

LA ENERGÍA EN ARGENTINA DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PETROLERAS Y ELÉCTRICAS ENTRE 1946 Y 1976*

PEDRO CHÉVEZ**

EMILIA RUGGERI***

doi.org/10.47003/RUHE/12.22.04

Resumen

La presente nota de investigación plantea un análisis de las principales políticas energéticas (petroleras y eléctricas) implementadas en Argentina entre 1946 y 1976, teniendo en cuenta tanto el contexto económico nacional como internacional.

En cuanto al marco internacional, se sintetiza el período conocido por la historiografía como “los años dorados”, iniciado en la segunda posguerra, donde se implementaron los principios del keynesianismo y el estado de bienestar y cuyo agotamiento en los setenta dio lugar a las denominadas “décadas de crisis”. A partir de allí comenzaron a tomar vigencia las teorías económicas ortodoxas clásicas vinculadas al libre mercado, cuyos resultados de largo plazo demostraron consecuencias muy negativas para numerosos países.

En dicho contexto, en Argentina se sucedieron gobiernos de diferente signo político, tanto constitucionales como de facto, con el peronismo proscripto total o parcialmente; pero que compartieron similares dificultades económicas. En este período, la industria creció significativamente en su participación en el producto bruto interno mediante un mayor o menor intervencionismo estatal. En este contexto, tanto a nivel internacional como local, el abastecimiento de energía sería un elemento clave en el desarrollo económico, ocupando un lugar importante en la agenda de los gobiernos. Es por ello que el trabajo propone hacer foco en las diversas y basculantes políticas energéticas implementadas en el período de referencia.

Palabras clave: política, economía, sociedad, energía.

Abstract

This research analyses the central energy policies (oil and electricity) implemented in Argentina between 1946 and 1976, considering the national and international economic context.

Concerning the international context, the paper summarises the period known as the "golden years", which began in the second post-war period, when the principles of Keynesianism and the welfare state were implemented, and ended in the 1970s, giving rise to the so-called "decades of crisis". From then on, classical orthodox economic theories linked to the free market began to take hold, the long-term results of which had very negative consequences for many countries.

In this context, there was a succession of governments of different political signs in Argentina, both constitutional and de facto, with Peronism banned in whole or in part, but which shared similar economic difficulties. During this period, the industry grew significantly in its share of gross domestic product through greater or lesser state interventionism. In this context, both internationally and locally, energy supply would be a key element in economic development, occupying an important place on the agenda of governments. For this reason, the paper proposes to focus on the diverse and changing energy policies implemented between 1946 and 1976.

Keywords: politics, economy, society, energy.

*El presente trabajo fue financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científicas y Técnicas (ANPCyT) -PICT 2018-02797-.

** chevezpedro@gmail.com. Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

*** emilia.ruggeri@gmail.com. Instituto de Estudios Sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT). Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda posguerra mundial se desarrolló en el mundo la etapa denominada por Hobsbawm (2009) como “los años dorados” (entre 1945 y la crisis de 1973). Allí se fortaleció el modelo económico fordista-keynesiano, con una fuerte intervención del estado que permitió, en muchos casos, un gran crecimiento económico y ciertos beneficios para las clases obreras. Este período de expansión fue sostenido fundamentalmente por la disponibilidad y el bajo costo del petróleo. Posteriormente, este modelo comenzó a atravesar una profunda crisis durante los setenta, lo cual permitió el reposicionamiento de las teorías económicas ortodoxas neoclásicas de libre mercado (neoliberalismo). Estas propiciaban el libre mercado, pero con una doble función del estado. Por un lado, la reducción de su participación en los gastos sociales e intervenciones económicas. Pero, por el otro, la activa intervención del estado para controlar el poder de los sindicatos, bajar el precio de la mano de obra y generar reformas fiscales tendientes a incentivar la inversión de las clases dominantes (Clavento, 2006). De esta manera, consideraban que una “nueva y saludable” desigualdad volvería a dinamizar las economías avanzadas. A partir de entonces, comenzarían las “décadas de crisis”, tal como las denomina Hobsbawm.

La Argentina recorrió dicha transición de modelo económico a su manera, desde la sustitución de importaciones encarada por Juan Domingo Perón (1946/1952-1955), pasando por las políticas desarrollistas de Arturo Frondizi (1958-1962), hasta ser uno de los primeros ensayos neoliberales durante la dictadura militar iniciada en 1976. Este camino configuró parte de la actualidad política, económica y social, pero también energética del país. En efecto, resulta relevante su análisis a la hora de pensar en el futuro de la política energética nacional, debido a la vigencia que presentan en la actualidad algunos debates surgidos en aquel período.

Por consiguiente, la presente nota de investigación se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo incidieron el contexto internacional y las políticas económicas nacionales sobre la política energética argentina entre el primer y tercer peronismo (1946-1976)?

Para ello, se propone: en primer lugar, indagar sobre las condiciones de borde a nivel internacional durante el período señalado, focalizando en los aspectos económicos y energéticos; y, en segundo lugar, ya centrados en la Argentina, reconocer las principales características económicas del período y analizar las principales políticas energéticas implementadas.

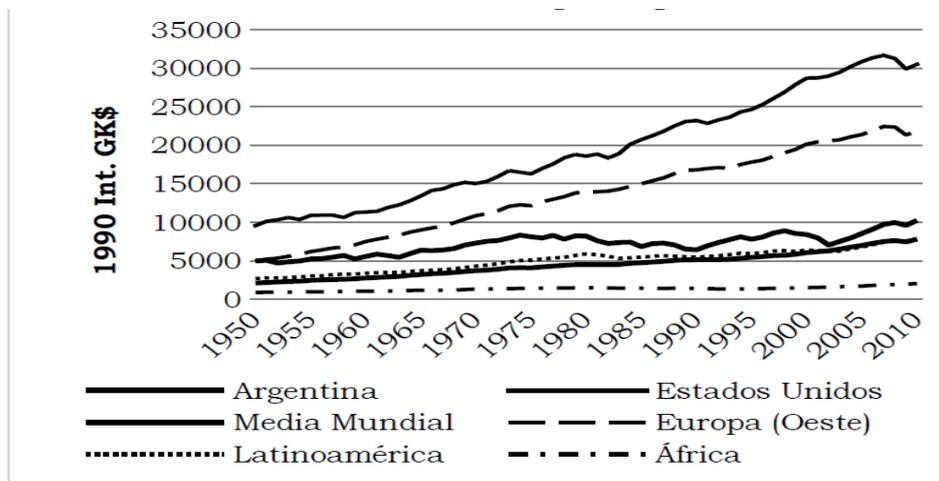
2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL ENTRE 1945-1973: KEYNESIANISMO Y ESTADO DE BIENESTAR

El período transcurrido entre los años 1945-1973 es caracterizado por la historiografía como “los años dorados”, ya que durante esta etapa se observó un crecimiento económico sin precedentes en los países capitalistas desarrollados. A lo largo de estas décadas, dichos países representaron alrededor del 75% de la producción mundial y más del 80% de las exportaciones de productos elaborados (Hobsbawm, 2009). Se vivió un período de advenimiento de una sociedad opulenta, donde se expandió el uso del automóvil a prácticamente todo el planeta, como así también bienes y servicios que hasta entonces estaban restringidos a minorías y que ahora pasaron a ser masivos, como por ejemplo el turismo. Lo que en otros momentos había sido indicador de lujo ahora era un bien habitual, como las heladeras, lavarropas, teléfonos, entre otros. El cambio tecnológico vivido en este período tuvo fuerte incidencia en la expansión económica, ya que permitió la multiplicación de productos existentes, ahora mejorados, y además impulsó al mercado otros desconocidos como el televisor, los discos, la radio portátil. Buena parte de este avance se debió a la inversión tecnológica desarrollada en los años de entreguerras (Hobsbawm, 2009).

En cuanto a la política, el escenario de posguerra estuvo atravesado por el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Durante la Guerra Fría, el mundo bipolar aparecía dividido en dos: el “primer mundo”, conformado países capitalistas desarrollados, y el “segundo mundo”, constituido por los principales países bajo la órbita comunista soviética. Los países que mantuvieron como estrategia la no alineación a ninguno de los dos bloques fueron los que conformaron el llamado “tercer mundo” (Gaddis, 2008). La mayoría de estos estados tendieron a la sustitución de importaciones con una relativa autarquía. Si bien hubo cierta mejora en sus economías, esta fue mucho menos pronunciada que en las de los países desarrollados, tal afirmación puede observarse en la Figura 1 donde se aprecia la evolución

del Producto Bruto Interno per cápita de diferentes países y regiones para el período 1950-2010. Se observa entonces que la economía creció en todos los sectores analizados, salvo el continente africano que mantuvo prácticamente constante su PBI.

Figura 1. Evolución del PBI per cápita desde 1950 hasta 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison Project Database (2020). Valores en dólares Geary-Khamis de 1990 (dólar internacional).

La gran expansión económica ocurrida durante estos años debe abordarse desde diferentes aristas. En primer lugar, la segunda posguerra colocó a Estados Unidos en una posición dominante, lo cual permitió su expansión económica, política, ideológica y militar. En segundo lugar, se desarrolló una profunda industrialización fundada sobre las bases del fordismo. Y, en tercer lugar, hubo un consenso generalizado respecto del intervencionismo estatal en la economía y en la provisión de servicios sociales.

Con relación a la hegemonía de Estados Unidos, por ese entonces Washington asumió el objetivo de la construcción y la gestión de un capitalismo global, ya que logró establecer un orden internacional mediante la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto brindó el marco necesario para que el resto de los países se desarrollaran aceptablemente y a su vez favorecieran a su protector (Béjar, 2012). El Banco Mundial y el FMI quedaron subordinados de hecho a la política de los Estados Unidos. Ambos tenían la finalidad de facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas de balanza de pagos. Por otra parte, se estableció el régimen monetario oro-dólar mediante el Acuerdo Bretton Woods,¹ el cual convirtió al dólar en moneda de reserva mundial y vinculó el desarrollo económico mundial a la política fiscal y monetaria estadounidense (Harvey, 1998).

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos adoptó una perspectiva de largo plazo y se convenció de que ayudar a sus futuros competidores a crecer lo más rápido posible era de máxima urgencia política. En esa línea se inscribieron los fondos del Plan Marshall, los cuales contribuyeron a la reconstrucción de Europa y a la modernización de los beneficiarios que quisieran utilizarlos con ese fin (Arrighi, 1999). Por otra parte, además del marco de regulación económico-político internacional elaborado por los norteamericanos, la configuración geopolítica se estableció también por medio de un sistema de alianzas militares y relaciones de poder (Harvey, 1998).

¹ El sistema se basaba en un patrón de cambio oro, a su vez basado en el dólar. Los cambios eran fijos, ya que cada moneda tenía una igualdad oficial declarada en el FMI, definida con respecto al oro o al dólar, que a su vez quedaba definido en relación con el oro (en 35 usd la onza). Estados Unidos era el único país obligado a mantener la convertibilidad de su moneda en oro (poseía entonces los dos tercios de las reservas mundiales oficiales en oro), mientras que el resto de los países tenía que fijar la paridad de su moneda con respecto al dólar. Las modificaciones de la paridad sólo se podrían realizar si el FMI lo autorizaba, aunque en la práctica esta medida afectaría exclusivamente a aquellos países que no pudieran corregir sus déficits comerciales sino a través de la devaluación.

Con respecto a la industrialización, el modelo de producción en masa de Henry Ford se difundió por las nuevas industrias automovilísticas del mundo, mientras que en los Estados Unidos los principios de Ford se aplicaron a nuevas formas de producción, desde la construcción de viviendas hasta la venta de comida chatarra (Hobsbawm, 2009). La idea fordista reconocía que la producción en masa significaba consumo masivo, esta producción se implementaba a partir de un nuevo sistema de reproducción de la fuerza de trabajo, una nueva política de control y dirección del trabajo, una nueva estética y una nueva psicología; en otras palabras: un nuevo tipo de sociedad racionalizada, modernista, populista y democrática (Harvey, 1998). La gestión de todas las facetas de la actividad corporativa, tanto de la producción como de las relaciones personales, el entrenamiento en el oficio, la comercialización, el diseño del producto, las estrategias de fijación de precios, la obsolescencia programada de equipos y productos se convirtió en el rasgo distintivo de la racionalidad burocrática de las corporaciones. Las decisiones de las corporaciones empezaron a hegemonizar la definición de las formas de crecimiento del consumo masivo, el cual estaba destinado a los propios trabajadores (Harvey, 1998).

Ahora bien, el modelo fordista se comenzó a aplicar en los Estados Unidos desde 1913, sin embargo, no supo dar respuesta por sí solo a la gran depresión de 1930 donde no tuvo más remedio que acudir a las conocidas recetas de despidos y recortes salariales. Fue allí donde la necesidad de salvar al capitalismo dio lugar al intervencionismo estatal para estimular nuevamente la demanda efectiva, reactivar los mercados y la confianza empresarial, con el impulso del economista John Maynard Keynes (Villani, 1997). De esta forma, con el *New Deal*, impulsado bajo la presidencia de Roosevelt a partir de 1933 luego de la Gran Depresión, se abandonó la postura liberal para intervenir mediante un programa de medidas económicas. Para ello se crearon nuevos organismos federales para intentar reducir el desempleo y restablecer la prosperidad mediante una serie de nuevos servicios, regulaciones y subsidios, beneficios para trabajadores, entre otras medidas. Este fue el ejemplo de la capacidad que tenía el estado para intervenir en la economía. A partir de este momento, se comenzó a hablar de un estado de bienestar (Frieden, 2007).

No obstante, Gerchunoff y Llach (2005) señalan que recién después de la Segunda Guerra el keynesianismo comenzó a ser reconocido como la mejor manera de responder a ella, en efecto, Paramio sostiene que “la guerra hizo a todos los gobiernos keynesianos” (Paramio, 2009). En ese sentido, según David Harvey (1998), se puede denominar al sistema capitalista de “los años dorados” como fordista-keynesiano. Ambos sistemas organizaron un crecimiento económico estable y un aumento de los niveles de vida materiales con una mezcla de estatismo del bienestar, administración económica keynesiana y control sobre las relaciones salariales. Evidentemente, el fordismo dependía de que el estado nacional asumiera un rol muy especial dentro del sistema global de regulación social como había sido en el *New Deal*.

Por su parte, la cuestión, según la vio Keynes, era alcanzar un conjunto de estrategias de gestión y de fuerzas estatales que pudieran estabilizar el capitalismo (Frieden, 2007). El problema de la configuración e implementación adecuadas de los poderes del estado se resolvió después de 1945, cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial. Esto convirtió al fordismo en un régimen de acumulación adecuado para tales necesidades productivas. Como tal, luego formó la base para el prolongado boom de posguerra que se mantuvo intacto en lo fundamental hasta 1973. Este proceso de desarrollo capitalista se caracterizó por inversiones en capital fijo que creaban el potencial para incrementar la productividad y, así, cubrir el consumo de masas, el cual requería de políticas e intervenciones públicas propicias, instituciones, hábitos y normas (Arrighi, 1999).

Como señala Kicillof (2010), el estado en ese momento pasó a generar la demanda, tomando la posición de inversionista y creando puestos de trabajo:

El estado (...) se convierte ahora en una fuente alternativa de demanda, que viene a complementar o sustituir el decaído impulso de los empresarios que los lleva a invertir menos de lo suficiente para proporcionar pleno empleo. Puede entenderse ahora por qué La Teoría general se convirtió en un antídoto contra la rancia medicina de la ortodoxia clásica que ante el desempleo recomienda reducir los salarios, reducir el gasto público, flexibilizar la legislación laboral (Kicillof, 2010).

Por su parte, en *La Teoría General*, Keynes sostenía que la caída de la demanda estaba acompañada

por la disminución de la propensión al consumo y el aumento de la preferencia de la liquidez (Rapoport, 2000). Esto se puede observar, por ejemplo, en la crisis internacional de la década del setenta y en las crisis recurrentes de Argentina en las décadas del sesenta y setenta.

Además de asumir la inversión para impulsar la producción masiva, los estados intentaron dominar los ciclos de los negocios por medio de una mezcla apropiada de políticas fiscales y monetarias para crear condiciones estables en la demanda y, de esta manera, generar rentabilidad. Estas políticas estaban dirigidas hacia aquellas áreas de la inversión pública (en sectores como el transporte, los servicios públicos, etc.) que eran vitales para el crecimiento de la producción y de consumo masivos, y que también garantizaran relativamente el pleno empleo. Los gobiernos también se dedicaron a apuntalar fuertemente el salario a través de desembolsos destinados a la seguridad social, al cuidado de la salud, la educación, la vivienda, etc. Asimismo, el poder estatal afectaba, de manera directa o indirecta, los acuerdos salariales y los derechos de los trabajadores en la producción. Cada vez más, la legitimación del poder estatal dependía de la capacidad de difundir los beneficios del fordismo y encontrar las formas de proporcionar servicios de salud adecuados, vivienda y educación en escala masiva, en forma humana y cuidadosa (Paramio, 2009).

En ese sentido, la masa de la población de los países capitalistas avanzados mejoró su nivel de vida material y, además, prevaleció un contexto relativamente estable para las ganancias de las corporaciones. Recién en la recesión de 1973 se vio afectado este esquema, cuando se inició un proceso de transición en el régimen de acumulación. En este sentido, ya por la década de 1960 la hegemonía estadounidense entró en decadencia y, a medida que fue declinando, el sistema monetario mundial basado en la convertibilidad del dólar en oro se vino abajo. Aldo Ferrer (1983) explica que esta pérdida de liderazgo norteamericano se debió a que este país se encontraba en una situación donde un gran número de sus corporaciones estaban esparcidas por todo el mundo, lo cual generó una fuerte salida de divisas. Por su parte, la guerra de Vietnam generaba también una importante demanda de dinero. Esto derivó en un profundo déficit en la balanza de pagos, que fue cubierto mediante endeudamiento, disminución de tenencia de oro y otros activos internacionales (Ferrer, 1983). La pérdida de hegemonía debe considerarse en términos económicos y políticos, la guerra de Vietnam generó un desgaste en la legitimidad por parte de la opinión pública, tanto norteamericana como mundial, debido al accionar de las tropas estadounidenses y el despliegue armamentístico ordenado por el propio gobierno.

Asimismo, la crisis económica de fines de los sesenta comenzó a mostrar indicios de una ralentización en la productividad de algunos países y, por su parte, la mano de obra comenzaba a escasear. El dinero inyectado en la economía mundial a fines de esta década, en lugar de provocar el crecimiento del comercio y producción mundiales, generó inflación a escala global y una huida conjunta de capitales a los mercados monetarios extraterritoriales (Arrighi, 1999). En efecto, se trató de un período donde los salarios debían crecer rápido para poder absorber el mercado, pero no tan rápido para no recortar los márgenes de beneficio empresarial. Por lo cual se volvía difícil controlar la suba de los salarios en un marco de escasez de mano de obra y, a su vez, era dificultoso controlar los precios en una época de demanda excepcional. A raíz de lo expresado, a fines de los sesenta en los países desarrollados se desencadenó el estallido salarial.

Para 1971 se puso fin al Acuerdo de Bretton Woods, cuando el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declaró la inconvertibilidad pasando a un tipo de cambio flotante. Ya no era posible cambiar los dólares de los bancos centrales del mundo por el equivalente fijado en oro (35 usd la onza), del cual los norteamericanos poseían las dos terceras partes del total mundial. En dicho momento, el dólar pasó a ser la moneda de reserva mundial. Por otra parte, en 1972-1973 hubo un boom de materias primas y en 1973 se desató la crisis del petróleo generada por la OPEP². Estos factores terminaron de sentenciar una etapa de expansión frenética de la economía, acelerada por la inflación que crecía rápidamente, por un enorme aumento de la masa monetaria mundial y por el déficit norteamericano. En términos económicos se dice que la economía se “recalentó” (Hobsbawm, 2009). Esta ruptura del modelo fordista-keynesiano dio paso a un aumento del poder del capital financiero frente a los estados. A su vez, en este momento se produjeron cambios en la configuración espacial de los procesos de acumulación de capital, reubicándose desde los países de alta renta a regiones de baja renta (Arrighi,

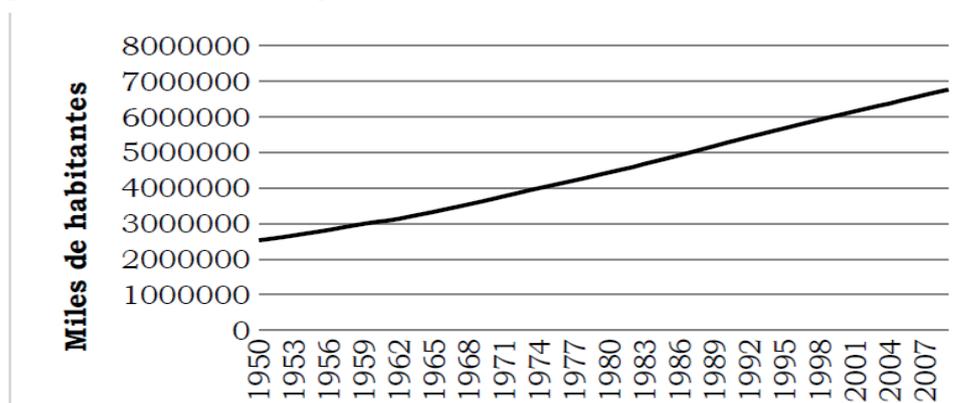
² Organización de Países Exportadores de Petróleo. Fundada por Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela, hoy además la componen Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Libia, Nigeria y Qatar.

1999).

3. UNA ETAPA DE ABUNDANCIA PETROLERA EN EL MUNDO

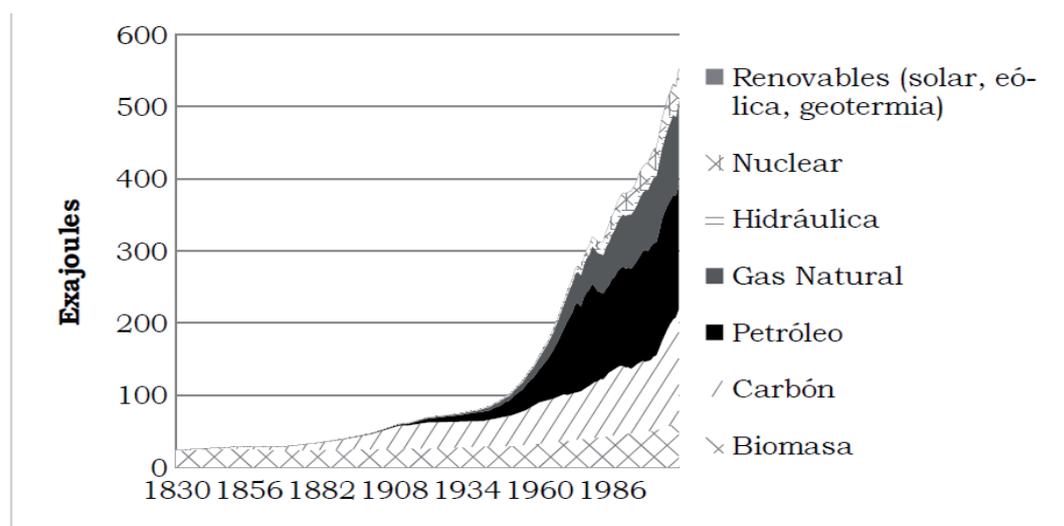
Tal como se explicó anteriormente, el periodo transcurrido entre 1945-1973 reflejó una fuerte actividad económica y productiva a nivel mundial. Este se basó en el sistema fordista, apoyado por una fuerte intervención del estado keynesiano, los cuales se encontraban sostenidos sobre la fuerte hegemonía estadounidense que movía todos los mecanismos posibles para mantener alejada la amenaza comunista que representaba la URSS. En esta etapa se comenzó a observar, por un lado, un fuerte crecimiento en el PBI de muchas regiones (Figura 1), con lo cual se puede afirmar que se fortaleció el proceso de acumulación capitalista. Por otra parte, se apreció para este período un fuerte crecimiento demográfico a nivel mundial, el cual podemos analizar su evolución desde 1950 hasta 2009 en la Figura 2. Aquí se puede observar que la población pasó de aproximadamente 2500 millones a 4800 millones de personas en un transcurso de treinta y cinco años (1950-1985). Desde 1930 a 1960 la esperanza de vida aumentó diecisiete años, Hobsbawm afirma que este es un indicio de que la producción de alimentos creció por encima de la población.

Figura 2. Evolución de la población mundial desde 1950 hasta 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2020).

Lógicamente, el consumo energético aquí comenzó una trayectoria mucho más vertiginosa que antes, ya que era necesario sostener ese incremento demográfico y productivo. Es aquí donde el petróleo se convirtió en una fuente de energía fundamental, debido a su versatilidad de usos y relativa facilidad de extracción. Asimismo, tal como afirma Altvater (2005) (en Sabbatella, 2013), el petróleo hizo al capitalismo independiente del espacio y del tiempo, ya que era transportable y almacenable, e independiente de los ciclos naturales de corto plazo y hacía posible la concentración del poder económico, político y militar. Hacia 1950 el petróleo y el gas representaban el 37,8% de la energía total, mientras que para 1972 tenían una participación del 64,4% (Rosenfeld, 2008). Podemos ver estos cambios de tendencia en la Figura 3, donde se aprecia el consumo energético desde 1830 hasta 2010.

Figura 3: Evolución de la energía mundial desde 1830 hasta 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The Oil Drum (2012).

Según Rosenfeld (2008), a partir de la segunda posguerra, como se observa en la Figura 3, se gestó entonces un “estilo de desarrollo petrolero” con características como la presencia de las empresas transnacionales, la homogeneización de la tecnología y de los patrones de consumo y la imposición de una particular lógica. Este modelo o estilo implicó tensiones en las relaciones de poder, conflictos entre grupos y clases sociales, procesos de acumulación de capital, distribución del ingreso, dependencia externa e ideologías.

En 1928 se inició la posesión monopólica del mercado del petróleo cuando se firmó el Convenio de Achnacarry y se conformó el Cartel Internacional del Petróleo *-International Petroleum Cartel-*. Allí se repartió el mercado mundial, se estipuló restringir la superproducción y establecer precios únicos. Para 1960 los mayores yacimientos petrolíferos mundiales pertenecían a las “siete hermanas”, el apodo del Cartel que para ese entonces estaba conformado por los siguientes grupos: la Standard New Jersey (EEUU), Royal Dutch Shell (anglo-holandesa), Standard Oil of California (EEUU), Socony Vacuum (EEUU), Gulf Oil (EEUU), Texas Oil (EEUU) y British Petroleum (inglesa). Este cartel controlaba el mercado capitalista del combustible líquido, determinaba sus precios y establecía los niveles de extracción y la geografía de los suministros (Rosenfeld, 2008; Serrani, 2018). Este grupo tuvo incidencia en Argentina por este período dado que Perón firmó contratos de concesión con la Standard Oil of California y, luego, Frondizi firmó trece contratos con diversas compañías, entre ellas Shell que, finalmente, fueron anulados durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) (Lucchini y San Román, 2012).

Las concesiones eran la base de la riqueza de estos monopolios, los estados le cedían la gestión de sus recursos naturales energéticos bajo determinadas condiciones y por un plazo de tiempo finito. Estas empresas aprovechaban su condición de poseedores de tecnologías, *know how* y capital para realizar tanto prospección y exploración, como explotación en *upstream*³ y *downstream*⁴. Como se analizará más adelante, Argentina tuvo que recurrir a ellas para poder explotar sus yacimientos en momentos donde era necesario alcanzar el autoabastecimiento. El cartel tuvo su auge entre 1950 y 1960, cuando lograron explotar pozos en Medio y Cercano Oriente, África y América, además poseían flotas de buques tanque, refinerías y extensas redes de estaciones de venta de combustible.

En contraposición, hacia 1960 se fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo

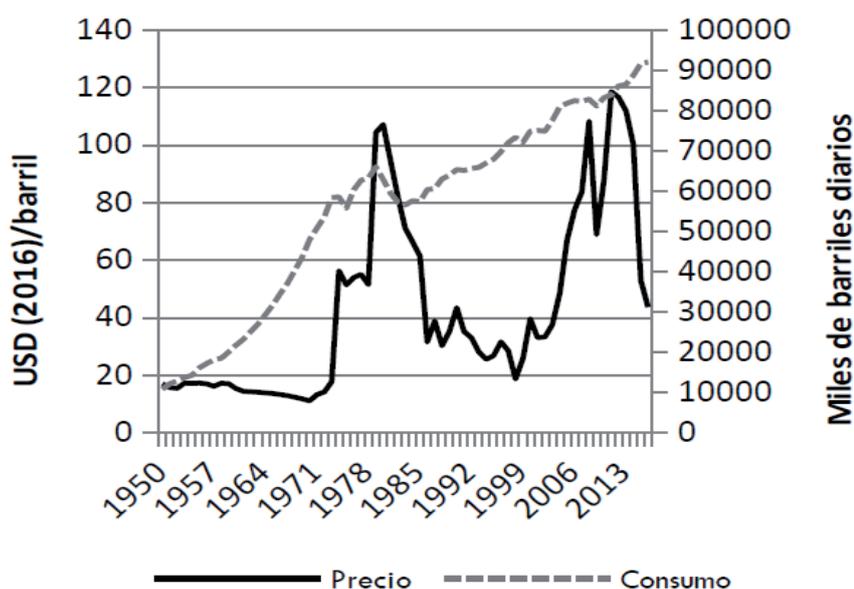
³ *Upstream* es la expresión que abarca el segmento de la industria petrolera que se ocupa de la exploración, el desarrollo y la extracción de los hidrocarburos hasta su entrega a la refinería, plantas de proceso o fraccionamiento en puerto de carga o punto convenido a tal fin.

⁴ *Downstream* es el término que define las actividades generadas a partir de la refinación, comercialización y distribución de petróleo y sus derivados.

(OPEP). Los fundadores fueron Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela, pero más adelante esta lista crecería hasta alcanzar en la actualidad a trece países miembros. Su objetivo fue el de coordinar y unificar la política petrolera de los países miembros y proteger sus intereses enfrentando el monopolio que habían generado las empresas multinacionales. Inicialmente primó una política nacionalizadora de producción y refinación encabezada por Arabia Saudita. Luego, se comenzó a dar lugar a las participaciones de las multinacionales. De cualquier forma, desde su fundación, la organización logró regular los precios y volúmenes a producir de una buena porción del petróleo mundial (Frieden 2007).

Desde este momento, el monopolio pasó a ser comandado por la OPEP, la cual generaría el embargo y subida de precios de 1973 (ver Figura 4), acción que impulsaría la fundación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974 por parte de los Estados Unidos.

Figura 4. Evolución del precio del petróleo crudo desde 1945 a 2016.



Fuente: British Petroleum (2017). Los valores están expresados en dólares de 2016, por lo cual difieren de los dólares corrientes expresados en el cuerpo del texto.

En relación con el papel del petróleo dentro de esta etapa histórica, Hobsbawm afirma que la “edad de oro” sacó réditos de una materia prima que estaba absolutamente barata:

"Una de las razones por las que la edad de oro es que el precio medio del barril de crudo saudí era inferior a los dos dólares a lo largo de todo el período que va de 1950 a 1973, haciendo así que la energía fuese ridículamente barata y continuara abaratándose constantemente. Sólo después de 1973, cuando el cartel de productores de petróleo, la OPEP, decidió por fin cobrar lo que el mercado estuviese dispuesto a pagar, los guardianes del medio ambiente levantaron acta, preocupados, de los efectos del enorme aumento del tráfico de vehículos con motor de gasolina, que ya oscurecía los cielos de las grandes ciudades en los países motorizados, y sobre todo en los Estados Unidos" (Hobsbawm, 2009).

En consecuencia, podemos atribuir a los costos del petróleo una participación clave en la etapa de expansión económica, como así también en la etapa de crisis del sistema monetario de 1973. En este sentido, cabe recordar el precio del barril pasó de 2,47 (1973) a 11,58 (1974) en dólares corrientes. Sin embargo, no es posible afirmar que éste haya sido el único elemento clave en ambos procesos. Ya se analizaron las principales causas de la etapa expansión y de la crisis donde, a partir de diferentes autores, se apreciaron las condiciones estructurales que definieron ambos procesos, siendo la energía, una variable más dentro de ellas. La disponibilidad de energía a costos más que razonables fue un aspecto importante en la expansión económica, pero era necesario que el resto del andamiaje productivo, político y social se encontrara preparado para permitir dicha expansión.

El petróleo desde sus inicios fue un bien estratégico, y actualmente lo es. Todo esto podemos notarlo cuando se analizan ataques bélicos estadounidenses en el Cercano Oriente que, como afirma Harvey, tienen mucho que ver con el petróleo. El autor confirma que quienquiera que controle Oriente Próximo controlará el grifo global del petróleo y, con él, la economía global, al menos en el futuro próximo (Harvey, 2003).

4. ARGENTINA Y LA INDUSTRIALIZACIÓN INCONCLUSA

En el caso argentino, la etapa de la segunda posguerra estuvo marcada por un proceso de consolidación de la industrialización por sustitución de importaciones que se había iniciado en la década previa. Para 1930 la Argentina debió enfrentar un cambio sustancial en su política económica que era principalmente exportadora de materias primas. El cambio de orientación fue necesario debido a las consecuencias de la crisis de 1929 donde se desarticuló del comercio mundial. Junto a esa situación internacional, también había limitaciones internas, como la necesidad de un cambio tecnológico en la explotación rural para mantener la competitividad. Todo ello resultó en que, a partir de la década del 1930, las exportaciones de productos agropecuarios dejaron de ser la base del crecimiento (Korol, 2001), por lo cual este sector perdió el rol hegemónico como impulsor de la economía nacional (Belini y Korol, 2012).

A partir de aquí, era impostergable sustituir el modelo dominante por un tipo de desarrollo fundado en la incorporación de tecnología en el tejido productivo y social, en la inclusión de valor agregado y manufacturas (Ferrer, 2005). En este proceso, los gobiernos conservadores acudieron a la intervención del estado en la economía para el estímulo de la producción destinada al mercado interno, impulsando así la industrialización por sustitución de importaciones (Cattaruzza, 2009). Dentro de las principales medidas que se implementaron en el periodo fueron la creación del Banco Central, el control de cambios y nuevos impuestos, la regulación de la producción primaria, fijación de precios y alquileres, regulación de productos de exportación, políticas de legislación laboral, entre otras medidas (Sánchez Román, 2013; Belini y Korol, 2012; Rapoport, 2000). En este sentido, es posible observar que en la década del treinta se originó un gran salto adelante en la industria argentina, la cual creció un 35% entre 1930 y 1939 (Gerchunoff y Llach, 2005). Estas acciones, tal como indican los autores, se intensificaron con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, lo cual prelude el rol que el estado asumiría luego de 1945. Por su parte, el estallido de la guerra imposibilitó la importación de materias primas, combustibles, maquinarias y repuestos que obstaculizaron la expansión industrial volcada fundamentalmente al mercado interno, constituyendo un límite para su crecimiento (Belini y Korol, 2012).

Para 1946 Perón tenía delante suyo una realidad muy difundida que era la ampliación del rol del estado en el mundo entero. En efecto, durante su primer mandato (1946-1952) se consolidó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones orientada al mercado interno y se expandió el rol empresarial del estado. El Primer Plan Quinquenal (1947-1951) establecía explícitamente el fomento a las industrias mediante créditos, control de importaciones y fijación de tipos de cambio diferenciales sostenido por la demanda originada por el mercado interno, a partir de una política redistributiva que trasladó parte de los ingresos del agro a la economía urbana y los asalariados (Giuliani, 2008).

Según Gerchunoff y Llach (2005), el período 1946-1948 puede identificarse como la edad dorada del peronismo, donde se persiguió el pleno empleo, aumentaron los salarios reales y se percibieron cambios distributivos significativos. Y, si bien otros países de ingresos intermedios transitaban procesos de sustitución de importaciones (Chile, Brasil, México, Australia, Nueva Zelanda), donde se implementaron políticas de industrialización acelerada, nacionalización de servicios públicos y algunas manufacturas e implementación de políticas sociales, Argentina incorporó la dimensión de la política redistributiva. En estos pocos años, los estratos sociales más pobres triplicaron su poder de compra y las clases medias pudieron acceder a bienes que mejoraron su confort, en un proceso conceptualizado por Torre y Pastoriza como “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Así, durante este período se crearon empresas estatales estratégicas dedicadas a la energía, como Gas del Estado o Agua y Energía. La extracción de petróleo era de carácter público desde la creación de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en 1922, lo mismo sucedió con el gas natural con la creación de Gas del Estado en 1946. Sin embargo, el sector eléctrico, por su conformación mixta de

empresas públicas y privadas constituyó un límite al desarrollo del sector industrial hasta la década de 1960, dado que las empresas privadas eran reticentes a invertir y las públicas contaban con restricciones para entrar a un mercado protegido (Schvarzer, 1996).

Retomando a Gerchunoff y Llach (2005), hacia 1948 se comenzaron a identificar una serie de dificultades económicas asociadas a una importante caída de reservas ocasionadas por deudas, nacionalizaciones de empresas e importaciones de manufacturas y maquinarias y a un crecimiento en la inflación. En cuanto a la participación del estado empresario en el gasto total, este pasó del 36% en 1946 al 47% en 1950. De todas formas, en palabras del funcionario peronista Antonio Cafiero, este estatismo era meramente coyuntural antes que ideológico:

“(...) Nuestro Justicialismo, es verdad, carga una buena dosis de estatismo. Pero tan sólo por imperativo de las contingencias económicas internacionales. No porque lo lleve en la sangre. Y, créame, si no tuviéramos que luchar contra el estatismo internacional y defender al país de la satelización de los imperialismos, echaríamos por la borda nuestra carga de estatismo sin desmedro (...)” (Gerchunoff y Llach, 2005).

En un escenario muy diferente, en 1952 se lanzó el Segundo Plan Quinquenal, denominado Plan de Emergencia Económica. Sus principales características fueron la austeridad en el consumo y el esfuerzo en incrementar la producción. En cuanto a lo segundo, se focalizó en la promoción de la producción primaria y el desarrollo de las industrias pesadas y sectores básicos (Cataruzza, 2009), como así también la explotación de petróleo y la producción de energía eléctrica, ya que la importación de combustibles representaba un grave problema a la balanza comercial. Ya para 1953 Perón presentó al Congreso un proyecto de ley de inversiones extranjeras, con el objetivo de atraer capitales internacionales a la industria y la minería. En este contexto, para 1955 se comenzó a negociar la extracción de petróleo con la empresa California Argentina de Petróleo (de origen norteamericano). Gerchunoff y Antúnez (2002) postulan que estas negociaciones demostraban que el abastecimiento energético era un problema con esta única solución y que Perón no era un dogmático a la hora de responder a la coyuntura histórica, aunque, como indican los autores, el peronismo no hizo uso de todo su empeño para llevar adelante el acuerdo, por ejemplo, utilizando el aparato oficial de propaganda, dado que las posibilidades de éxito eran bajas por la controversia de la independencia económica.

Como señalan diversos autores (Aroskind, 2007; Belini, 2017; Sidicaro, 2002; Schvarzer, 1996; entre otros), desde la década de 1950 se manifestaron una serie de problemas referidos al crecimiento sostenido de la economía y el comercio exterior. Esta problemática ha sido conocida comúnmente como *stop and go* y hace referencia al desequilibrio en la economía argentina originado por las características propias del sistema productivo. Este se basaba en un sector agrario de bajo crecimiento, pero que era competitivo y generaba divisas, y un sector industrial de alto crecimiento que utilizaba una gran cantidad de estas divisas. Los límites de esta situación se vinculaban con la llamada restricción externa, a partir de la cual se generaban reiterados cuellos de botella en el comercio exterior, agotando reservas y obligando a tomar medidas para lograr un nuevo equilibrio. El problema fue analizado en la década de 1970, por ejemplo, por Diamand (1972), quien lo caracterizó como resultado de una “estructura productiva desequilibrada”, la cual era común en países exportadores primarios con industrializaciones en curso, donde se presentaban dos sectores de niveles de precios diferentes: un sector primario que funcionaba a precios internacionales, y el sector industrial que trabajaba a un nivel de costos y precios superior al internacional. En este sentido, la expansión de la producción industrial hacía crecer las importaciones de maquinaria e insumos y por lo tanto requería divisas generadas por el sector exportador. El sector agropecuario, a su vez, encontraba límites en la producción por la imposibilidad de aumentar o por alteraciones en la demanda externa. De esta forma, una vez que se agotaban las reservas, el país se veía forzado a tomar medidas de emergencia para volver al equilibrio (devaluaciones, toma de deuda, entre otras). Este desajuste, que se ha mantenido hasta el presente, ha caracterizado a la economía argentina.

En tanto, durante los gobiernos peronistas el problema se consolidaba ante la falta de crédito externo, con lo cual, como plantea Schvarzer (1996) las empresas transnacionales se convertían en la principal opción visible para afrontar este cuello de botella, siempre y cuando pudieran aportar equipos

necesarios para continuar con el desarrollo. Sin embargo, la recomendación del gobierno norteamericano a sus empresas transnacionales era que evitaran ingresar en la rama de los servicios públicos, debido al “nacionalismo” imperante en la región y, en cambio, sugería volcarse a la producción para el mercado local, en general protegido con medidas intervencionistas (Schvarzer, 1996). Cabe señalar que esta problemática de crecimientos cíclicos y espasmódicos, con problemas de balanza de pagos e inflación, fue recurrente en las economías semiindustrializadas de América Latina durante este período (Belini, 2017).

Como indica Aroskind (2007), las soluciones propuestas fueron diversas e incluso de direcciones opuestas, tales como profundizar la sustitución de importaciones, incrementar la producción agrícola o la industria pesada, reducir la actividad industrial, establecer tipos de cambio únicos, desdoblamientos cambiarios, restricciones y liberación de importaciones, entre otras.

Para fines de la década de 1950, la industria había logrado consolidar principalmente las ramas livianas, mientras que la producción de acero, combustibles y químicos carecían de un cierto nivel de desarrollo. Es por ello que, tal como se analiza en la sección posterior, durante el gobierno desarrollista de Frondizi, el debate acerca de la financiación de las inversiones en materia energética tomó un rol central en la agenda pública. Asimismo, según Torrado (1992), durante este período, iniciado en 1958, y en el contexto de una autoritaria proscripción del peronismo que se prolongaría hasta 1972, accede al poder un bloque caracterizado por una alianza entre la burguesía industrial y el capital extranjero, fundamentalmente transnacionales norteamericanas orientadas a los bienes intermedios y de consumo durable, con libre desplazamiento de capitales.

Las devaluaciones sucesivas potenciaron el problema de la inflación que reflejaba una constante puja redistributiva entre sectores sociales. Sin embargo, las características de una economía orientada al mercado interno y dependiente de divisas establecían una serie de condiciones que limitaban el accionar de los diferentes actores. Tal como señala O'Donnell (1981), estos procesos de reordenamiento de la economía se volvieron cada vez más dificultosos en función de la profundidad de la crisis previa, la estructura económica y la coyuntura internacional.

Esta reiteración de crisis contribuyó a que los capitales productivos se hayan ido transformando en capitales financieros altamente especulativos. Ante dicho contexto, y no siempre por motivos ideológicos, la participación del estado se debió orientar a cubrir actividades que las empresas privadas abandonaban paulatinamente (Rougier, 2008). En las décadas posteriores a la caída del peronismo, las ideas liberales y antiintervencionistas se hicieron presentes en los diferentes equipos económicos de los gobiernos de turno; pero, a pesar de ello, la presencia del estado en la economía resultó cada vez mayor. En esta línea, el estado, tenía a su cargo la totalidad de la producción y distribución de gas natural, las dos terceras partes de la producción de petróleo y el 80% de la refinación y la enorme mayoría de la generación y distribución de energía eléctrica. Sin embargo, hacia 1970, esta participación estatista no superaba el promedio mundial de la época, que era cercano al 10% (Rougier, 2008).

Por su parte, para fines de la década del sesenta comenzó a haber indicios de que el capital y la empresa extranjera no eran motores para el desarrollo, sino que amenazaban la propia supervivencia de las empresas locales (Schvarzer, 1996). Por lo que la política industrial de principios de los setenta reforzó los enfoques de intervencionismo estatal y de contenido nacionalista (Belini, 2017). Más allá de las dificultades económicas del país, entre 1958 y 1973, en la formación total del PBI, la industria pasó del 31,7% en 1958 al 37,9% en 1973 (Sidicaro, 2002).

En tanto, para el tercer gobierno peronista (1973-1976) se propuso dinamizar la economía impulsando al conjunto del sector privado nacional, el estado y los empresarios nacionales, en concordancia con el cumplimiento de un pacto social entre obreros y empresarios para contener la inflación por medio del congelamiento de salarios y precios. Esto permitiría constituir una burguesía nacional y ampliar el mercado interno por medio de la redistribución de ingresos. El resultado inicial del programa indica que la inflación pasó del 79,6 % en 1972 a 30,2 % en octubre de 1974 y que el crecimiento de la economía pasó del 3,5 % entre 1969 y 1972, al 5,8 y 6,3% en 1973 y 1974 (De Riz, 1987). Sin embargo, los cambios en la coyuntura económica internacional, con el incremento de los precios de los bienes importados generaron serias dificultades para sostener el congelamiento de los precios internos. Para no romper el pacto social, el estado optó por absorber los precios más altos de las importaciones, lo cual hizo crecer el déficit presupuestario que fue cubierto por medio de emisión monetaria. Esto generó un recalentamiento inflacionario, evidenciando una nueva crisis económica. (De

Riz, 1987).

A modo de síntesis, durante los diferentes gobiernos del período, tanto de facto como constitucionales, se siguió una línea orientada a un cambio de paradigma tendiente a refuncionalizar la economía. Desde el primer gobierno peronista, comenzando con la sustitución de importaciones, pasando por las propuestas desarrollistas de Frondizi y los golpes militares tanto nacionalistas como de tinte liberal y transnacional, hasta la vuelta de Perón en 1973 con su política de fortalecer el capital nacional, se intentó industrializar la economía. Esto se realizó con una gran diversidad de políticas económicas, con mayor o menor participación de empresas transnacionales, con distintos niveles de intervencionismo estatal y diferentes medidas de ajuste en épocas de recesión, entre otros factores. Lo que es necesario resaltar es que todos los gobiernos, ya fueran constitucionales o de facto, observaron que la industrialización era la única vía posible para lograr el desarrollo del país frente a las circunstancias mundiales de la época.

Aldo Ferrer denomina a este período como el de la “industrialización inconclusa”. Este modelo generó que, hacia el final de período, la industria manufacturera demandara alrededor del 75% de las importaciones, mientras que participaba en un 25% de las exportaciones. Finalmente, con el golpe militar de 1976, el proceso de industrialización quedó trunco. La economía se liberalizó y desmanteló la capacidad industrial y las redes instaladas en varios sectores de la economía, dando paso al nuevo modelo neoliberal que transcurriría hasta el 2001 (Ferrer, 2005).

5. LA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL ENTRE 1946 Y 1976

Hacia 1943, en pleno transcurso de la Segunda Guerra Mundial, en Argentina se desarrollaba una situación de crisis energética. Según explica Gadano (2006), se tornaba dificultoso abastecerse del equipamiento necesario para renovar la maquinaria de extracción de hidrocarburos que comenzaba a desgastarse. Asimismo, la posibilidad de importar crudo era compleja debido a que buena parte del recurso era empleado en la guerra. Además, Estados Unidos tenía una posición hostil con relación a este aspecto, debido a la preponderancia estatal encomendada a la empresa pública YPF y las trabas sufridas por sus compañías. Por este motivo, los combustibles comenzaron a ser escasos, debiendo tomar como medida la restricción al consumo y el incremento de sus precios.

La importación de combustibles llegó a representar un 23% de las importaciones argentinas hacia 1953. Esto se tornaba una real preocupación para el gobierno (Gadano, 2006). A pesar de que la Argentina contaba a partir de 1952 con amplias reservas que brindaban el equivalente a veinticinco años de producción, su capacidad de extracción estaba condicionada por falta de equipos y personal. A partir de esto, YPF consideró la posibilidad de incorporar al capital privado extranjero puesto que las empresas nacionales no tenían un peso significativo. Sin embargo, el artículo 40 de la Constitución de 1949, que declaraba a los hidrocarburos de carácter inalienable e imprescriptible de la Nación, impedía la posibilidad de entregar concesiones a las empresas privadas. En este sentido, la Ley 14.222 de 1953 le concedió a YPF la potestad de realizar contratos con empresas privadas, convirtiéndose así en el actor central de la política petrolera. En esa ley se establecían condiciones muy favorables para la llegada de capitales extranjeros que impulsaran la producción de estos recursos debido al estrangulamiento que estaba sufriendo en la balanza de pagos. Lo mencionado anteriormente se puede apreciar en el siguiente discurso de Perón de 1954:

“Nosotros no podemos extraer nuestro petróleo, porque carecemos del enorme monto de dinero que se precisa para invertirlo en una empresa que se ocupe de sacarlo. El petróleo lo tenemos, es cierto, pero ¿de qué nos sirve que se encuentre a dos, tres o cuatro mil metros de profundidad en la tierra? Para sacarlo necesitamos muchos e inmensos capitales que, desgraciadamente, no disponemos por ahora [...] ¿Qué ellos sacan su beneficio? Por supuesto que no van a venir a trabajar por amor al arte. Ellos sacan su ganancia, y nosotros la nuestra: es lo justo” (Citado en Gadano, 2006).

Por su parte, en un texto escrito por Juan Domingo Perón se aprecian los argumentos de su política petrolera:

“Los sistemas empleados en la Argentina distan mucho de los nuevos métodos de exploración, prospección, cateo y explotación racional de los yacimientos modernos. Es menester reconocer

*que no estamos en condiciones de explotar convenientemente los pozos de grandes profundidades que se terminan de descubrir en Salta (...) Si la capacidad organizativa y técnica de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales son insuficientes, la capacidad financiera es tan limitada para encarar la producción en gran escala que podemos afirmar, a priori, su absoluta impotencia. Descartando la posibilidad de la provisión de materiales y maquinaria (solo hipotéticamente, porque sabemos que no es así), ni el estado argentino está en condiciones de un esfuerzo financiero semejante. (...) Y pretender que los inversores extranjeros inviertan su dinero en compañías argentinas de petróleo es simplemente angelical (...) Si ha de resolverse el problema energético argentino por el único camino posible -el del petróleo- es necesario contratar su extracción por compañías capacitadas por su organización, por su técnica, por sus posibilidades financieras, por la disponibilidad de maquinaria, etc. De lo contrario, será necesario detener el ritmo de crecimiento del país. (...) El compromiso de la Standard Oil de California era de llegar a satisfacer en tres años las necesidades del país, trabajando conjuntamente con YPF (...) También se comprometían a incrementar su producción en los años sucesivos, en forma de mantener el abastecimiento interno y aún comenzar la exportación de petróleo y sus derivados, para poder aumentar así la disponibilidad de divisas (...) Los tiranos de mi país, ignorantes e inexpertos, creen que resolverán la financiación con YPF mediante empréstitos. ¿Es que ignoran lo que esto representa? (...) Con este empréstito disminuido y nominal llegarán sólo a YPF los materiales: ellos deberán encarar todo el trabajo y sus altos costos. Yo me pregunto: ¿No es más conveniente traer las compañías especializadas, darles trabajo, dividir las ganancias por mitades y dedicar esas ganancias al pueblo argentino? (Juan Domingo Perón, *La fuerza es el derecho de las bestias*, Buenos Aires, Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 1956, pp. 115-120).*

Luego de una fuerte y prolongada discusión política por el principio de acuerdo con la Standard Oil California, el contrato nunca llegó a ser tratado por la Cámara de Diputados, y en octubre de 1955 ya bajo el gobierno militar de autoproclamada Revolución Libertadora (1955-1958) se venció el plazo máximo estipulado para la aprobación del mismo. La discusión atravesó a la derecha, a la izquierda, a distintas posturas dentro del justicialismo, a la oposición férrea del radicalismo por parte de Frondizi, entre otros.

La reforma de la Constitución Nacional de 1949 y la Ley 14.222 tuvieron aplicación hasta 1955, momento en que Perón fue derrocado por el golpe militar. En 1958, aún bajo el gobierno de facto, a falta de normativa que lo avalara, se estableció por medio del Decreto 933/58 que YPF podía realizar nuevamente contratos de locación de obras o de servicios de forma directa con empresas tanto nacionales como extranjeras.

Por lo mencionado, la situación energética siguió siendo deficitaria, incluso al momento de la asunción de Frondizi a la presidencia, hecho que lo hizo realizar un giro en su discurso político y dar participación a empresas privadas. Luego de que se derogara la Constitución de 1949, la propiedad de los yacimientos había vuelto a las provincias y estas tenían la potestad de otorgar concesiones, amparadas en la Ley 12.161 de 1935. Frente a esta situación regulatoria, Frondizi debía sancionar una nueva ley petrolera. De esta forma, con la Ley 14.773 de 1958 se volvieron a declarar los yacimientos como bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del estado nacional, delegando la responsabilidad de las actividades petroleras y gasíferas en YPF y Gas del Estado, y se prohibió expresamente el otorgamiento de concesiones a particulares.

Durante el gobierno peronista y la dictadura siguiente, Frondizi había defendido una política nacionalista vinculada con el petróleo y había sido un feroz crítico a las concesiones que había hecho Perón a las empresas norteamericanas. Sin embargo, no tardó en firmar contratos que tenían características similares a los de los años previos. Siguiendo a Novaro (2011), esta situación llevó a que el presidente fuera considerado un traidor. Frondizi justificó el accionar en lo que llamó “la batalla del petróleo”, como explica Novaro:

Fronidzi argumentó que la importación de combustibles representaba la principal erogación de divisas del país y que, en consecuencia, lograr el autoabastecimiento era un paso decisivo para alcanzar todos los otros objetivos económicos: importar máquinas, acelerar la expansión industrial (en particular bienes durables y de capital), incrementar el empleo en las áreas mo-

dernas de la economía y contener las pujas distributivas. Planteó esta “batalla del petróleo” como la piedra de toque que permitía acelerar el desarrollo del país y superar la dependencia. Todo lo contrario de lo que decían sus críticos, y de lo que él mismo había dicho (Novaro, 2011).

Los contratos otorgaban extensas áreas por amplios plazos, con ganancias libres de impuestos y no sujetas a límites de extracción, los cuales resultaban dudosos en cuanto a sus objetivos, ya que se asemejaban mucho a verdaderas concesiones.

La controversia generada durante la década de 1960 entre Perón y Frondizi sorprende por la vigencia que tiene actualmente, a pesar de haber transcurrido sesenta años. En este sentido, hacia 2011 la privatizada Repsol YPF anunció el hallazgo de una reserva de hidrocarburos no convencionales de gran potencial, que era Vaca Muerta. Con la estatización de la mayoría accionaria de YPF en 2012 por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), la empresa en posesión de la concesión de explotación de aproximadamente un tercio de esta formación geológica (propiedad de la provincia de Neuquén) debió acudir como hacía sesenta años atrás a asociaciones con empresa multinacionales como Chevron⁵, Petronas, Dow, Shell, Schulmberger, Statoil, entre otras, para poder desarrollar la producción de *shale oil* y *shale gas*. Para 2018, el yacimiento Loma Campana producía unos 40.000 barriles de petróleo diarios, con unos 300 pozos perforados y se preveía una inversión total de 25.000 millones de dólares para el desarrollo completo de los proyectos en Vaca Muerta, según indicó YPF.

Continuando con los vaivenes de los contratos, luego de otro golpe militar que destituyó a Frondizi, en 1963 llegó mediante elecciones al poder Illia y anuló los contratos dado que no habían sido aprobados por el Congreso. En efecto, YPF se hizo cargo de las propiedades de los contratistas, quienes fueron compensados con sumas millonarias. En el Decreto 744/63 se expresaba la anulación de los contratos de Frondizi por considerar que no habían sido llamados a licitación, que además se trataba de concesiones y no de locaciones de obras y servicios tal como figuraba en los mismos. Por su parte, las compensaciones que pagaba YPF a los contratistas por el petróleo extraído en el país no se basaban en los costos reales internos, sino en los llamados “precios internacionales”.

Tal como afirma Kozulj y Bravo (1993), durante el gobierno de Illia se reactivó la economía, pero no la producción de hidrocarburos, por lo tanto comenzaron a ponerse en marcha obras para reducir el consumo de petróleo, diversificando la matriz energética, mediante el aporte de gas natural, hidroelectricidad, energía nuclear y modernización de destilerías.

Hacia 1967 se sancionó, bajo la dictadura de Onganía (1966-1970), la Ley 17.319 de Hidrocarburos que, si bien estableció el dominio del estado nacional sobre los hidrocarburos, permitió la participación del capital privado mediante permisos de exploración y concesiones de explotación. Así, en esta etapa se liberó la disponibilidad de los hidrocarburos, quedando a disposición de quien los extrajera, ya fuera el estado o el sector privado, con lo que se generó una nueva etapa de productividad creciente.

Durante la tercera presidencia de Perón, se volcó el monopolio del mercado nuevamente a YPF. El sector privado se desaceleró y nuevamente fue necesario importar el recurso, con el agravante de las crisis petrolera de 1973. Ese mismo año se nacionalizaron todas las bocas de expendio, por lo tanto todas las estaciones de servicio pasaron a ser operadas por YPF, a pesar de que cada una de ellas continuaba vendiendo los productos refinados que adquiría previamente, esta medida cesaría con la dictadura de 1976 (Lucchini y San Román, 2012). De todas maneras, durante todo este período, el estado condujo la política energética desde las empresas nacionales, fundamentalmente por medio de YPF.

En lo que refiere al sector eléctrico, es preciso destacar que los inicios de este sistema en Argentina se remontan a fines del siglo XIX cuando la generación se concentró en la Capital Federal y su conurbano, para luego extenderse hacia el resto del país. Inicialmente, el sistema fue conducido por empresas privadas, aunque en el resto del país existían diferencias regionales, en donde se encontraban empresas de capitales privados extranjeros en las grandes ciudades, con injerencia de capitales estatales en algunas, y una gran cantidad de cooperativas y provisiones municipales en los centros urbanos con menor cantidad de habitantes.

En tanto, durante la primera presidencia de Perón, ante el ímpetu industrializador descrito en

⁵ En 1911 la justicia estadounidense obligó a dividir la originaria Standard Oil en 34 empresas por tratarse de un grupo monopólico. De allí se desprendió la Standard Oil California, que luego de diversas fusiones en la década de 1980 pasó a llamarse Chevron.

las secciones previas y el aumento de la demanda energética, el estado comenzó a preocuparse por la planificación de este sector, su organización y la construcción de centrales. En este contexto es que fueron creadas las tres principales empresas estatales del sector: Agua y Energía Eléctrica, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (Segba) y, posteriormente, Hidronor. En los años posteriores se observó un claro predominio de las empresas públicas sobre el sector, el cual prevaleció hasta los inicios de la década de 1990 (Ruggeri y Garrido, 2019).

Agua y Energía Eléctrica se creó en 1947 por el Decreto 3.967. Inicialmente se constituyó como Dirección y luego como empresa del estado con el fin de realizar “(...) el estudio, proyecto, ejecución y explotación de centrales eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución para la venta de energía eléctrica (...)”. Agua y Energía era la principal empresa encargada del sector, tenía una organización federal y cubría casi la totalidad del territorio. Asimismo, Agua y Energía era la encargada de la mayoría de la generación y transporte de alcance nacional y, en numerosas provincias, de la distribución. De esta forma, se constituyó como la principal herramienta de la política en el ámbito eléctrico nacional, a excepción de la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Por otra parte, durante el gobierno de Frondizi se creó Segba como una sociedad mixta, a partir de la Ley 14.772/58 en un acuerdo entre estado nacional y las empresas privadas que operaban en la Capital Federal y catorce partidos del conurbano bonaerense (Compañía Argentina de Electricidad -CADE- y la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires -CEP-), con esto se federalizaba la distribución en esta región. Para 1961, el estado nacional absorbió la totalidad de los capitales privados que allí operaban y convirtió a Segba en una empresa pública. Parte de este proceso incluyó la transferencia por parte de Agua y Energía de los servicios de distribución en los catorce partidos del norte y del oeste de la Capital Federal. Asimismo, incluyó la compra por parte de Segba de la central Costanera y las líneas de transmisión que eran propiedad de Agua y Energía. Es así como Segba estuvo a cargo de la generación, transmisión y distribución en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. En tanto, la empresa privada Compañía Ítalo Argentina de Electricidad, que operaba en Capital Federal, se mantuvo en operaciones hasta 1979, cuando fue absorbida por Segba.

Los problemas de abastecimiento, frente al aumento de la demanda, también se manifestaban en el suministro eléctrico. Las urgencias por contar con un sistema estable con una organización más estructurada llevaron a que se sancionara, en 1960, la Ley Nacional de Energía Eléctrica 15.336. Allí se reglamentaron todas las actividades del sistema nacional: generación, distribución, transformación y transmisión; se creó la Red Nacional de Interconexión y se estableció una coordinación centralizada para la operación a cargo de Agua y Energía.

La tercera gran empresa, Hidronor, fue creada durante la dictadura de Onganía en 1967. Hidronor reflejaba la importancia que tenía la política energética para el gobierno. Con la empresa se dio un gran impulso al desarrollo hidroeléctrico, ya que tenía el objetivo de explotar los recursos hídricos de la región del Comahue en las provincias de Neuquén y Río Negro, mediante la construcción de obras hidroeléctricas de gran escala. El complejo El Chocón-Cerros Colorados fue la primera de estas centrales en entrar en operaciones en 1973, la cual había sido proyectada por Agua y Energía, pero que su ejecución estuvo a cargo de Hidronor, convirtiéndose en la más grande del país para ese entonces.

En busca de una mayor centralización en el sistema, ante las grandes obras en ejecución, principalmente con las hidroeléctricas como El Chocón-Cerros Colorados, y con el objetivo de mejorar las condiciones del servicio, en 1972 se estableció la creación del Despacho Nacional de Cargas (DNC) a partir del Decreto 8.562/72. El DNC se definía como “el centro único de coordinación y control entre los varios Despachos Regionales y Empresarios de Cargas comprendidos en la Red Nacional de Interconexión” (Bragulat, 1998).

En efecto, es posible señalar que durante esta trayectoria iniciada a fines de la década de 1940 comenzó a constituirse el sistema eléctrico argentino. Éste se conformó como solución ante un sistema altamente descentralizado y fragmentado, inmerso en un proceso de sostenido aumento de la demanda, y acompañado de los planes industrializadores que se sucedieron en los diversos gobiernos. En este sentido, más allá de los diferentes gobiernos, desde las primeras medidas implementadas, como la nacionalización y la creación de empresas nacionales y la instauración de la Red Nacional de Interconexión, se buscó un sistema en el que el estado tuviera un rol central. Este proceso de organización del sistema se desplegó dentro de una concepción que planteaba a la energía como un bien

estratégico fundamental para el desarrollo industrial, económico y social, en donde el agente principal era el estado. Dicha postura se reflejó claramente en la creación de las mencionadas grandes empresas nacionales, pero también en el desarrollo de un Plan Nuclear, con la construcción de la central nuclear Atucha I (entre 1968 y 1974), perteneciente a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), y en los grandes proyectos de hidroelectricidad binacionales como Salto Grande y Yacretá. En esta misma línea, durante el período analizado en el presente trabajo se presentaron transformaciones considerables en el sector eléctrico a partir de la construcción de gasoductos, como el que une Comodoro Rivadavia -Chubut- y Lavallol -GBA- (1949) y el que une Campo Durán -Salta- y General Pacheco -GBA- (1965). A partir de ello, además de proveer de gas natural al sector residencial y a las industrias localizadas en la Región Metropolitana de Buenos Aires, también fue posible comenzar la migración de los generadores térmicos hacia la utilización de gas natural, en lugar de utilizar combustibles líquidos. Cabe destacar que, para la década del setenta, la generación térmica tenía una participación muy considerable, cercana al 85% en la potencia instalada (Furlán, 2017), por lo que esta transformación fue de gran relevancia y aún hoy perdura.

En síntesis, Argentina desarrolló un proceso de sustitución de importaciones desde mediados de la década del treinta hasta mediados de los setenta, siendo los hidrocarburos y la electricidad los recursos estratégicos para sostener dicho proceso. Hasta aquí, la controversia pasaba por establecer un monopolio estatal o por incorporar la inversión de capitales privados con el fin de lograr el abastecimiento del mercado interno. En este sentido, la política energética resultó oscilante, fundamentalmente en el sector petrolero, a pesar de contar con una gran empresa nacional como YPF. La mencionada industrialización finalmente quedó inconclusa producto de la dictadura más sangrienta de nuestra historia y con ello comenzó a virar la consideración de tales recursos como estratégicos para pasar a ser considerado como un bien comerciable dentro de una visión de libre mercado.

6. REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo se propuso analizar la incidencia del contexto internacional y de las políticas económicas nacionales sobre la política energética argentina en el periodo de un proceso de industrialización desarrollado entre 1946 y 1976.

En este sentido, hay que destacar que, a nivel internacional, entre mediados de la década del cuarenta y mediados de la del setenta, los países capitalistas desarrollados experimentaron un crecimiento económico sin precedentes. En tanto, los países del denominado tercer mundo afrontaron procesos de sustitución de importaciones que permitieron ciertas mejoras en sus economías. Asimismo, en este período se desarrolló una clara ampliación del rol del estado en el mundo entero. En consecuencia, en Argentina, a pesar de la variedad de gobiernos que se sucedieron durante todo el período, hubo una clara dirección de consolidar el proceso de industrialización iniciado en la década del treinta y, además, de ampliar la presencia del estado en la economía. Esta política se enfrentó permanentemente a la problemática de la estructura productiva desequilibrada del país que ocasionó crisis económicas recurrentes.

Todos estos elementos incidieron sobre la política energética, ya sea en los debates por la explotación de petróleo mediante capitales extranjeros, o en la creación de las grandes empresas nacionales encargadas del sector eléctrico, las cuales debían sostener la demanda creciente del sector industrial y no constituirse como un límite para su desarrollo. En este sentido, a pesar de las diferentes orientaciones de los gobiernos, el estado fue el conductor de la política energética por medio de la planificación y ejecución de importantes obras de infraestructura y de sus grandes empresas nacionales. Sin embargo, la restricción externa fue un límite para el desarrollo de ciertas actividades como la explotación petrolera y las cuestiones referidas a la forma de financiación que provocó numerosos cambios en la dirección de las políticas para su desarrollo.

Cabe señalar que el punto de corte del presente trabajo fue la crisis internacional de mediados de la década del setenta, momento en el cual se agotó el modelo de acumulación fordista-keynesiano, lo cual dio lugar al avance de las teorías económicas neoliberales con el impulso neoconservador, cuyos resultados a largo plazo demostraron consecuencias negativas para vastas regiones del planeta. En este sentido, se plantea para trabajos futuros la profundización sobre el período que va desde mediados de la década del setenta hasta fines del siglo XX, con el objetivo de sintetizar las condiciones de borde a nivel

internacional y nacional y su incidencia sobre los sistemas energéticos en Argentina. De esa manera, a partir de la síntesis de ambos períodos (1946-1976 y 1976-2001), será posible contar con diversas herramientas para analizar y comprender la implementación de políticas energéticas tanto pasadas como presentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aroskind, R. (2007). "El país del desarrollo posible". En: James, D. *Nueva historia argentina. Tomo 9. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Madrid: Akal.
- Béjar, M. D. (2012). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Belini, C. y Korol, J.C. (2012). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bragulat, J. (1998). "Cammesa. Del sistema de interconexión eléctrica al mercado interconectado de energía". En: Kowalewski, A. (ed.). *Argentina. El sector eléctrico*. Buenos Aires: Editorial Manrique Zago.
- British Petroleum (2017). "BP Statistical Review of World Energy. June 2017". Londres: British Petroleum. Recuperado de <http://www.bp.com/statisticalreview>
- Cataruzza, A. (2009). *Historia de la Argentina. 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Clavento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia* (13), n° 41, pp. 41-59. <https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v13n41/v13n41a2.pdf>
- De Riz, L. (1987). *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada. Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico* (12), n° 45.
- Ferrer, A. (1983). *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2005). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Frieden, J. (2007). *Capitalismo global*. Barcelona: Crítica.
- Furlán, A. (2017). La transición energética en la matriz eléctrica argentina (1950-2014). Cambio técnico y configuración espacial. *Revista Universitaria de Geografía* (26), núm. 1, pp. 97-133.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gaddis, J. (2008). *La guerra fría*. Barcelona: RBA Libros.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002). "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo". En: Torre, J. *Nueva historia argentina. Tomo 8. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Giuliani, A. (2008). "Conformación y límites de la alianza peronista (1943-1955)". En: De Luque y colaboradores. *Historia Argentina Contemporánea. Pasados Presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik.

- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hobsbawm, E. (2009). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Kicillof, A. (2010). *De Smith a Keynes. Siete lecciones de historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kozulj, R. & Bravo, V. (1993). *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lucchini, C. y San Román, C. (2012). *Del Pozo al Surtidor. La historia del petróleo en Argentina contada por sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Maddison, A. (2020). "Historical Statistics of the World Economy. The Maddison-Project." The Groningen Growth and Development Centre: Groningen, The Netherlands. Recuperado de <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>
- Novaro, M. (2011). *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1981). *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973*. Buenos Aires: Belgrano.
- Paramio, L. (2010). *La socialdemocracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Perón, J.D. (1956). *La fuerza es el derecho de las bestias*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
- Rapoport, M. y colaboradores (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Editorial, Macchi.
- Rosenfeld, E. (2008). *Las interacciones entre la energía y el hábitat en la Argentina*. La Plata: Editorial Universitaria de La Plata.
- Rougier, M. (2008). "El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria". *IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*. Murcia, España.
- Ruggeri, E. y Garrido, S. (2019). La reforma neoliberal del sistema eléctrico argentino. *Tecnología e Sociedade* (15), pp. 598 – 615.
- Sabbatella, I (2013). *¿Commodities o bienes estratégicos para el crecimiento económico? La ecología política del petróleo y gas en la etapa posneoliberal*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires.
- Sánchez Román, J. (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre la sociedad y el fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Serrani, E. (2018). Las "Siete Hermanas". ¿Competencia capitalista u oligopolio petrolero? *H-Industria@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina* (22), pp.95-116. <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1137>
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/ 1973- 1976/ 1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- The Oil Drum (2012). "Discussions about energy and our future. World Energy Consumption - Beyond 500 Exajoules". <http://theoil Drum.com/node/8936>
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002). “La democratización del bienestar”. En: Torre, J. Nueva historia argentina. Tomo 8. Los años peronistas (1943-1955). Buenos Aires: Sudamericana.

Villani, P. (1997). *La edad contemporánea, 1914-1945*. Barcelona: Ariel.