

Jornada “Presente y Futuro de la Energía” 6 de Noviembre de 2009

Panel N° 1: Energía en la Argentina y en la Región

Lic. Ricardo Aronskind

Gracias por la oportunidad de participar en esta jornada, organizada por la Revista Mercado Eléctrico, y es una alegría para la gente que participa en la universidad pública poder acercarse algo de lo que pensamos y estudiamos en eventos de estas características. Porque compartimos plenamente la idea del diálogo entre actores como forma de volver más fecundas las políticas argentinas.

Yo me voy a referir a un tema que se ha instalado en los últimos tiempos en la Argentina que es la discusión entre lo institucional, sobre la calidad institucional, que es un tema importante, que es un tema relevante, y de mi punto de vista, ha tenido un enfoque parcial, un enfoque limitado, desde mi punto de vista, demasiado sesgado por las pasiones políticas del momento y me parece que lo institucional es demasiado importante para lo que nosotros nos preocupa y es el desarrollo nacional, entonces nosotros vamos a tratar de hacer una recuperación de la preocupación para lo institucional pero desvinculándola de las denuncias coyunturales para pensar en una visión más elevada sobre estas cuestiones y para eso quisiera partir de la visión de uno de los más grandes economistas de la Argentina y de América latina que fue Raúl Prebisch, lamentablemente muy dejado de lado, muy olvidado en reflexiones que hoy en día serían importantísimas para el país.

Prebisch empieza a pensar y plantear una perspectiva totalmente distinta de la economía convencional ya a fines de los años 40 y parte de una pregunta muy interesante y que es, qué caracteriza a los países subdesarrollados, por qué somos subdesarrollados y por supuesto por una idea de actuar sobre eso y resolver las cuestiones e ir en el camino del desarrollo. Y lo que él constata y lo que ve Prebisch es ser extraordinariamente importante no sólo para América latina... hoy en día Prebisch es estudiado en la India, buena parte de la obra de Prebisch fue traducida en idiomas impensables donde se recupera el pensamiento de él y de toda la escuela que él creo a partir de eso, era que él pensaba que la espontaneidad del mercado, en el caso de países periféricos o subdesarrollados, no nos llevaba a la dirección de desarrollo.

En realidad Prebisch retomaba algo que él había planteado el mismo Kein y era que el mercado tiene sus virtualidades y sus positividad pero también tiene sus problemas, sus limitaciones y Prebisch agregaba esto y esto es el aporte latinoamericano que la espontaneidad del mercado, la lógica empresarial suelta no lleva a la dirección del desarrollo, el desarrollo en la periferia no es espontánea, es producto de una decisión voluntaria, de una ejecución, de una ejecución de una serie de cuestiones que tienen que plantearse de una forma plantificada, organizada, y por eso Prebisch veía en la industrialización latinoamericana la llave, el camino hacia el desarrollo económico y al Estado como un líder indispensable en el proceso de industrialización, camino al desarrollo. Y esto no era por hostilidad al sector privado, en el fondo Prebisch era un hombre que en su trayectoria había mostrado una enorme convicción en el sentido de creer en la economía de mercado, sin embargo como hombre realista que era, constataba que el sector privado del mercado latinoamericano tenía una serie de limitaciones. Entre las limitaciones de aquella época, figuraban que, pensando en los actores de esos momentos, los exportadores estaban enormemente satisfechos con la actividad

exportadora, los importadores enormemente satisfechos con su actividad por la importadora, los comerciantes con la actividad de comercio y si eso era así, si las ganancias estaban en esas actividades, quienes estarían en esa industrialización, y la misión que le daba el estado nacional era empezar en crear condiciones para que hubiera estímulos suficientes para que la industrialización se produjera y se fuera completando la imagen de un país desarrollado, un país con todas las características, los atributos de un país de primer orden; con el tiempo Prebisch observó también que eso en el termino de las pequeñas unidades económicas latinoamericanas, era relativamente utópico, y que teníamos que avanzar en el sentido de una integración regional importante, para empezar a tener economías de escalas y de tamaños suficientemente significativos para tener peso en el orden internacional.

En este esquema, esta visión de las cosas, el Estado cobra una enorme importancia, lo que hemos hecho en la universidad fue estudiar, en principio recopilar un montón de estudios parciales que se han hecho sobre el estado nacional y observar que hay a lo largo de la historia argentina, una historia que ya tiene 200 años, un conjunto de rasgos que se repiten a lo largo de la historia sin solución de continuidad y atravesando los diversos modelos económicos: el modelo agro-exportador, el modelo sustitutivo de importaciones, el modelo de ajuste estructural que lo continuó y esta nueva situación que estamos a partir de la quiebra de la convertibilidad en el año 2002.

Algunos puntos que yo les quiero señalar en relación a esto, la tarea es inmensa pero digamos, algunos puntos que me parecen significativos a lo largo de la historia del estado nacional son la falta de planificación, la falta de proyectos y estudios específicos, la falta de instrucciones, directivas y lineamientos desde los organismos principales hacia los organismos de ejecución, la falta de continuidad de las políticas, la insuficiencia de personal capacitado y motivado, la falta de articulación entre distintos sectores del estado nacional, provincial, municipal, la falta de conocimiento y diálogo con el sector privado, la carencia de instrumentos y rutinas, instrumentos nos referimos a lo necesario para implementar las actividades que el Estado se ha fijado y reiteradamente el sacrificio de las políticas públicas a las necesidades de la coyuntura. Hemos estudiado una serie de casos, de esos casos yo solamente quiero mencionarles algunos que tienen que ver con las tareas de específicas del desarrollo y del desarrollo industrial, hemos estudiado los regímenes de promoción, regional y sectorial, el caso del Banade, el caso del Instituto Nacional de Tecnología Industrial y también los entes reguladores de los servicios públicos, organismos nuevos surgidos no hace mucho tiempo.

No los voy aburrir con las conclusiones que llegamos sobre cada uno de estos organismos pero sí decirles que ninguna de estas instituciones son inventos argentinos, ni son locuras argentinas, ni son devaneos de políticos desrumbeados... los regímenes de promoción regional y sectorial, los argentinos los tomamos de otras experiencias internacionales exitosas, ni que hablar de la creación del Banco Nacional de Desarrollo tomado de otras experiencias, tampoco el Instituto Nac. de Tecnología Industrial fue un invento local sino que también surgió a partir de preocupaciones industrializadoras de hacedores de políticas públicas y los entes reguladores por supuesto que no fueron una invención local sino que se basaron teóricamente en experiencias ya realizadas en otros países en donde previamente se habrían realizado procesos de privatización.

Cuando uno observa, y en mi caso particular estoy a favor de los regímenes de promoción regional y sectorial, estoy a favor del Banco Nac. de Desarrollo y estoy a favor del Instit. Nac. de Tecnología Agropecuaria, hay que decir que la distancia entre la idea de estos organismos, las funciones que vienen a cumplir y la ejecución final de estas políticas, es enorme. Cuando Argentina tenía como visión nacional ser un país integrado y equilibrado geográficamente, los regímenes de promoción regional y sectorial venían específicamente a tratar de suplir el desequilibrio que el sector privado no había suplido, es decir el sector privado tenía su propia

lógica de distribución geográfica y desde el estado nacional se leyó que había regiones del país muy hundidas, muy atrasadas y otras con una enorme superpoblación de gente, de recursos, etc. etc. había que balancear el territorio nacional, entonces es adecuada la idea de un régimen de promoción regional y sectorial si esta política pública es adecuadamente ejecutada y esto quiere decir que es una política que se plantea con reglas específicas muy claras, que está sometida a una serie de controles internos y externos, que es evaluada sistemáticamente y que se la va modificando a medida que se detectan problemas y se busca solucionarlos. La que verdad nada de estos se hizo, se pusieron en marcha regímenes de promociones regional y sectorial, en muchos casos los controles fueron mínimos y los regímenes fueron, en este caso, capturados de forma tal que el objetivo en materia de impactar en el desarrollo nacional fueron muy pobres, mientras que los recursos utilizados fueron altos. Con el Banco Nacional de Desarrollo tenemos una historia muy triste, más pensando en una mesa de la mañana se mencionó un caso de Brasil con discrepancia con Argentina, el Bco. Nacional de Desarrollo Brasil tiene más recursos que todo el sistema financiero de Argentina juntos, y en el caso de Argentina tenemos esta triste situación de haber cerrado el capítulo del Bco. Nacional de Desarrollo con un quebranto de 5.700 millones de dólares, como relató el ministro Lavagna en su momento. Quién puede estar en contra de un Bco. Nacional de Desarrollo en el sentido de que hace falta suplir algunos vacíos que deja la actividad financiera privada, debido a la lógica privada que tiene que ver con centrarse en las actividades más rentables y menos peligrosas. Bueno las actividades potencialmente rentables y socialmente rentables, las debe detectar el estado y las debe impulsar el estado y para eso es el Bco. Nacional de Desarrollo. Pero si el B.N.de D. es nuevamente capturado por intereses particulares y los objetivos son progresivamente deformados hasta transformarse en una especie de fundación que regala subsidios o créditos, al sector privado, la función de Bco. Nacional de Desarrollo se desvirtúa, los recursos se pierden y en materia de desarrollo económico no tenemos nada.

Otro caso interesante es el INTI, que siempre sigue aportando algo, pero sin embargo la lógica del INTI como fue pensado tenía que ver con un liderazgo en materia industrial no simplemente proveer de servicios al sector privado sino aportar desde una mirada más estratégica, aportar en el sentido de dar orientación industrial más importante que simplemente ser un ente subsidiario de las necesidades del sector privado. Precisamente por la idea del sector privado, tiene su lógica particular que no tiene que ver con una lógica colectiva de construcción de una nación o de un país desarrollado.

Hace aproximadamente 30 años se desenvuelven en el nivel internacional un proceso que se denomina globalización, que es un proceso complejo que no lo vamos a discutir acá, simplemente decir que no hay una visión unificada en lo que es la globalización, la globalización es una palabra cargada de múltiples y diversos significados, desgraciadamente la lectura que hicimos en Argentina sobre la idea de la globalización, tiene mucho que ver con la idea de pasividad extrema de la Nación, es decir el abandonarse a las fuerzas del mercado mundial y que el mercado mundial defina y haga de la nación Argentina, lo que el mercado mundial necesite hacer. La verdad que la visión de la globalización es un retroceso extraordinario sobre algunos logros que habíamos tenido en materia de pensamiento latinoamericano, es decir la capacidad de pensar en nuestros propios problemas, la visión de Prebisch y muchos autores que vinieron después, la idea esta pasiva de la globalización es otorgarle al estado nacional un lugar extremadamente pasivo y algunos de los fenómenos que se describieron a la mañana, dan una sensación de absoluta y extrema pasividad del estado nacional frente a cuestiones estratégicas vinculados en este caso al mercado energético, y aparte hemos adoptado una idea nacional de la globalización totalmente mistificada, la globalización es un proceso internacional asimétrico, no es que todos nos estamos integrando con todos, no hay 200 multinacionales argentinas operando en el mercado norteamericano, es

asimétrica la globalización, la globalización como fenómeno universal es la penetración del capital de los países centrales en la periferia.

La segunda cuestión muy importante mistificada sobre la globalización, es esta idea de que los estados retroceden en todos lados, uno no puede entender la presencia norteamericana en Irak sino en por una lectura que hace el estado norteamericano sobre la evolución del mundo, sobre la evolución energética y sobre las prioridades estratégicas internacionales. Una de las administraciones más conservadoras de los EEUU, una administración que precedió a la administración del presidente Obama, su núcleo de pensamientos estaba formado por un grupo de intelectuales, que estaba relacionado a una fundación que se llamaba “Fundación por un siglo XXI norteamericano”, están pensando a 100 años, el gobierno más conservador que tuvo los EEUU en mucho tiempo. El gobierno chino está comprando a lo largo y lo ancho del planeta, recursos alimentarios y recursos energéticos en previsión del crecimiento de China a 20, 30, 40 años. Los estados están mirando hacia el futuro, están planificando, están haciendo una lectura del orden internacional y hasta donde está yendo el orden internacional y no se resignan a tener un papel pasivo en esa cuestión, la idea es que la división internacional del trabajo, sigue existiendo, no es que se difundió una especie de mundo en que todo país hacen lo mismo, no hacen todos lo mismo, entonces los estados de los países centrales conscientes de esta situación, están trabajando permanentemente por garantizar en el mundo que se está perfigurando, un lugar para sus respectivas naciones.

En ese sentido, Argentina, después de la crisis del 2001, 2002, pareció entender algunas cosas y dejó de entender otras; en principio me parece que un elemento positivo de la década que estamos viviendo, es que volvieron a ganar plata los sectores productivos en Argentina, el sector agropecuario, el sector industrial, han mejorado considerablemente su posición en relación a los años 90 y eso habla de una estructura de precios relativos mejor que los que existían en otro período.

La otra cuestión que es muy importante es la idea de tener una política macro económica no basada estrictamente en el endeudamiento externo ni en el endeudamiento del Estado ni el endeudamiento de la Nación con el resto del mundo, esto es un aporte positivo, porque en el fondo uno no puede vivir en un estado que se transforme en una especie de pedigüño internacional permanente. Eso me parece que son aportes significativos, es decir una visión macro económica más sana, más sustentable y menos desequilibrada que en los 90. Sin embargo, junto con esto, debemos decir que estas líneas que planteábamos al comienzo de esta exposición, estas características históricas del estado nacional, en materia de falta de planificación, falta de visión estratégica, falta de poner metas específicas a las políticas públicas, revisarlas, corregirlas y mejorarlas, esto siguió presente en el último período. La falta de coordinación entre los sectores del estado, la burocracia insuficiente, débil, insuficiente, mal entrenada, mal capacitada, la falta de información, agudizada en el caso de INDEC, el coyunturalismo que nosotros criticamos diciendo que, alguien debe pensar en largo plazo en la sociedad y no tiene por que ser el sector privado, no es la obligación del sector privado aunque hay de hecho muchas multinacionales que piensan en el largo plazo y de hecho yo profesionalmente tuve la oportunidad de hacer algún trabajo para multinacionales que están pensando en 20 ó 30 años para adelante pero lo más impresionante es que el estado nacional no esté pensando en políticas a largo plazo; y cuando uno revisa un poco el panorama político, la impresión es generalizada esta cuestión de no pensar en largo plazo.

Faltan políticas finas cuando uno ve la reactivación industrial o el buen momento que ha pasado el sector agropecuario en los últimos años y dice sin embargo que esto es lo que yo quisiera en la industria nacional y probablemente la contestación es no, yo quisiera una industria crecientemente sofisticada, con una capacidad tecnológica mayor, con mayor valor agregado, con una penetración en mercados globales mucho más importantes, cuando uno ve

el agro en esta tendencia al mono cultivo no puede ser enormemente preocupante, habría que diversificar, habría que ir a producciones muchas más complejas que la actual, bueno, lo que se dijo en energía, no hay demasiado para agregar en ese sentido, transporte, etc. etc. etc., es decir lo que estamos presenciando es una ausencia marcada de una visión estratégica, una visión a largo plazo que permita orientar estas cuestiones, entonces vuelvo al comienzo de la presentación y digo, lo institucional es muy importante en Argentina y mi discrepancia con el planteo institucional que se viene haciendo desde diversas fuerzas políticas e intelectuales, es que se está pensando en lo institucional en Argentina como una especie de reforzamiento de lo que existe en la Argentina y a mí me parece que lo institucional hay que pensarlo como una forma de pensar cómo hacemos la transformación desde lo que existe en Argentina, es decir, lo institucional tiene que pensarse en función de cómo hacemos viable una transformación productiva, una modernización, un estar en el mundo de la Argentina mucho más importante que el actual, que tiene que ver con que no somos Haití, esto quiere decir que tenemos una cantidad extraordinaria de recursos disponibles que no estamos utilizando y que podría permitir niveles de vida y bienestar mucho mayores para los argentinos, entonces la gran preocupación institucional tiene que ver con la construcción de un estado enormemente más eficiente que el actual, que cumpla con algunas de las funciones imprescindibles, porque el sector privado no tiene porqué cumplirlas, que tienen que ver con establecer un lineamiento y una orientación general que permita que los actores privados también encuentren un lugar más específico donde puedan acomodarse y formar parte de un esfuerzo colectivo de construcción nacional.