

# RECURSOS NATURALES, SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO NACIONAL

Mario de Casas, presidente del ENRE.

Agradezco la invitación a “Mercado Eléctrico” y la oportunidad de ofrecer algunos interrogantes, más que certezas, que tal vez puedan ayudar a construir una agenda sobre cuestiones que revisten una importancia crucial en este momento para los argentinos. Pido disculpas por no estar presente debido a los “problemas volcánicos” de público conocimiento.

## Introducción

Es alentador que se nos haya convocado a hablar de recursos naturales y servicios públicos en función de un proyecto de desarrollo nacional. Los términos de la convocatoria ya implican, para nosotros, un cambio valioso en las concepciones que se habían impuesto respecto de los temas que vamos a tratar.

Que nuestro país no haya alcanzado niveles de desarrollo industrial y tecnológico indispensables para ejercer plenamente su soberanía política y exhiba todavía preocupantes índices de injusticia social, es consecuencia de derrotas populares en términos de la contradicción principal en la que nos debatimos desde el fondo de nuestra historia: la puja en los planos político, económico y social entre la entidad nación-sectores populares por un lado, y la alianza entre las oligarquías y el imperio de turno por el otro; puja que, por supuesto, ha tenido distintas formas y protagonistas en más de doscientos años.

Hoy las minorías no tienen el control político del Estado pero ejercen un dominio económico. También ideológico y cultural, aunque parcial y en tendencia decreciente, apoyado en la todavía importante presencia que la derecha mantiene en sistemas como el académico y la prensa. Así se explica que muchas veces la atención esté masivamente desviada hacia problemas que se presentan como los más importantes -y de soluciones rápidas-, cuando suelen ser la consecuencia de causas de las que nunca se habla. O que se desplace el eje del planteo correcto de cualquier problema, superficializando y tergiversando el análisis de la realidad. Tales maniobras se han dado en los asuntos que nos ocupan cuando, por ejemplo, se pretende discutir los instrumentos de la regulación de recursos naturales y servicios públicos sin explicitar cómo se los concibe y al servicio de qué modelo de país se los va a explotar.

Nosotros sabemos que la concepción y, sobre todo, la modalidad de explotación de los recursos naturales y servicios públicos están siempre vinculadas a un determinado régimen social de acumulación del capital. Sabemos también que cada patrón de acumulación es sostenido por una determinada alianza social y que, por lo tanto, con cada patrón de acumulación cambia el carácter del Estado.

**Una digresión:** para explicitar lo que entiendo por **régimen social de acumulación** o patrón de acumulación de capital o simplemente régimen de acumulación, transcribo palabras de Enrique Arceo: “las características del modo de acumulación dependen de la estructura económico-social, de las luchas políticas y sociales que fueron conformando esa estructura y

de la composición del bloque de clases que deviene dominante y que impone un sendero de acumulación acorde con sus intereses”.

En el país, los distintos regímenes de acumulación que se han sucedido han sido sostenidos por la parte que resultaba triunfante en la puja principal a la que me he referido más arriba. Por eso me parece importante conceptualizar pero con base en nuestra realidad histórica, para lo cual es necesario caracterizar los regímenes de acumulación que se impusieron, no en doscientos años porque sería demasiado extenso pero sí desde la década del '30 del siglo pasado, mostrando qué concepciones, qué modalidades de explotación y qué políticas regulatorias rigieron en cada caso; como así también qué mecanismos de apropiación de las rentas derivadas de los recursos naturales.

Desde mediados de la década del '30 se inició un proceso de industrialización del país que se mantuvo hasta la irrupción de la última dictadura cívico-militar. Tuvo distintas fases y se puede afirmar que alcanzó su apogeo durante el primer peronismo, porque en esa etapa se alcanzaron niveles sostenidos de crecimiento y se logró el máximo histórico de participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Ese régimen de acumulación se conoce como de **sustitución de importaciones** y se consolidó apoyado en una alianza entre el movimiento obrero, los sectores industriales que abastecían preferentemente el mercado interno y un Estado que se fue transformando hasta convertirse en actor principal de la economía. En este período se constituyeron las principales empresas del Estado vinculadas a la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios públicos, salvo el caso de YPF que se había creado durante el primer gobierno de Yrigoyen. Estoy hablando de Agua y Energía Eléctrica y Gas del Estado, por ejemplo. Además se conformó un complejo industrial estatal que respondía a un determinado paradigma productivo, que era el metalmeccánico, y tenía que ver con las áreas estratégicas para ese tipo de economía.

Hasta 1976, la política económica buscaba potenciar la economía real y las variables financieras se acomodaban a su evolución.

Desde el '76 hasta fines del 2001 –haciendo la salvedad de un intento frustrado por salir del esquema en el primer tramo del gobierno del presidente Alfonsín- fue al revés: la variable de ajuste fue la economía real. Ese cambio de política económica fue acompañado de nuevas funciones del Estado. El papel económico principal del Estado en este proceso era garantizar que la tasa de interés interna fuera mayor que la internacional porque, si no, no había **valorización financiera**, que era, precisamente, el mecanismo de acumulación. A este posicionamiento relevante del Estado se le agregó otro: el endeudamiento externo del sector público no estaba en función de la economía real y de la expansión productiva, sino en función de la valorización financiera, proveyendo las divisas que luego iban a parar al exterior. Se dio así comienzo a un vasto proceso de desindustrialización.

Así como durante el primer peronismo alcanzó su apogeo la sustitución de importaciones, la década de los '90 con el menemismo fue la fase superior de la valorización financiera por su impacto en la economía y en la sociedad argentina: las privatizaciones fueron el mayor cambio en la estructura económica del país durante el siglo XX. Más importantes, incluso, que las estatizaciones del primer peronismo, momento en que el Estado tenía mucho menor importancia en términos relativos. A principios de los '90, las empresas estatales eran las más grandes de la economía argentina porque ostentaban la

mayor participación en las ventas de las grandes firmas de la economía nacional. Por lo tanto producían un fuerte impacto en términos de inversión y tenían gran importancia como instrumento de política económica. Por eso las privatizaciones fueron un cambio de enorme trascendencia que tiene que ver con el proceso de valorización financiera. Para los acreedores de la deuda externa implicaba el pago del capital adeudado, para los grupos económicos internos, ese sector diversificado de la oligarquía pampeana –en conceptos del economista e historiador Eduardo Basualdo-, implicó un salto notable en términos de su importancia estructural (que ya era muy relevante).

La importancia de las privatizaciones se puede apreciar también porque no es sólo una fracción del capital la que se queda con las empresas, sino que la propiedad de las firmas estatales es compartida entre las distintas fracciones dominantes del capital: en c/u se verifica la presencia de un grupo económico, una transnacional (operadora) y un banco como agente financiero, tríada que bien podría denominarse “triple alianza” (otra nefasta). Esto es fruto de un acuerdo: el mayor cambio estructural de la historia no podía quedar en manos de un solo sector, debía ser compartido, y significa que las privatizaciones de recursos naturales y servicios públicos se llevaron a cabo en virtud de una política económica y no –como se argumentó- por razones vinculadas a presuntas dificultades en su explotación.

Este cambio estructural trajo aparejada la etapa de oro de aquel gobierno, desde 1990 a 1995. La “triple alianza” que sostuvo ese régimen de acumulación fue un bloque cohesionado. Se había constituido lo que se dio en llamar *comunidad de negocios*, que más tarde se iba a disgregar y que sirvió para acentuar la concentración de la producción y del ingreso, la centralización del capital, saquear recursos naturales y mercantilizar la prestación de servicios públicos esenciales; todo a expensas de los sectores más vulnerables y como parte de otras reformas estructurales que, de no haber sido parcialmente revertidas, constituirían un impedimento insalvable para el desarrollo nacional.

Además, las privatizaciones no sólo implicaron un triunfo económico de los sectores dominantes sino que pusieron dramáticamente en evidencia el control ideológico que habían logrado, sin el cual no hubiera sido posible concretarlas con el apoyo entusiasta de quienes serían los principales perjudicados. La lectura que se indujo de la “crisis” fue ideológica, manipulada, de tal manera que se cargaron las tintas sobre el Estado –de Bienestar, instaurado desde 1945- y no en los actores que lo destruyeron.

Ese modo de acumulación se mantuvo hasta el colapso de 2001. Cabe agregar que la desindustrialización fue consecuencia de decisiones de política económica coherentes con una determinada inserción del país en el plano internacional, como proveedor de materias primas.

### **Concepción sobre los recursos**

Digamos primero que los hidrocarburos (también el agua) se pueden considerar un bien estratégico o, en las antípodas, una simple mercadería comercializable, es decir –usando un anglicismo- un *commodity*. En el primer caso se aprecia su cualidad de bienes no renovables y escasos, por lo cual deben ser explotados sustentable y racionalmente. Pero esto vale si lo que se busca es un desarrollo autónomo, que implica la industrialización.

En cambio, si vamos a ser meros proveedores de materia prima valen las ideas “mercadistas”, que inspiraron las decisiones y la legislación surgidas al calor de la aventura neoliberal, que sostienen alegremente que, cuando se acaben, “algo” los reemplazará, por lo que sus características de no renovables y escasos pierden interés. Sin embargo, esto no es lo que pasa en los países desde los que importamos esas ideas: el problema de la seguridad de abastecimiento es prioritario para los países del capitalismo avanzado y no se rige allí por los avatares del mercado. En esas naciones los horizontes de reservas oscilan en cincuenta años; el verdadero interés para ellas está en la riqueza bajo tierra –las reservas- y no en las instalaciones de superficie o el mero consumo, es decir la exploración antes y en paralelo con la explotación. Todo lo contrario de lo que venía ocurriendo desde hace más de diez años en nuestro país. Pero no sólo es prioritario el concepto de seguridad en el abastecimiento, también es central la importancia que se le confiere a la apropiación de la renta, que no es lo mismo que la legítima ganancia empresaria. No es la ocasión para extenderme, pero quiero dejarles el caso de EEUU, campeón en la participación de los capitales privados. Allí el Gobierno federal, sin tener la titularidad de empresa alguna, detenta la propiedad de las reservas estratégicas y de amplias superficies del subsuelo. Nosotros, en cambio, pudimos ver que en un determinado momento el Presidente de Repsol era más poderoso que el Presidente argentino en lo que tenía que ver con nuestros hidrocarburos.

### **Concepción de los servicios públicos**

Algo parecido pasa con ciertos servicios públicos (hablo del agua y la energía eléctrica), hay quienes piensan que son una mercancía más. Nosotros pensamos lo contrario, entre otras razones, porque el acceso a ellos está indisolublemente asociado a derechos de importancia fundamental para la supervivencia de la especie y del planeta en conjunto, que -en consecuencia- requieren de ciertas intervenciones del Estado distintas de las que rigen para otros bienes, como garante del interés social: no se trata simplemente de una actividad privada regulada por el Estado, aun cuando el prestatario sea una empresa privada.

En particular, el concepto de energía eléctrica como mercancía, llevado al extremo, conduce a una injusticia por partida doble, que consiste en que sólo cuenten con el servicio quienes pueden pagarlo y que paguen menos por unidad quienes más consumen; y, por otro lado, al riesgo de no contar con un servicio fundamental en el momento y con el destino que el país lo necesita. Y esto es algo que en algún momento ocurrió.

Por eso afirmamos que éste es un servicio público esencial y, por lo tanto, un bien social que todo habitante tiene derecho a recibir, independientemente de su posición en el mercado, es decir, de su capacidad de pago. Esto significa que pensamos en términos de ciudadanos, no de clientes. Pero además, y esto es central, es un servicio indispensable que debe formar parte de un proyecto de desarrollo nacional autónomo; esto quiere decir que sin planificación de los servicios esenciales por parte del Estado, no hay desarrollo nacional posible.

## Regulación

En nuestro país, el problema de la regulación se reinstaló en la década del '90, no con el carácter de un debate público sino como un aspecto ideológico más del discurso que inspiró el vasto proceso de privatizaciones concretado en esos años. Efectivamente, era frecuente escuchar a los funcionarios de entonces afirmaciones tales como *“Hay que tener cuidado con los organismos de regulación(...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”* (Carlos Bastos, Secretario de Transporte, Energía y Comunicaciones, 1996).

Esas ideas suponen que los servicios públicos son simples mercancías, por eso reivindican al cliente y no al ciudadano y aceptan la necesidad de la regulación pero en determinados casos y como recurso de última instancia: se debe regular sólo para garantizar condiciones de competencia y/o simularlas cuando es inevitable el monopolio. Es decir que sólo se justifica la intervención estatal cuando hay “fallas de mercado” e, independientemente de la variada gama de procedimientos utilizables para llevar a cabo la regulación así entendida, el enfoque teórico común a todos ellos define el carácter privado o público del bien en cuestión según criterios de índole técnico-económica: es su naturaleza indivisible, la presencia de “externalidades” o su condición de monopolio natural lo que justifica la presencia estatal.

Más todavía, se supone -por ejemplo- que evitar la apropiación de los beneficios derivados de una situación de monopolio e imponer ciertas exigencias de calidad es condición suficiente para proteger el interés general.

En términos muy generales, regular es establecer y administrar un contrato y la lógica del control está indisolublemente ligada a la defensa del “mercado”. Esta es la filosofía de lo que se conoce como *regulación económica*.

Así, y ya en cuanto a los instrumentos, se suponía que con mecanismos regulatorios basados exclusivamente en las llamadas señales económicas, más conocidos como sistemas de premios y castigos, sería suficiente para garantizar la prestación del servicio conforme a determinadas exigencias de calidad. La experiencia mostró que este mecanismo regulatorio es insuficiente, que se requiere además una intervención directa y, en lo posible, preventiva del Estado en los distintos eslabones y etapas del proceso para garantizar calidad pero también universalidad y continuidad. Es decir que, para asegurar las inversiones necesarias, no basta con que las empresas cuenten con los ingresos correspondientes, se necesita también un efectivo control del Estado.

## Regulación social

En cambio, nosotros nos inspiramos en criterios de equidad social, concepción fuertemente igualitaria que exige otra política regulatoria. Una cabal expresión de la filosofía de lo que podríamos denominar *regulación social* se expresa en fórmulas como: “hay que verificar el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos”.

### El petróleo durante la sustitución de importaciones

El fundamento (racional) para que existiera un monopolio estatal era:

- 1) Asegurar al país la oferta de un bien estratégico y buscar el autoabastecimiento. Porque estaba claro, hace ya muchas décadas, que la posibilidad de industrialización dependía de la posibilidad de disponer de petróleo.
- 2) Garantizar la apropiación social de la renta, y no la privada ni la oligopólica.
- 3) Asegurar la preservación ambiental y el uso racional de los recursos.

El Estado fijaba desde los precios en boca de pozo hasta el precio final de los combustibles, los impuestos, los márgenes de distribución. Los privados y contratistas no disponían del petróleo.

Aquí se ve que para un proceso de industrialización, el petróleo constituye un recurso estratégico, no una mercancía más. Lo mismo pasa con ciertos servicios públicos como la energía eléctrica, que forman parte de la infraestructura necesaria para la producción de otros bienes.

### **A partir de los '90**

Ocurrieron dos hechos concatenados:

a) La transferencia de YPF a manos privadas. Un proceso gradual y abrupto al mismo tiempo, dado que primero el Estado se reservó el 51% de las acciones, luego el 20% y finalmente Repsol compró el 100% de YPF.

b) La desregulación, que consistió en correr al Estado de la regulación. Se transfirió la capacidad regulatoria al monopolio privado, y así se permitió la convergencia entre el precio interno y el internacional. Es una clave para entender el proceso de desindustrialización del país: se desvinculó a la producción petrolera de la creación de una industria.

Se entregó patrimonio social, renta y potestad regulatoria.

Veamos qué pasó con la energía eléctrica. El precio depende fuertemente de los precios de combustibles líquidos y del gas natural. En tanto el mecanismo de formación de estos precios depende, en última instancia, del correspondiente al establecido para el crudo y el gas en "boca de pozo", se plantearon dos serios problemas:

1) El mercado proveedor es altamente oligopólico con una muy amplia y decisiva capacidad de determinación de dicho precio.

2) Los transportistas y/o distribuidores no contaban con incentivo alguno para discutir con el oligopolio petrolero tal nivel de precios (dado que lo transfieren directamente a los usuarios por la famosa cláusula del pass through).

Todo esto se vio agravado por el proceso de reintegración vertical de las cadenas gasífera y eléctrica, tanto por las modalidades asumidas por el proceso privatizador como por el intenso proceso de centralización del capital que se registró en especial en la segunda mitad de la década del '90. Esto derivó en que los mismos actores participaran en el mercado en calidad de demandantes y oferentes.

Por otra parte se limitó la regulación a los “resultados” del control de calidad, sin prevenir en materia de inversiones, con serias consecuencias como el denominado “caso Azopardo”, de Edesur.

Se ve que recursos naturales y servicios públicos esenciales se consideraron simples mercancías que, en los casos del petróleo y de la energía eléctrica, se producirían en supuestos mercados autorregulados.

### **Etapas actuales**

A partir de 2002 se abre una etapa de transición. Y desde 2003 se han dado pasos en la dirección de una postergada y aún no concretada emancipación nacional.

La llegada de Kirchner al Gobierno nacional fue generando expectativas favorables que tuvieron su correlato en hechos importantes, hasta configurar un nuevo patrón de crecimiento.

Hay cambios notables: hay autonomía del Estado respecto de los grupos económicos; es decir, la política ha recuperado poder, aunque la transición se mantiene por cuanto aún no se consolida una alianza social dominante. Hay una política económica que defiende el crecimiento contra los ajustes económicos y sociales, que permitió reconstituir el mercado de trabajo, y esto implica un cambio drástico respecto de los 30 años anteriores. Hay una reversión clave: lo que era la valorización financiera como forma de rentabilidad hoy es la economía real.

Me parece importante destacar que definitivamente es la tasa de ganancia en la economía real y no la “estabilidad de las variables macroeconómicas” o el “carácter republicano de las instituciones” o la “calidad institucional”, lo que permite comprender la dinámica expansiva del nuevo patrón de crecimiento.

En síntesis, luego del auge del sector financiero y de servicios, del notable crecimiento de las importaciones y la expulsión de trabajadores de la década de 1990, se abrió paso un esquema que dio lugar a la producción de bienes orientados al comercio exterior más una dinámica propia de crecimiento en la producción industrial destinada a abastecer el mercado interno. Esta nueva etapa se apoyó en ciertas condiciones mundiales pero exigió también una intervención activa del Estado en la regulación de la economía y en la asignación de los recursos (en particular los excedentes del comercio exterior) para generar y sostener nuevos espacios de rentabilidad.

En cuanto a la energía eléctrica, se han producido cambios en regulación, como la intervención en el MEM o la construcción de líneas de transporte en extra-alta tensión por decisiones del Estado, no del mercado. Como no podía ser de otra manera, hay tensiones derivadas de la contradicción permanente entre el objetivo social de asegurar una prestación universal y eficiente, y el principal objetivo privado, que es maximizar la tasa de ganancia del capital.

No obstante, como se desprende de los párrafos anteriores, la posibilidad de industrialización del país -en relación con la energía- no depende sólo de que exista una empresa estatal, sino también una regulación estatal del mercado petrolero.

Por otra parte, se han dado pasos fundamentales en relación con la apropiación de las rentas y habrá que continuar: no es posible plasmar un proyecto de carácter popular sin una apropiación social de las rentas agropecuaria, petrolera y minera. No hay posibilidades de superar lo primario (granos y carne, minerales, petróleo), sin utilizar lo primario para generar industrias. Luego, habría que debatir: ¿qué papel le cabe a la Argentina en materia electrónica?, por ejemplo, ¿tiene que haber una empresa estatal de telecomunicaciones o no?

Asimismo, la industria naval podría ser interesante para la Argentina. Cuando se privatizó SOMISA, Techint se llevó a Brasil el tren de laminación de chapa naval que todavía no había inaugurado esa empresa estatal. Otra vez: hay que debatir un plan estratégico; sobre qué línea, con qué actores y con qué organización social. Esto se debe instalar más allá de las discusiones sobre crecimiento o ajuste económico, que es lo que prevalece.

Una clave ineludible para profundizar el proceso democrático es avanzar en una redistribución progresiva de los ingresos y sostener el crecimiento económico. Para esto es necesario avanzar en el proceso de reindustrialización.

Se está avanzando en esto. Por lo pronto, se ha descartado de nuestras políticas públicas otra de las máximas neoliberales: la idea de que la desregulación del mercado laboral – en rigor la regulación de éste a favor del gran capital- sustituye a la política industrial como medio para impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y el desarrollo nacional.

También se está progresando en cuanto a profundizar la democratización al afrontar el tema de la distribución no sólo como una cuestión de recuperación del salario nominal, sino también como reconstitución de una estructura de protección al trabajador y de determinadas formas de producción, aunque es largo el camino a recorrer.

Más aún, desde la emergencia del nuevo patrón de crecimiento –y este es un ejemplo de lo que decíamos en cuanto a desplazar los ejes-, los economistas iniciaron un debate que en la mayoría de los casos viene girando en torno a cuestiones eminentemente técnicas, sobre todo asociadas con el manejo monetario, en lugar de centrarse en aspectos como los que acabo de plantear y, en particular, en los mecanismos de captación y asignación de la riqueza o de los instrumentos que aseguran la industrialización del país. Tal es la inclinación de la teoría económica dominante (de cuño liberal), que abandonó por completo los temas de planificación del desarrollo y, por si esto fuera poco, ha excluido de los estudios económicos convencionales la dinámica seguida por la tasa de ganancia, una variable que llamativamente no es tenida en cuenta por la macroeconomía de la ortodoxia.

Como se ve, es mucho lo que se ha hecho desde 2003 y también es bastante lo que resta hacer para afianzar un proceso de desarrollo nacional autónomo con justicia social, es decir, para alcanzar la liberación nacional.