

Las contradicciones del modelo energético neoliberal o una historia del disparate: hacia la recreación de una empresa pública energética

FUE EN EL CAMPO DE LA ENERGÍA DONDE EL PROCESO PRIVATIZADOR DE ARGENTINA SE MANIFESTÓ CON MAYOR VIRULENCIA. LAS ENCUESTAS INDICAN HOY QUE ESA FORMA DE GESTIONAR LA ENERGÍA NO GOZA YA DEL FAVOR DE LA SOCIEDAD. ¿QUÉ HACER? EL AUTOR PROPONE LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ESTADO PRODUCTIVO, QUE NO SEA UN ESTADO BOBO Y ESTAFADO, AUSENTE POR UNA FALSA DECLARACIÓN DE INSANIA. EL ESTADO PUEDE SANAR, PERO NO DEBERÁ REPETIR LA EXPERIENCIA DE UN ESTADO PRIVATIZADO POR DENTRO, DONDE LAS RENTAS ERAN ABSORBIDAS POR INTERESES QUE NO INVERTÍAN EN EL PAÍS, EN VEZ DE SER DISTRIBUIDAS EN BENEFICIO DE TODOS LOS HABITANTES, VERDADEROS DUEÑOS, EN ÚLTIMA INSTANCIA, DE LOS RECURSOS NATURALES QUE TIENE EL PAÍS.



Dr. Félix Herrero

Abogado y licenciado en Economía Política de la UBA. Fue presidente de las empresas binacionales energéticas. Integra el Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MoRENO).

UNA PRIVATIZACIÓN EXTENDIDA Y SIN LÍMITES

Con la pérdida de la empresa pública en Argentina se vienen manifestando desde hace una década las contradicciones del modelo privatizador: se ha instalado un sistema que muestra casos increíbles del disparate. Se trata ahora de que el país recree su empresa pública, como tienen la gran mayoría de los países con petróleo.

Argentina se ha hecho acreedora al título de **mal paradigma** del mundo, luego de que el gobierno argentino privatizara en los 90 en extensión y profundidad como ningún otro. Y después de haber sido el mejor cumplidor del decálogo del Consejo de Washington y el más dócil alumno del Fondo Monetario y del Banco Mundial.

La privatización de los hidrocarburos muestra las descarnadas heridas que la economía productiva e industrial sufrió en ese período, por ejemplo, el **crudo nacional** se cotiza como si lo importáramos.

No les bastó privatizar las empresas públicas de gas y petróleo:

- se dio, además, en concesión todo el subsuelo argentino a empresas extranjeras y alguna local, que participó de la operación haciendo el trabajo de intermediaria provisional;

- se entregó el control de la información estadística y la planificación del sector a las empresas privatizadas, que se suponía iban a ser controladas por los gobiernos;

- se alteró el principio jurídico argentino que establece la primacía de la ley por sobre las cláusulas de cualquier tipo de contrato, incluso los de concesión, optándose implícitamente por el derecho anglosajón;

- se alteró el principio de que la norma superior prevalece sobre la inferior, al "desregular" por medio de decretos, respetados por los gobernantes posteriores que los mantuvieron en contra de las normas establecidas por las leyes;

- se convirtió por arte de magia en *commodities* al petróleo y al gas, y a las energías en general, abandonando su sentido de bienes estratégicos, de interés nacional y de actividad propia de servicio público;

- y se cedió el gran instrumento de la integración sudamericana que daban las empresas petroleras y de energía.

En síntesis, el proceso privatizador no alcanzó sólo a las empresas, sino también a los recursos naturales, al derecho, a la planificación, a las actividades de las empresas y personas, y a la política de integración latinoamericana.

LA REVOLUCIÓN NEOLIBERAL

Esta revolución del absurdo no tiene parangón en el mundo. Es cierto que la ola del pensamiento único llegó también a otras naciones, privatizando las empresas esenciales de esos países emergentes, que quedaron así expuestos a la voluntad de las grandes firmas de la energía mundial. Pero en ningún lugar la práctica fue tan intensa como la aplicada en nuestro país.

La marea privatizadora alcanzó también, aunque muy parcialmente, a algunos países de economía desarrollada (en especial de la Unión Europea), pero donde el proyecto se impuso con mayor intensidad fue en las economías "marginales", con deudas externas magnificadas. Pero incluso en algunos países fuertemente deudores y de menor potencialidad que Argentina, como Perú o Bolivia, por tomar dos ejemplos, las privatizaciones petroleras fueron limitadas y parciales.¹

El papel que desempeñó la corrupción en los procesos de privatización será seguramente materia de investigación histórica, por hechos similares a los que los argentinos vivimos en distintas épocas, sobre todo en la década del 30. En nuestro país prosperó ampliamente, ya que empresas corruptoras y funcionarios corrompidos asociaron su acción. Se puede recordar el caso de los diputados conocidos como "diputruchos" en la privatización de Gas del Estado, pero son muchos los casos en que la corrupción aparece acompañando a procesos de privatización en el mundo, al punto de que Joseph Stiglitz, premio Nobel en economía, denominó "sobornización" a una de las etapas de la privatización.

La inocencia que ahora pretenden mostrar las empresas que compraron barato los activos del Estado y luego los vendieron caro a otras firmas, parece el final de una tragedia en la que ningún grupo económico reconoce su activa participación.² Son muchas las formas de llevar a cabo la corrupción, pero algunas quedarán en la historia como ejemplos por sus efectos disparatados. En la Argentina hay tres de empresas³ o consorcios de compañías petroleras que obtuvieron prórrogas de sus concesiones casi en el mismo momento o poco tiempo después de firmar las concesiones originales.

Otra práctica perniciosa consistió en el endeudamiento externo que las privatizadas tomaron para pagar la compra de las empresas estatales. Deuda por la cual ahora pretenden, inadmisiblemente, ante entes

arbitrales internacionales⁴ que el Estado argentino les pague por los perjuicios que habrían tenido a causa de la devaluación del peso, una medida soberana que afectó a todos por igual, y por la pesificación tarifaria. También nos deja a algunos perplejos el hecho de que el crudo y los combustibles no fueran pesificados (ni congelados como el gas natural), y que se siga permitiendo que el 70% de las divisas por exportación no pasen por el mercado único de cambios.

También resulta fácilmente explicable que se hayan vendido empresas estatales o pagado concesiones con exuberantes créditos provenientes de bancos del Estado y que, incluso, se produzca la renacionalización de algunas empresas públicas porque los concesionarios no pagan sus deudas. El caso de AES⁵ en Brasil, entre otros, resulta significativo, ya que adquirió la empresa distribuidora de electricidad Eletropaulo con un crédito del banco BNDES que le facilitó casi el 100% del valor de la privatización.

EN ARGENTINA LA OPINIÓN PÚBLICA CASTIGA AHORA A LAS PRIVATIZADAS

Sorprende mucho que haya todavía quienes quedan, a su vez, perplejos por los resultados de las consultas de opinión respecto a las privatizaciones llevadas a cabo en Argentina. Hay una tendencia creciente de la opinión pública para que vuelvan a ser empresas públicas las que presten los servicios esenciales y administren los productos estratégicos. Se pone en acción el viejo principio de que por los frutos también las empresas serán juzgadas.

Pero, ¿qué tenemos ahora? Resultados aciagos para la población: altas tarifas, elevadas tasas de ganancia, falta de inversiones, crecientes remesas al exterior, ausencia de calidad⁶, fragmentación sectorial, actualizaciones tarifarias con desconocimiento por parte de los usuarios de los verdaderos costos. Sobre las empresas que guardan celosamente los costos reales de los servicios que prestan, el economista y regulador estadounidense Gregory Palast las ridiculiza cuando afirma que han convertido al usuario en José Pagatarifas.⁷

Hay dos temas, que fueron tratados en la mesa redonda que *Industrializar Argentina* realizó en los últimos días del mes de agosto pasado, que se deben seguir debatiendo en el país: ¿es posible reindustrializar el país sin recrear una empresa estatal de petróleo?

Y ¿cómo se puede crear una empresa estatal de petróleo?

UNA EMPRESA SOCIAL NUEVA O LA VIEJA EMPRESA RENTÍSTICA PARA POCOS

Antes de analizar la necesidad y la forma de crear una empresa energética pública, se debe reflexionar profundamente y dejar en claro desde el principio en el debate público que nadie propicia regresar a la vieja empresa estatal, que fue castigada con planes deliberados de desprestigio, como ocurrió en los años previos a la privatización, una vez abandonada la mística de sus creadores.⁸ Fue el tiempo en que el dinero se impuso por sobre los principios, y los intereses particulares por sobre los generales.

Por eso es posible preguntarse si se desea volver a la empresa estatal anterior a la década de los 90 o crear una empresa pública moderna al servicio de toda la población. La opción es entre la empresa estatal de la "patria contratista" y la empresa pública que, como las creadas por Mosconi, Maggi y Canesa, fueron instrumentos de desarrollo industrial y base para la prestación de servicios públicos de buena calidad y relativamente baratos.

Es evidente que las empresas y las industrias verdaderas no pueden ni deben aceptar una empresa estatal que, como la de algún caso anterior a la privatización, permitía que a través de contratos se extrajera su renta, se impidiera la prestación de servicios de calidad y con tarifas establecidas a partir de los costos.⁹ La empresa propiedad del Estado no debe ser una central de transferencias de rentas obtenidas sin respetar las leyes y las normas morales. Fue la apropiación de la renta lo que llevó al apoderamiento de la propiedad.¹⁰ La indebida apropiación de la renta impidió el desarrollo de la empresa y produjo el empobrecimiento de la población, que debe ser la única dueña de los recursos naturales del país y única destinataria final de la renta producida.

Entonces, se hace necesaria una nueva empresa pública de propiedad estatal, con gestión y planificación social, y control de los usuarios. Es lo que está ocurriendo con los ferrocarriles británicos, que fueron renacionalizados¹¹ para ser gestionados públicamente con una forma de organización que responde a una propiedad totalmente estatal, pero con gestión y dirección compartida con las organizaciones sociales,

económicas y gubernamentales involucradas en el servicio. Este tipo de organización impide las prácticas, siempre clandestinas y encubiertas, de las "patrias contratistas", porque permite una amplia participación y una real transparencia de la gestión empresarial, difundida por muchos de los medios de comunicación del Reino Unido.

Otro caso de nueva organización de una empresa pública que debe seguirse con interés es la empresa energética de generación y distribución de Córdoba. Desde hace pocos meses, luego del fracasado intento de privatizarla, EPEC adoptó una política de integración con los trabajadores y las cooperativas de la Provincia.¹²

Quizás EPEC ha comenzado a satisfacer tres necesidades:

a) La concepción de una empresa pública de propiedad estatal moderna, que impida que sus beneficios y la renta energética sean captados por sectores de intereses que no hayan participado proporcionalmente en su creación.

b) La institución de una empresa pública con controles sociales y dinámicamente ex-

pansiva, que se amplía hacia otras actividades energéticas y a otros servicios públicos.

c) La posibilidad de imaginar formas nuevas de empresa pública, ya que la forma implantada en EPEC no tiene por qué ser la única.¹³

¿Es posible crear empresas públicas petroleras?

Aunque la situación no está, en general, muy difundida, varias provincias tienen sus propias empresas petroleras, propiedad del Estado provincial.¹⁴ Esas empresas fueron creadas, incluso, luego de la privatización de los hidrocarburos en el orden nacional. Las provincias patagónicas tienen empresas estatales que extraen crudo y lo venden a otras extractoras o a destilerías.

Esas empresas pueden ser una base natural para nuevas empresas públicas con fuerte participación federal, si hubiera voluntad provincial de ser parte de una empresa que garantice que el petróleo será un bien estratégico al servicio de toda la población argentina.¹⁵

Pero así como algunas Provincias han podido establecer sus empresas petroleras,

la Nación no debería tener problema en imitarlas. El Estado nacional podrá recrear la empresa pública, que parece imprescindible cuando se observa que la renta, y a veces las regalías petroleras, no se invierten en el país y no abaratan los precios de los hidrocarburos a todas las otras actividades económicas y sociales del país.

Es una gran oportunidad la oferta del gobierno de Venezuela para recrear la empresa petrolera estatal de Argentina. Lo que también se le ofreció a Bolivia hace un tiempo aunque existen problemas que dificultan, por ahora, el desarrollo de la propuesta.

En resumen, son muchos los modos y métodos para crear empresas públicas. No se trata simplemente de constituir personas jurídicas públicas. La importante es el contenido, ya que la empresa pública es sólo un medio para que el petróleo y sus beneficios sean compartidos por todo el país. Hay que evitar que se sigan yendo, cada vez en mayor magnitud, al extranjero. Se trata de una decisión política. Los problemas jurídicos y económicos serán parte de la instrumentación de la decisión política. [n](#)

1- Nos referimos a las empresas públicas del petróleo y gas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) y PetroPerú.

2- Un caso que provoca pesadumbre al Estado francés es la adquisición de Edenor por parte de la empresa estatal EDF. El parlamento de Francia investiga a los funcionarios de EDF por la compra de la parte de la española privada Endesa a precio muy alto, luego de que el gobierno argentino y los funcionarios del organismo de control argentino (ENRE) local hubieran presionado a la firma francesa para que se hiciera cargo de las acciones españolas. Se trataba de impedir que Endesa fuera al mismo tiempo concesionaria de la zona norte y de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires y de los Partidos del Gran Buenos Aires. Si la investigación comparara los valores relativos de la compra a Endesa con los de la compra original de SEGBA al Estado argentino, podría comprobarse la sospecha de que al mal Estado se le hace vender barato sus activos. Esto debe tenerse presente para que, cuando se renacionalice, no se compre caro, como hizo EDF con Endesa o, en su momento, el Estado argentino con la Italo.

3- Se trata del megayacimiento Loma de la Lata en Neuquén y dos yacimientos en Salta.

4- Sería interesante saber como explican las entidades financieras internacionales su participación en la constitución de los tribunales arbitrales, en los que son juez y parte, como ocurre con el Banco Mundial, a través de la CFI, que es acreedor y accionista de Aguas Argentinas.

5- La empresa estadounidense AES, con problemas también en Argentina, adquirió Eletropaulo Metropolitana, obteniendo quizás la más grande concesión de distribución eléctrica del mundo, que pagó con un préstamo de 1.200 millones de dólares en 1996. El préstamo lo obtuvo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Cuando este año vencieron las primeras cuotas no las "honró" y ahora el BNDES, que tiene en garantía las acciones de AES Elpa (poseedora de las acciones ordinarias de Eletropaulo), puede quedarse con la empresa. Tampoco AES Transgás está pagando su deuda al banco brasileño por la adquisición de las acciones privilegiadas de Eletropaulo.

6- Los cortes y súper apagones "no programados" de la energía eléctrica se van haciendo rutinarios en todo el territorio nacional, y viajar en los trenes se ha convertido en una aventura de gran riesgo porque la seguridad personal y jurídica ha desaparecido.

7- Gregory Palast, "Power outage traced to dim bulb in White House", en gregpalast.com, August 15, 2003: En su artículo sobre el reciente apagón en el este de Estados Unidos y Canadá, afirma que Bush hijo con la desregulación permitió la exacción completa de Joe Rtepayer.

8- Raúl Scalabrini Ortiz ejemplificó ampliamente el proceso de planificación de las privatizaciones con el caso del Ferrocarril Oeste.

9- Yacimientos Petrolíferos Fiscales producía crudo a precios más baratos que los que pagaba a las empresas contratistas. Esas mismas empresas contratistas que de la patria contratista pasaron a la "privatista" lanzaron la campaña de que YPF era ineficiente porque contrataba caro la extracción de petróleo a pesar de que ella misma lo producía mucho más barato!

10- A partir de este fenómeno de conversión de empresa locataria de obras y servicios en empresa concesionaria, en algunos sectores les resultó más difícil evitar el riesgo empresario; por ello vemos en algunos sectores y actividades la huida de muchas firmas. Es manifiesto el fracaso privado en la construcción, asumiendo los riesgos, de centrales hidroeléctricas. Los intentos se suceden en fracasos: sin el Estado son incapaces de enfrentar inversiones de maduración prolongada.

11- Para los que se preocupan de dónde sacar el dinero para renacionalizar, es interesante recordar que durante el año 2003 el Estado británico pagó a los accionistas privados de los ferrocarriles según el valor de compra de la empresa, descontado los beneficios distribuidos, de una forma muy similar a la prevista en la constitución argentina de 1949.

12- La co-gestión de los trabajadores se estableció mediante un Consejo de Empresa integrado por los secretarios generales de los tres gremios provinciales de Luz y Fuerza y el gerente general. Dicho Consejo tiene la facultad de tratar cualquier materia propia de la gestión empresarial y la obligación de seguir el Programa de Inversiones, que tiene el carácter de documento público, lo que lo hace disponible para cualquier usuario. Los logros de EPEC son evidentes: en un momento en que las empresas eléctricas multinacionales no invierten en el país a pesar de tener concesiones prolongadas, la empresa pública cordobesa está invirtiendo la suma de cuarenta millones de pesos durante este año. Por otra parte, la empresa se expande a otras actividades, como es el servicio telefónico y la provisión del gas natural comprimido.

13- El Reino Unido, luego de la reciente nacionalización ferroviaria, ha entrado en la discusión sobre la conveniencia de mantener la privatización de la energía nuclear, que está en crisis. La empresa British Energy, que opera siete centrales nucleares, se ha convertido, al igual que los ferrocarriles antes de su renacionalización, en un barril sin fondo de los subsidios estatales. Frente a esta situación, un analista recuerda que hay más de cuarenta modos de privatizar, por ende, habría entonces también muchas maneras de nacionalizar, porque la estatización consiste simplemente en desarrollar el proceso opuesto. Y, por otra parte, ni la privatización ni la nacionalización son irreversibles, como lo muestra la historia de miles de ejemplos.

14- Santa Cruz constituyó la minera Fomicruz, en Chubut opera Petrominera S.E. y en Neuquén está PetroNeuquén. Por otra parte, Río Negro realiza, a través de la Empresa de Desarrollo Hidrocarbonífero Provincial (EDHIPSA), el control de la producción y el registro de las regalías, conformando una incipiente empresa comercializadora de petróleo y gas. En el sector ferroviario también algunas provincias tienen sus empresas de transporte: Buenos Aires tiene su Unidad de Transporte Ferroviario organizado como una empresa, Río Negro tiene Servicios Ferroviarios Patagónicos (Sefepa) y el Chaco los Servicios Ferroviarios de Chaco (Sefecha).

15- Muchas provincias petroleras perdieron la oportunidad cuando vendieron las acciones de Y.P.F. que recibieron por el pago de regalías, destinando esos ingresos a gastos generales o a colocaciones financieras.