicos. Como éstos controlaban los ferrocarriles, apelaron al recurso de elevar las tarifas cuando era descubierto un yacimiento para desalentar la producción. Esta maniobra, que ya había sido denunciada por Osvaldo Magnasco en 1891 (22), es también puntualizada por los funcionarios de la Dirección de Minas cuando hace referencia a los obstáculos con que chocaba la industria minera. Para revertir esta situación fue que entre 1908 y 1911 la repartición destinó gran parte de su magro presupuesto para obras de infraestructura: acueductos, depósitos, instalación portuaria y un muelle en Comodoro Rivadavia para trasladar el combustible a los lugares de mayor consumo.

No obstante esta oposición de intereses, no hubo en realidad un enfrentamiento abierto con las compañías británicas, ya que la política oficial de reserva y explotación convenía coyunturalmente a los intereses británicos como freno al avance de empresas de otras nacionalidades, particularmente norteamericanas, y hasta tanto el trabajo de exploración -que corría exclusivamente por cuenta del Estado- pusiera en evidencia el real valor de los yacimientos (23).

Esta coyuntural coincidencia de intereses no debe ocultar, sin embargo, el despunte de una actitud de relativa independencia por parte de los funcionarios frente a los intereses británicos a los que el país estaba estrechamente vinculado. Esta observación plantea el interrogante acerca de si este comportamiento de la burguesía estatal no puede ser caracterizado como disfuncional en el contexto de los intereses de la clase dominante y de su firme inserción en la órbi

ta de Gran Bretaña.

Si por los motivos apuntados no se planteó una abierta confrontación con las compañías inglesas, no sucedió lo mismo con respecto a las norteamericanas. Respecto de estas últimas, a través del Memorandum de Huergo del 8 de abril de 1913, se planteó una denuncia explícita que adquiere gran elocuencia: "Los poderes públicos, con una lentitud increíble y una mezquindad inconcebible, han tardado seis años en poner en claro y en hacer conocer al pueblo las inmensas riquezas que representan los grandes yacimientos de Comodoro Rivadavia. Entre tanto, han llegado los ulanos de descubierta, los 'syndicating operators', que han acaparado la tierra de promisión (más de 80.000 has. en un solo sindicato), que han reclutado una falange de prosélitos, pocos de ellos conscientes y la inmensa mayoría inconscientes, haciendo accionistas a ministros, legisladores, abogados, cagatintas de Sarmiento, jefe de divisiones y secciones administrativas, miembros de redacción de periódicos, directores de imprentas del Estado, jefes de la Armada y del Ejército, ministros de la religión etc." (24).

El ataque, que iba dirigido fundamentalmente contra la Standard Oil, se inscribe en el contexto del agresivo avance imperialista de la compañía en el mundo y en América Latina en particular y será un antecedente significativo del posterior conflicto suscitado entre esta Compañía y el Estado Nacional en la Provincia de Salta entre 1927 y 1933.

#### IV.- Hacia un capitalismo de Estado?

El análisis efectuado sobre algunos de los aspectos que hacen al comportamiento del Estado en el manejo y control de los recursos petrolíferos en la etapa inicial de su desarrollo, nos mueve a efectuar las siguientes reflexiones.



En coincidencia con estudios relativamente recientes sobre la problemática del Estado, una primera aproximación nos llevaría a inferir la gravitación que tiene el Estado en la formación del sistema capitalista; lo cual vendría a desvirtuar la interpretación simplista basada en la concepción idealizada de la doctrina liberal en virtud de la cual una sociedad "desestatizada" confiaba a los mecanismos del mercado la regulación de todas sus transacciones.

La interpretación que subraya el rol del Estado es válida tanto para los países centrales como para los periféricos. En los primeros, pues ni siquiera los teóricos clásicos del liberalismo descartaban su presencia al que otorgaban ciertas funciones irrenunciables (defensa exterior, seguridad interna, instituciones públicas que no concitaban el interés particular, etc.); en los otros, por haber ingresado tardíamente en el sistema capitalista mundial, el Estado debió actuar para acelerar el proceso de acumulación de capital, generar las condiciones de la expansión y, aparentemente -por lo menos en lo que a algunos sectores se refiere- hacer frente a los monopolios internacionales.

En este contexto el intervencionismo del Estado, término con que se designa las múltiples formas de interpenetración entre Estado y sociedad civil, se traduce en nuestro país y, concretamente en el caso que venimos considerando, a través de una tarea sistemática tendiente a la búsqueda de la riqueza minera y al intento de poner en marcha su producción. En efecto, los objetivos de la intervención en este sentido apuntan a valorizar los recursos asumiendo el Estado empresas de alto riesgo como la industria minera en que las inversiones de capital son demasiado grandes y el tiempo necesario para hacerlas rentables demasiado largo (25). Esto tiene que ver con la propuesta de este sector de la burguesía estatal que hemos analizado, en el sentido de promover la explotación petrolífera en función del ahorro de divisas

derivado de la sustitución de la importación de combustible para canalizar dichos ahorros hacia la capitalización de otros sectores de la economía.

Aunque no hemos relevado ampliamente el material documental que nos daría una noción más precisa acerca de la respuesta de los sectores económicamente dominantes con respecto a este accionar del Estado, creemos que -en realidad- los intereses de aquellos no debían verse sensiblemente afectados. En efecto, con la sociedad civil o al margen de ella, el Estado, en última instancia, adopta un papel que tiende a afianzar las bases del sistema, sobre todo en un aspecto de la economía en el que aquellos no tenían intereses concretos.

En realidad el Estado podía venir a cumplir satisfactoriamente este rol pues, como no está sujeta a la competencia ni compulsado a crear plus valor, puede convertirse en el encauzador de las fuerzas productivas en nombre del 'interés general' del conjunto social (26).

Como hemos apuntado en otro lugar, la intervención del Estado se materializa tanto en los Territorios Nacionales, área natural de influencia, como en las provincias; y ello lo hace a través de variados instrumentos, con la legislación minera o al margen de ella: decretos de reserva, creación de la empresa estatal, convenios con las provincias, etc.

En el contexto de los mecanismos de intervención que adopta el Estado adquiere particular significado la creación de la Dirección de Minas en cuyo seno se conforma un núcleo de funcionarios, sector de la burocracia que genera propuestas.

Refiriéndose a la burocracia en un sentido general Osztak sostiene que la misma, como nexo entre la sociedad civil y el Estado, asume un doble rol: por un lado, agrega, neutraliza o promueve intereses en beneficio de los sectores econó-

micamente dominantes. Por otra parte, como "actor desgajado" del Estado asume frente a este la representación de sus propios intereses sectoriales y ello lo hace en la medida en que reivindica sus derechos a participar en la definición del interés general. En este sentido adoptaría comportamientos autónomos expresados en distintos ámbitos operativos. (27).

Por lo que hemos podido apreciar, todo el accionar de la burocracia vinculada al área de los intereses mineros pone de manifiesto esas características enunciadas por Oszlak y que se traducen con claridad en la creación de la primera empresa estatal del país y del mundo para explotar y comercializar petróleo. De este modo se pone en evidencia no solo su capacidad de influir en la toma de decisiones; también se destaca por el hecho de generar un clima de ideas que se reflejan, entre otros ámbitos, en el Congreso, dando lugar a debates en los que se confrontan opiniones acerca del rol del Estado.

Formuladas las anteriores consideraciones se plantea el interrogante acerca de si esta modalidad intervencionista que adopta el Estado puede inscribirse en lo que se conoce como Capitalismo de Estado. Al respecto es preciso puntualizar el alcance conceptual que daremos a este término.

En líneas generales, esta expresión tiene distintos significados tanto en el plano conceptual como en su aplicación. Pero en todos los casos se hace referencia a la intervención del Estado al servicio de un proyecto capitalista, aunque varía la forma de organización política o el grado de desarrollo de las fuerzas productivas existentes en los diferentes contextos.

Como observa el autor arriba mencionado, no se puede generalizar en este sentido, ya que en cada caso el Estado adopta características específicas según el ámbito en que se

desenvuelve y la circunstancia histórica en que se manifiesta. Por otra parte, es el conjunto de los modos de intervención el que puede suministrar algunas claves para comprender cuál es la orientación normativa del Estado o en qué sistema de dominación y de organización social se inscribe. Aún más, hace falta observar el conjunto de los instrumentos empleados en una secuencia histórica integrándolos en una visión que contemple las cuestiones sociales suscitadas y los modos en que se resuelven (28).

En función de lo expuesto, creemos estar en condiciones de formular las siguientes apreciaciones:

- El Estado desde su consolidación, promueve el desarrollo de la industria minera en general y petrolera en particular.
- En ese contexto tiende a asegurar el control general sobre el manejo del mineral y la exclusividad de la explotación en el área de reserva fiscal.
- Ante la ausencia de capitales nacionales o extranjeros dispuestos a orientarse a este tipo de actividad, el Estado asume la explotación de los yacimientos petrolíferos a través de los organismos respectivos.
- El Estado en el desarrollo de esta actividad, actúa al margen de los intereses de los sectores económicamente dominantes pero no en contradicción con aquellos.
- En nombre del "interés general" alude a una socialización de la economía, la cual debe interpretarse en el contexto de los cambios que se operan en el sistema capitalista para mantener lo esencial del mismo. También podría verse como ex

presión de una relativa autonomía del Estado respecto de los sectores económicamente dominantes.

- La tarea de control en un sector estratégico de la economía, no podía dejarse enteramente librada, por razones de seguridad a la actividad privada.
- La burocracia, actuando en función de intereses aparentemente sectoriales adopta comportamientos de relativa autonomía e independencia respecto de los sectores económicamente dominantes y de los intereses del capital extranjero.

En virtud de lo expuesto y sin pretender realizar una afirmación contundente en el sentido de catalogar esta forma de intervención como "capitalismo de Estado", estaríamos en condiciones de sugerir que nos encontramos en presencia de formas embrionarias de aquel; inferencia que se podrá confirmar en la medida en que se avance en el desarrollo de la presente investigación.

#### NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Aunque no se plantea aún como hipótesis, es probable que otros sectores de la burocracia, fundamentalmente las Fuerzas Armadas, por razones estratégicas y de seguridad pudieran haber ofrecido una propuesta similar.
- (2) OSZIAK, Oscar: "La formación del Estado Argentino". Bs. As., Editorial Belgrano, 1982.
- (3) MINISTERIO DE AGRICULTURA. Sección Geología, Minerología y Minería. Memoria de la División de Minas, Geología e Hidrología. 1910. Bs. As., 1911. T. VII N° 2. En adelante citaremos Memorias etc.
- (4) Decreto del Poder Ejecutivo del 14 de diciembre de 1907. En: Memorias, 1910, Ley de Tierras Públicas del 8 de enero de 1903. El art. 19° es transcrito por FRONZONI, Arturo: Petróleo y Política. Bs.As., Raigal, 1954. P. 46.
- (5) En el debate suscitado en la Cámara de Senadores a raíz del proyecto del P.E. que daría lugar a la sanción de la Ley 7059 de 1910, por la cual se establecía una reserva de 5.000 has. y se votaban 500.000 l m/n para que el Estado las explotara, el Senador Joaquín V. González señalaba la ineficiencia del Estado como empresario. Ante la opinión en contrario sostenida por los Senadores Francisco Figueroa y Alberto Soldati, González reiteró aquel concepto y sostuvo además que no debía limitarse la acción de las compañías extranjeras ni espantarse del capital foráneo (CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones, Cámara de Senadores. Año 1909, p. 542). En el mismo sentido se expresaba años después A.C. Escobar al fundamentar un proyecto de ley por él presentado y que proponía una especie de sistema mixto: "convertir al Estado en industrial es a mi juicio querer definir la tarea gubernamen-

tal con un concepto completamente errado; es darle funciones que no puede ejercer por su organización constitutiva, porque sus funciones son otras, que están preceptuadas terminantemente por la Constitución y por las leyes. Su orientación administrativa se lo impide" (CONGRESO NACIONAL. Cámara de Diputados, Sesión del 22 de agosto de 1913, T. II, p. 1034. En adelante citaremos D.S.D.).

- (6) Memoria de 1910, p. 33
- (7) Decreto del P.E. del 24 de diciembre de 1910. D.S.D., Sesión del 17 de agosto de 1927.
- (8) La Comisión administradora de esta Dirección estaba presidida por el Ing. Luis A. Huergo e integrada, entre otros, por el Ing. Enrique Hermitte, Jefe de la División de Minas desde 1907 a 1922.
- (9) Decreto del 24 de diciembre de 1910. Ibid.
- (10) Los trabajos sistemáticos en Plaza Huincul comenzaron con los trabajos del Dr. Anselmo Windhausen, geólogo alemán contratado por la Dirección de Minas, quien elaboró el primer científico de la cuenca neuquina. Estos trabajos fueron completados por los que llevara a cabo el doctor Juan Keidel.
- (11) Esta reserva se mantuvo hasta 1918, año en que el nuevo gobernador Abraham Cornejo la derogó. Este intento de intervención constituye un antecedente del conflicto que más tarde se suscitara entre la Standard Oil, el Estado Provincial y el Gobierno Nacional y que se resolvería a favor de la compañía extranjera en 1933.
- (12) MINISTERIO DE HACIENDA. Memoria del Departamento Nacio-

nal de Minas y Geología correspondiente al año 1896. Bs. As., Imprenta de Obras, J.A. Berra, 1897.

- (13) Memoria de 1911, p. 17.
- (14) Memoria de 1910, p. 31.
- (15) Memoria de 1910, p. 28.
- (16) YPF, UNA EMPRESA AL SERVICIO DEL PAIS, 1922 - 1972. S.D.E., p. 30.
- (17) La West Indian Oil Company (Wico) era una empresa formada en EE.UU. en 1902 para comercializar los derivados del petróleo en América Latina y fue subsidiaria de la Standard Oil de Nueva Jersey. La Compañía Nacional de petróleo conformada con capitales nacionales, en 1905, fue adquirida por la Wico en 1911. Producía especialmente kerosene y, amparada en una ley que eximía de derechos de importación al petróleo crudo para proteger el producto nacional, obtenía grandes beneficios ya que a través de un sencillo sistema de destilación refinaba el producto. El fisco dejó de percibir por ese motivo 16.000.000 \$ m/a entre 1905 y 1916.  
  
En 1915 una ley rebajó el derecho de importación al kerosene y puso un impuesto a la importación de petróleo crudo. En: FRONDIZI, Arturo. Política y Petróleo, Ob. Cit., p. 64.
- (18) Ibid, p. 68.
- (19) Memoria de 1911, p. 31.
- (20) FRONDIZI, Arturo: Petróleo y Política. Ob. Cit., p. 69.

(21) Hasta los intereses privados vinculados al capital nacional estuvieron orientados a desacreditar el valor del petróleo descubierto en 1907. Es significativo que los análisis químicos de la muestra realizada por la Compañía Nacional de Aceites -posteriormente Compañía Nacional de Petróleo- daban resultados contradictorios con respecto a lo realizado por el Ministerio de Agricultura que demostraba la alta calidad del producto. En: YPF, etc. Ob. Cit., p. 25.

(22) En la Sesión del 11 de septiembre de 1891 en la Cámara de Diputados decía Osvaldo Magnasco: "Jujuy y Mendoza -y sobre todo la primera- están empeñadas desde hace diecisiete años en la explotación de sus fuentes más ricas de producción: sus petróleos naturales. No bien llega a oídos de la empresa ferroviaria la exportación de una pequeña partida a Buenos Aires o a cualquier otro punto, se alza inmediatamente la tarifa, se alza como un espectro y se alza tanto que el desfallecimiento necesariamente tiene que invadir el corazón del industrial más fuerte y emprendedor". En: DEFELIPPE, Bruno. La política energética argentina. Bs. As., Raigal, 1953.

(23) KAPLAN, Marcos. La primera fase de la política petrolera argentina (1907 - 1916). En: Desarrollo Económico, N° 52, Bs. As., 1974, pp. 775-810.

(24) Memorandum de Huergo del 8 de abril de 1913. En: MORIXE, Horacio. Régimen legal del petróleo, Bs. As., La Facultad, 1934, p. 48-49.

(25) ALTVATER, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del Intervencionismo de Estado", En: LECHNER, Norbert. (Coord.), Estado y Política en América Latina, Siglo XXI, México, 1985, p. 106.

(26) Ibid, p. 99.

(27) OSZLAK, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", En: Desarrollo Económico, N° 74, Bs. As., 1979.

(28) OSZLAK, Oscar. "Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?" En: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Ediciones Siap., Santo Domingo, 1978.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES :

- ALTVATER, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado". En: LECHNER Norbert, Estado y Política en América Latina, Siglo XXI, México, 1985.
- ANGUIRRA M. DEL C. y TONINI Alicia del C., Capitalismo de Estado, Bs. As., Ceal, 1986.
- CATALANO, Edmundo, Legislación de Minas y Régimen Legal del Petróleo, Bs. As., La Facultad, 1950.  
Breve Historia minera de la Argentina, Bs. As., Depalma, 1984.
- DEFELIPPE, Bruno La Política energética Argentina, Bs. As., Raigal, 1953.
- DORFMAN, Adolfo Historia de la Industria Argentina, Bs. As., Solar Hachette, 1946.
- FRONDIZI, Arturo Petróleo y Política, Bs. As., Raigal, 1954.
- GONZALEZ, Julio Nacionalización del Petróleo, Bs. As., El Ateneo, 1947.
- KAPLAN, Marcos La formación del Estado Nacional en América Latina, Bs. As., Amorrortu, 1983.  
"La primera fase de la política petrolera argentina (1907- 1916)", En: Desarrollo Económico, N° 52, Bs. As., 1974.  
Economía y Política del petróleo argentino, Bs. As., Praxis, 1957.  
"Aspectos del Estado en América Latina". México, UNAM, 1981.
- LASCANO, Luis "La nacionalización del petróleo", En: Todo es Historia, N° 6, Bs. As., 1976.
- MAYO, Carlos y Otros. La diplomacia del petróleo, Bs. As., Ceal., 1983.  
El General Uriburu y el petróleo, Bs. As., Ceal., 1986.
- MORIXE, Horacio Régimen legal del petróleo, Bs. As., La Facultad. 1934.
- OSZLAK, Oscar Formación Histórica del Estado en América Latina; Elementos teóricos-metodológicos para su estudio. CEDES, VOL. I, N° 3, Bs. As., 1978.  
"Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: Desarrollo Económico, N° 74, Bs. As., 1979.  
La Formación del Estado Argentino, Bs. As., Edit. Belgrano, 1982.  
"Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?", En: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Gobierno y empresas públicas en América Latina, Edic. Siap., Santo Domingo, 1978.
- SOLBERG, Carl "El sector público empresarial y el desarrollo del capitalismo: el caso argentino". En: FLORESCANO ENRIQUE (Coord.), Orígenes y Desarrollo de la burguesía en América Latina (1700 - 1955), México, Nueva Imagen, 1985.  
Petróleo y Nacionalismo en la Argentina, Bs. As., Hispanérica, 1986.-

SOMMI, Luis La minería argentina y la independencia económica, Bs. As., Maigal, 1956.

VEDOYA, Juan C. "Mosconi, el petróleo y los trusts". En: Todo es Historia, N° 6, Bs. As., 1976.

Y.P.F.: Desarrollo de la industria petrolífera fiscal, 1907-1932, Bs. As., Ed. Pensar, 1932.

Una Empresa al servicio del país, 1922-1972, S.D.E.

MINISTERIO DE HACIENDA, Memoria del Departamento Nacional de Minas y Geología correspondiente al año 1896. Bs. As. Imprenta de Obras, 1897.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Memorias de la División de Minas, Geología e Hidrología, de los años 1904, 1907, 1908, 1909 y 1910. Talleres de publicación de la oficina meteorológica argentina.

Memorias de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología, de los años 1911, 1912, 1913, 1915, 1916.

MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIA DE LA NACION, Dirección Nacional de Minería. Las fuentes del petróleo argentino, 1907-1957, Bs.As., 1957.

CONGRESO NACIONAL Diarios de Sesiones, Cámara de Diputados, años 1910, 1916, 1914, 1927.

ANÁLISIS E INFLUENCIA DE LA ILUSTRACION EN LA GENERACION DE 1810 EN EL RIO DE LA PLATA

Por Graciela Alicia Funes

Silvia Laura Zanihi