

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA VALORIZACIÓN EN ARGENTINA: LA ENERGÍA EN LAS DISPUTAS DEL BLOQUE EN EL PODER

Francisco Cantamutto*

Introducción

La valorización del capital es un proceso intrínsecamente conflictivo, siempre poniendo en tensión al conjunto de la sociedad, sus actores y sus recursos. La búsqueda por expandir su valor, como lógica del capitalismo, ha sido históricamente un motor de cambio de las sociedades, al intentar superar los obstáculos –sociales, naturales- que se le cruzan (MARX, 1981). Los capitales se enfrentan cotidianamente a la necesidad de encontrar nuevos espacios para realizar sus ganancias, para transformar los más diversos bienes y aspectos de la vida en mercancías, y, lo que constituye su rasgo central, para apropiarse de tiempo de vida del pueblo trabajador.

Estos impulsos estructurales encuentran siempre resistencias de parte de los sectores afectados, y su resultado final no está nunca predicho. Pero las tensiones no solo se inscriben en la oposición dialéctica con las clases populares, sino también al interior de las propias clases dominantes, cuyos intereses y demandas tienen aspectos comunes, pero también puntos de disidencia. Los capitales se encuentran así en lucha con las clases populares –lucha de clases- pero también entre sí, buscando determinar qué fracción del bloque de poder dirige el proceso (POULANTZAS, 1980).

La disputa es la norma, que se expresa como competencia en el plano económico, y como lucha por el poder (y, en particular, por incidir en las políticas públicas) en el plano político. Se trata apenas de dos caras de un mismo proceso, escindido por la división liberal de las ciencias (OSORIO, 2001; WALLERSTEIN, 1998). Es importante reconocer el carácter totalizante del proceso, cuyas dimensiones tienen dinámicas y recursos propios, pero que actúan en un marco conjunto, que es necesario indagar. Como veremos en este trabajo, existe de hecho la posibilidad de diversos escenarios y roces entre estas dimensiones.

El presente artículo busca aportar elementos para la caracterización del proceso histórico reciente en Argentina, signado por el kirchnerismo como fuerza social y política que gobernó Argentina entre 2003 y 2015, y el reciente recambio de escenario

* Doutor em Ciências Sociais/FLACSO-México.

con el gobierno de Cambiemos (2015-...). En tal sentido, los aportes que aquí presentamos retoman la propuesta global y caracterización de FÉLIZ (2015), para indagar específicamente cómo los desplazamientos al interior del bloque de poder estructuraron la política macroeconómica. En este sentido, sostenemos que el capital industrial se erigió como dirigente durante esa etapa, desplazando relativamente tanto al capital financiero como al que opera en la cadena de valor de los servicios públicos. Ambas fracciones recuperaron lentamente su lugar, para terminar desplazando de la dirección del proceso al capital industrial con la llegada al gobierno de Cambiemos.

El texto se ordena como sigue. La primera sección analiza a la Convertibilidad (1991-2001) como la forma concreta de la reestructuración neoliberal en Argentina. La segunda sección estudia los cambios producidos con la crisis de aquel esquema, que dieron forma a la nueva configuración económica y política de la sociedad durante el kirchnerismo. La tercera sección esboza los cambios ocurridos a partir de 2012, mientras que la cuarta se enfoca en el programa económico del nuevo gobierno de Cambiemos. En cada caso, se presentan las principales políticas, con especial referencia al sector gasífero, con un enfoque de economía política. El texto cierra con algunos comentarios finales.

Economía Política de la Convertibilidad

Ha sido ya largamente estudiado cómo la Convertibilidad (1991-2001) configuró la forma específica de la ofensiva neoliberal en Argentina (BASUALDO, 2006; BURACHIK, 2016; AUTOR, 2013). Las políticas macroeconómicas dieron cuenta de un programa específico, ligado a los intereses de las fracciones financieras del bloque de poder. Algunos de sus rasgos habían sido ya puestos en práctica durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), pero fue solo por la confluencia de diversos factores –que comentamos luego– que alcanzó su plenitud durante este período.

Concretamente, la Convertibilidad se componía de una caja de conversión con tipo de cambio fijo, lo cual ponía a un mismo tiempo la política cambiaria y monetaria al servicio de cierto programa que se presentaba como inalterable. Se obligaba al Banco Central a responder por la libre disponibilidad de divisas a una tasa de un peso equivalente a un dólar. Esto limitaba de manera tajante las posibilidades expansivas de la política fiscal, que no podía recurrir al financiamiento vía emisión de moneda. En tal sentido, los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 fueron particularmente relevantes para generar la sensación de caos, y que el pueblo aceptara esta regla como

una solución a un problema que no había creado. La amenaza de disolución de los vínculos sociales sin ninguna alternativa superadora fungió como elemento extorsivo para constituir un programa validado por el consenso negativo (PIVA, 2007). Este fue el elemento clave para legitimar el programa frente a las clases populares.

Pero esta es solo la parte superficial de la Convertibilidad como programa. La apertura generalizada de la economía y la liberalización de la cuenta capital y financiera son centrales para dar cuenta de la forma de inserción subordinada que Argentina adoptó en el mundo. El efecto de estas reformas significaba la virtual desaparición no solo de segmentos de menor competitividad del capital, sino incluso de algunos de sus representantes más conspicuos. Por ello, el programa no tuvo viabilidad sino hasta que se logró estructurar un elemento aglutinante para las diversas fracciones, que fueron las privatizaciones (ver AZPIAZU y BASUALDO, 2004; AZPIAZU y SCHORR, 2001). La venta de activos del Estado fue una especie de “prenda de cambio” para garantizar la anuencia de: a) el capital financiero internacional (dueño de acreencias incobrables con el Estado); b) capitales transnacionales (en busca de oportunidades de negocios rentables); y c) capitales industriales locales (que participaron de la valorización de los activos públicos). Gran parte de esos últimos se retiró de los negocios muy velozmente, no sin antes realizar importantes ganancias de capital por la venta de sus acciones.

Las privatizaciones tenían además un rol específico en la dinámica de este esquema, pues de los recursos aportados por estas ventas se lograba balancear – precariamente- las cuentas fiscales y externas. La desgravación fiscal como fuente de competitividad vació de recursos genuinos al Estado, cuyo golpe final provino de la venta de la previsión social (ANSES). En el balance de pagos, la intensificación de la competencia impidió que un gran número de actividades perdurase, reconvirtiéndose sus capitales en importadores de las mercancías que antes producían, todo lo cual repercutió en un creciente déficit comercial. Solo podían sostenerse las actividades ligadas a ventajas comparativas estáticas –el capital agro-minero y su cadena de valor- y un selecto grupo de actividades protegidas, entre las cuales se destacan la cadena automotriz –integrada en el naciente MERCOSUR- y los servicios públicos recién privatizados. Se reconfiguró así la estructura productiva del país entero.

Las actividades supervivientes pudieron incrementar su productividad, al capitalizarse gracias a la importación barata de bienes de capital, aunque al costo de creciente endeudamiento. Justamente, a medida que los activos disponibles de ser enajenados escasearon, el capital financiero ganó aun mayor peso, cumpliendo la

función de balancear las cuentas fiscal y externa, a costa de un creciente endeudamiento público. El crédito permitió extender la fase de crisis en el tiempo, a costa de una dinámica socialmente insostenible, que probó ser explosiva en 2001.

Específicamente, un sector de los servicios privatizados fue particularmente relevante, en lo referido a la energía y más en concreto, el rol del gas. Durante este período, y contra el incipiente cambio hacia energía hidroeléctrica y nuclear de las décadas previas, la matriz energética de Argentina se hizo más dependiente de los hidrocarburos, y en especial del gas (BRAVO, 2015). Se distingue en esto de otras economías de la región –más dependientes de la biomasa- pero también de los países desarrollados, que impulsaron su industrialización mediante el carbón. Argentina, aunque tiene reservas de este mineral, integró tempranamente el uso de los hidrocarburos como una política de Estado. Durante décadas, la petrolera estatal YPF vendió el gas a precio subsidiado a Gas del Estado, promoviendo la cobertura de este servicio (PISTONESI, 2001). Actualmente, mientras que en el mundo el gas representa el 24% de la matriz energética, en Argentina alcanza el 52% (BRAVO, 2015). La política de uso era de tipo conservacionista, orientada a abastecer las necesidades internas presentes, pero también de mediano y largo plazo.

Esto cambió radicalmente a partir de la privatización y desregulación, que en menos de tres años buscó *crear* un mercado para la actividad gasífera. El mercado quedó dividido en: producción, transporte y distribución. Estos últimos dos segmentos, antes en manos de Gas del Estado, fueron divididos en dos empresas transportistas y ocho distribuidoras, que fueron vendidas a empresas privadas en condiciones de rápida valorización.⁴⁰ La ley de regulación del sector (N° 24.076) aportó realmente poco en materia de control y regulación. En lo relativo a las revisiones de las tarifas, definió tres tipos de ajustes: 1) el automático por el aumento del precio en boca de pozo (punto de ingreso al sistema de transporte, o PIST); 2) por revisión integral cada 5 años; y 3) extraordinario, mediante audiencia pública. El precio PIST –ligado al primer segmento, de producción- quedaba teóricamente liberado al mercado, abonándose a los productores y conformando la parte más importante del precio final del gas, al que se suman luego los costos de transporte y distribución.

⁴⁰ Las transportadoras son Transportadora de Gas del Sur (TGS) y Transportadora de Gas del Norte (TGN). Las distribuidoras son: Gas natural BAN, Camuzzi Gas Pampeana, Camuzzi Gas del Sur, Metrogas, Distribuidora de Gas del Centro, Distribuidora de Gas Cuyana, Litoral Gas, Gasnor, Gasnea.

Las condiciones oligopólicas del mercado se consolidaron, interactuando hacia arriba con un grupo igualmente restringido de empresas productoras –fuertemente vinculadas al negocio petrolero- y con marcados sesgos de integración a lo largo de la cadena de valor. Hacia abajo, la cadena del gas quedó fuertemente integrada a la eléctrica: actualmente, un tercio del gas se utiliza para producir casi dos tercios de la energía eléctrica por vía de generación térmica. Los otros dos principales consumos de gas se reparten entre la industria y los hogares, siendo comercios y transporte usos de menor relevancia. En la energía eléctrica, siguen en importancia a la generación térmica, la generación hidráulica, y luego la nuclear; siendo marginales los aportes de la energía eólica y solar (menores al 2% combinadas).

La libre disponibilidad del gas durante los '90, con las reservas ya comprobadas, alimentó esta tendencia así como el impulso a la exportación. Con la gestión privada, la lógica del uso de los hidrocarburos dejó de ser el abastecimiento, para pasar a ser la maximización del valor presente del stock disponible, es decir, su venta en el mercado (PISTONESI, 2001).

Es interesante señalar este punto, porque esta veloz venta del stock –en el mercado interno y a través de exportaciones- redujo las reservas comprobadas de hidrocarburos. El fuerte descenso que tuvieron las actividades de prospección y exploración, que son los tramos realmente costosos y que exigen tiempo, se puede constatar con claridad desde que fueron privatizadas las empresas del sector (IAE, 2011). Un estudio de la Secretaría de Energía publicado en 1999 ya advertía que era necesario un fuerte esfuerzo de exploración, pues el ritmo de producción de entonces comprometía el 100% de las reservas comprobadas hasta 2010. Llamamos la atención al respecto, porque fue en 2011 que, a pesar de esta temprana advertencia, Argentina pasó a tener déficit comercial energético (ver sección 3).⁴¹

Las empresas realizaron muy pocas inversiones durante esos años, la mayor parte de ellas destinadas a conectar la producción local con el mercado externo, y las que beneficiaban al mercado interno, fueron financiadas por los propios usuarios –a pesar de pasar a ser luego patrimonio de las propias empresas. Todo esto ocurrió en un marco de previsibilidad, con precios ajustados por mercado. El precio del PIST pasó de

⁴¹ La producción total, entre la destinada a mercado interno y a las exportaciones, de ese período (1999-2010) no alcanzó los 585 mil MMm³, cuando el informe preveía un total de 674 mil MMm³. Y sin embargo, las reservas comprobadas se erosionaron más de lo previsto: de las 645 mil MMm³ que el informe preveía, se llegó a 2010 con 359 mil (la mitad de los 748 mil MMm³ que había en 1999). Este comportamiento se explica por la exportación –que vulneró las necesidades de abastecimiento interno, contra lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 24.076- y la carencia de inversiones de riesgo.

US\$ 0,88 por millón de BTU en 1990-1992 a US\$ 0,97 en 1993, para ser luego “liberado” al mercado, alcanzando US\$ 1,22 y 1,33—según la cuenta— por millón de BTU en 1997: incrementos del 25% al 37% en dólares. Es decir, la baja inversión ocurrió con precios “libres” y crecientes, y como era de esperarse, mejores precios solo garantizaron mayores ganancias. Las inversiones realmente existentes no se destinaron a garantizar el abastecimiento ni la sustentabilidad del sector, sino a valorizar las reservas existentes, generando así para las empresas ganancias especulativas y cuasi-rentas ligadas a las laxas condiciones de concesión y venta (AZPIAZU y SCHORR, 2001).

Sin hacer una loa de la gestión estatal previa, es importante remarcar las características de desempeño del sector durante los años de desregulación, que dieron por resultado una superexplotación de los recursos, ofreciendo así una fabulosa oportunidad de negocios al capital trasnacional. La venta del stock disponible al mercado interno y externo pudo usufructuarse sin los costos asociados de exploración. A su vez, las privatizaciones funcionaron para balancear temporalmente las cuentas fiscales y externas, aunque con un horizonte de muy corto plazo. En un modelo basado en la dirección del capital financiero, no cabe esperar otro tipo de valorización.

La Crisis y el Nuevo Esquema de Políticas

Como desarrollamos en extenso en AUTOR (2013), la crisis de la Convertibilidad es resultado de una combinatoria particular del contexto internacional, la disputa entre clases y al interior del bloque de poder. Respecto del primer aspecto, existió un cambio de condiciones relevante, en dos órdenes: por un lado, el encarecimiento del crédito de la mano de la suba de la prima de riesgo país —resultado de la ola de crisis en países de la periferia desde mediados de los '90-, que afectaba duramente a la economía cada vez más dependiente del crédito, y por el otro, la crisis de 1998 en Brasil, que resultó en una caída de la demanda de productos argentinos. Ambos elementos tensaban hasta el límite la viabilidad económica de la Convertibilidad.

Sin embargo, el límite era político: la interpretación por las causas mismas de la crisis, y del diagnóstico, la solución (Cf. PUCCIARELLI y CASTELLANI, 2014). En esta línea se inscriben las disputas entre clases y al interior del bloque de poder. Respecto de este último, se produjo una escisión a su interior, por la cual algunas fracciones lideradas —llamadas el “Grupo Productivo”— por el capital industrial comenzaron un alejamiento con críticas al modelo vigente (MERINO, 2015). De esta forma, la Convertibilidad fue asociándose de manera excluyente a las fracciones

dirigentes (financieras) y sus principales beneficiarios dentro del bloque de poder (fracciones agro-mineras, comerciales y de servicios públicos). No en vano, “el modelo” quedó asociado a la mera especulación como algo opuesto a la producción, según la interpretación nacida del seno del propio capital industrial.

Respecto de las clases populares, pocas dudas caben del (saludable) rol desestabilizador que jugaron, mostrando una creciente capacidad disruptiva (BONNET, 2002). Las protestas se multiplicaron y ganaron en intensidad. Detectamos al menos tres grandes nodos de organización en este sentido: las protestas piqueteras (incipientemente nucleadas en torno a los Congresos Piqueteros), las iniciativas de frentes populares (su mayor expresión fue el FRENAPPO), y la confluencia entre centrales sindicales. Entre estas últimas, sectores de la Confederación General del Trabajo tuvieron acercamientos con el Grupo Productivo, lo que fue dando forma a un programa con visos hegemónicos (CANTAMUTTO, 2015).

Este programa fue el que aplicaron de manera explícita los gobiernos -no elegidos por el voto popular- de Rodríguez Saá (diciembre 2001) y de Duhalde (2002-2003). Sintéticamente, el nuevo conjunto de políticas macroeconómicas proponía un cambio en el orden de prevalencia de las diferentes fracciones del bloque de poder, donde el capital industrial adquiriría el rol dirigente. Ahora bien, este recambio al interior de las clases dominantes implicaba un desplazamiento relativo de otras fracciones, concretamente, las que habían liderado el esquema de políticas hasta entonces. Esto no quiere decir que esas fracciones dejaran de formar parte del bloque de poder, o que pueda calificárselas de alguna manera de “perdedoras”: su nueva posición fue apropiadamente retribuida, como veremos.

El conjunto de políticas se trató: 1) devaluación de la moneda; 2) cesación de pagos de aproximadamente la mitad de la deuda pública; 3) pesificación (valuación en pesos) de la economía; 4) congelamiento de las tarifas de los servicios públicos; 5) aplicación de derechos aduaneros (retenciones) a las exportaciones primarias, 6) contención social, vía masificación de la asistencia social y morigeración de las demandas salariales (ver FÉLIZ, 2015, FÉLIZ y LÓPEZ, 2012; LÓPEZ, 2015). Este plexo de políticas elevó la competitividad de los capitales productores de bienes transables, básicamente, el agro-minero y el industrial, al disminuir el costo en dólares de la fuerza de trabajo.

Creemos atinado, no obstante, señalar que esta mejoría no aplicó en igual proporción a ambas fracciones del bloque de poder. Si bien el capital agro-minero

mejoró su ecuación de resultados gracias no solo a la devaluación (1) sino también a la pesificación de parte de sus deudas (2 y 3), lo cierto es que las retenciones (5) implicaban la apropiación parcial por parte del Estado de la renta que estos capitales consideran propia por derecho natural. Si bien la elevada productividad de estos capitales les permitió aprovechar el contexto y obtener ganancias, lo cierto es que esta imposición fue contraria a sus intereses políticos, lo que produce una particular situación que hemos denominado *desgarramiento*: pérdida de poder político al tiempo que se afianza su poder estructural. Esta situación fue particularmente relevante en la dinámica política a partir de 2008, como veremos.

Como reverso, el capital industrial fue el principal beneficiario de la redistribución de esa renta. La forma concreta de esta transferencia tuvo varios elementos: la promoción industrial, el subsidio a los costos de los servicios y la reducción de los salarios reales. Vale la pena resaltar de inmediato que esta prevalencia de la industria no significó que se tratara de un sujeto político con atribuciones de desarrollo social o virtudes democráticas particulares, ni que su beneficio redundara en un proceso de industrialización (CASTELLS y SCHORR, 2015): se trata de que la industria dependiente pudo reproducirse en sus características, logrando la reproducción de la sociedad sesgada por la forma de sus necesidades. Esa dependencia incluye, entre otros rasgos, la baja competitividad de las ramas no asociadas a la transformación básica de los recursos naturales –que se expresan en un intercambio comercial externo deficitario-, que obliga a organizar socialmente transferencias para sostenerse. La superexplotación de la fuerza de trabajo fue una transferencia, como también lo fue la operada mediante el Estado, que captó parte de la renta primaria para subsidiar las tarifas de los servicios, y de energía en particular, favoreciendo así al principal usuario directo y empleador de fuerza de trabajo: la industria.

Las tarifas de los servicios se congelaron y pesificaron (se pasaron a pesos) a través de la ley de Emergencia Económica (N° 25.561). La pesificación incluyó al PIST, que teóricamente se negociaba en el mercado desregulado; es decir, no era parte del servicio de transporte y distribución sino un insumo (el más relevante) para ello. ARELOVICH y otros (2015) muestran que el aumento de precios inicial de los hidrocarburos superó con creces al resto de los precios, constituyéndose en un claro ganador de la etapa.⁴²

⁴² Sobre la importancia de este cambio de la regulación en el esquema de políticas, ver BONA (2012).

En lugar de aprovechar la oportunidad para una revisión integral del marco regulatorio, el gobierno de Duhalde buscó acordar con las empresas prestatarias –bajo exigencia del FMI- para lo cual omitió cualquier tipo de auditoría, y otorgó un aumento del 10% de las tarifas sumado a una compensación económica por el “retraso” de sus precios (Azpiazu y Schorr, 2003). Si bien parte del problema de una suba de tarifas era el generalizado malestar social propio de la crisis, el fin último de este congelamiento de tarifas era subsidiar las ganancias de la industria, por doble vía: de modo directo al abaratar el insumo, e indirectamente, al abaratar los salarios.⁴³

Los gobiernos del kirchnerismo dieron continuidad a este esquema macroeconómico, que ordenaba el lugar del sector energético, sin una política específica para el mismo –hasta 2012 (ver sección 4). Los principales cambios regulatorios del sector fueron los decretos N° 180 y 181 de 2004, que crearon el Mercado Electrónico de Gas, que permitió segmentar las tarifas para diversos usuarios, y el uso de fideicomisos para financiar nuevas obras. Este cambio permitió una mayor injerencia del gobierno en el mercado, no hubo una reforma de las leyes de fondo. Aunque con disputas verbales, ligadas a la permanente renegociación de las transferencias, resulta un exceso referir a esta gestión como de tipo “estatal”.

El IAPG (2012) calculó las transferencias directas a la industria en US\$ 25.700 millones para el período 2005-2011, absorbidas en su mayoría por las ramas de Alimentos y Bebidas, Metales Comunes, Minerales no Metálicos y Química. El efecto de estas transferencias es equivalente al de una devaluación, que le otorgó a la industria mayor competitividad frente a competidores externos. El costo de los subsidios–incluyendo costos de importación- fueron creciendo a lo largo del tiempo: desde menos de US\$ 200 millones en 2003 a poco más de US\$ 15.000 millones en 2015. LÓPEZ CRESPO, GARCÍA ZANOTTI y KOFMAN (2016) calcularon que desde 2008 a mediados de 2016 se transfirieron al sector hidrocarburífero más de US\$ 21.000 millones, de los cuales 14.000 millones provinieron del Estado y el resto de los consumidores. Se trata de una enorme transferencia –la cuenta fiscal de mayor crecimiento-, de la cual *las empresas no han rendido cuentas*.

La oligopolización e integración del mercado no fueron modificados en este período, a pesar de que existieron cambios en las empresas operadoras. El caso más relevante es el de REPSOL, que luego de vender las reservas que había comprobado

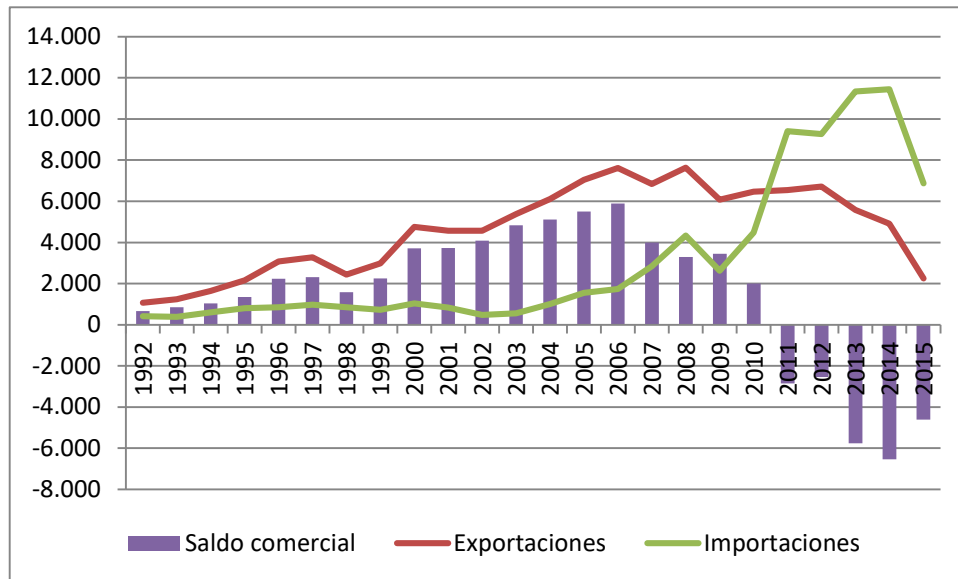
⁴³ Con el sector financiero que operaba dentro del país se procedió de una manera análoga, otorgando cuantiosos bonos de compensación por la pesificación asimétrica (ver COBE, 2009).

previamente el Estado, buscó salirse de YPF, eludiendo cualquier responsabilidad de exploración. Esta oportunidad fue aprovechada por el Grupo Petersen –de la familia Ezkenazi- para ingresar a YPF en 2007, capitalizando por adelantado resultados futuros (es decir, sin invertir dinero propio). El comportamiento económico de YPF no cambió con esta nueva participación accionaria. Por ello, la creación de la empresa estatal ENARSA (Ley N° 25.943) en 2004 fue relevante, pero su accionar estuvo más bien limitado a compensar las fallas de la gestión privada: pagando las importaciones (más caras) y buscando iniciar nuevas exploraciones.

Justamente, en los hechos, las empresas no cambiaron tampoco su perfil de utilización del recurso, manteniéndolo como un activo a valorizar. En lo referido al comercio externo, como se puede ver en el gráfico 1, las exportaciones del sector continuaron creciendo hasta 2008, lo que da cuenta de una continuidad en el negocio respecto de años previos. Ese año fue el primero en el que el comercio exterior de gas resultó deficitario en metros cúbicos. Sin embargo, en paralelo, la demanda interna de energía creció al ritmo de expansión de la economía, sometido a precios en alza de los hidrocarburos. Este punto es relevante, porque Argentina exportó gas durante los '90 a bajos precios, y debió importar de manera creciente desde 2002 en un contexto de precios internacionales al alza. Y lo hizo de la mano de los mismos operadores privados. A medida que creció la demanda, la importación de Bolivia resultó insuficiente, y se incorporó desde 2008 la compra de Gas Natural Licuado (GNL).⁴⁴ Mientras el precio del gas de Bolivia promedió en el último lustro US\$ 9 por millón de BTU, el GNL costó entre US\$ 14 y 17.

⁴⁴ La técnica de licuefacción de gas es conocida desde hace décadas, pero sólo en los últimos años se ha incorporado a escala industrial como un insumo energético. Se está frente a la etapa de conformación de un mercado mundial de GNL, donde hay un claro exceso de oferta –generado en el Sudeste asiático.

Gráfico 1. Comercio exterior energético, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Economía.

La política instrumentada por Duhalde y sostenida por el kirchnerismo para sostener al capital industrial mostraba entonces crecientes tensiones. Por el lado fiscal, presionaba las cuentas a través de incrementos del gasto, lo que acabó por favorecer la reaparición del déficit en 2010. Debe subrayarse que otro rubro particularmente relevante en la reaparición del déficit fue la creciente presión de pagos de deuda, bajo la política de “desendeudamiento” del gobierno, que consistía en pagar todas las deudas, hasta el límite de lo sostenible con el crecimiento económico. Por el lado externo, como vimos, la presión del sector energético se sumó al déficit sistemático generado por la industria, para volcar al resultado negativo de la cuenta corriente desde 2011. Se terminaban así los “superávits gemelos”, y era necesaria una revisión. Ese año Cristina Fernández ganó las elecciones con el contundente 54% de los votos válidos, lo que le otorgó mayor poder político para tomar nuevas decisiones. La energía fue uno de los campos donde aparecieron nuevas políticas.

El Cambio de Políticas a partir de 2012

La dinámica política de Argentina se vio modificada a partir del conflicto sostenido con las asociaciones de productores agropecuarios, organizados a través de la Mesa de Enlace, en 2008. El conflicto se originó por el intento de elevar la tasa de las retenciones, lo que significaba una mayor apropiación de la renta por parte del Estado. Este intento de captar más recursos no era un mero capricho: era una necesidad objetiva del proceso de acumulación guiado por el capital industrial, que requería de la

redistribución de esa renta para sostenerse. Los requerimientos crecientes de recursos fiscales y externos se originaban en las características de la reproducción de esta fracción del capital, incapaz de pagar la fuerza de trabajo por su valor, de competir con capitales reguladores de sus respectivos sectores, de generar divisas para completar el circuito de valorización a escala mundial.

La reacción del capital agroexportador estuvo basada en una certera lectura de su centralidad estructural, reforzada por el esquema macroeconómico, que hacía de sus exportaciones un eje central para organizar la acumulación del conjunto. En tal sentido, la disputa no era solo por la apropiación de la renta, sino por la estructuración del orden político, la impugnación de las fracciones *desgarradas* a las fracciones dirigentes. Este conflicto se dio en el marco del estallido de la crisis mundial, que añadió intensidad a las contradicciones locales. Ante el éxito del capital agroexportador, el gobierno debió buscar otras alternativas para sostener el esquema de políticas.

La estatización de los fondos de fondos de pensión fue una de las más relevantes para resolver el problema fiscal. De allí surgieron gran parte de los fondos utilizados para un amplio conjunto de políticas sociales (cuya máxima expresión fue la Asignación Universal por Hijo/a), pero también para programas de subsidio para evitar los despidos de las empresas (REPRO), y para pagar la deuda regularizada (el sistema previsional aportó gran parte de los recursos para el pago de la deuda). En el frente externo, el kirchnerismo adoptó una agenda contradictoria, por la cual reanimó las negociaciones para obtener nuevos créditos (diversos organismos multilaterales de crédito -BID, BIRF, CAF- prestaron cerca de US\$ 13.000 millones hasta el 2015) al mismo tiempo que inició una senda de mayores regulaciones –controles de importaciones y de capitales. El kirchnerismo ingresó en una fase en la que se enfrentó a las contradicciones inmanentes del esquema de políticas estructurado por el proyecto del capital industrial.

Justamente, el peso contundente de la conocida situación de deterioro del sector energético, y la presión generada por la pérdida de los “superávit gemelos” (fiscal y externo), favorecieron un cambio de políticas a partir de 2012. El hito más relevante fue la compra del 51% de las acciones de YPF en mayo de ese año, aprovechando la estrategia de salida que hacía años desarrollaba la controlante española REPSOL. Las acciones adquiridas por el Estado –repartidas entre las provincias petroleras y el Estado nacional- fueron pagadas por encima del valor de mercado a REPSOL, y no significaron un cambio del status de sociedad anónima de YPF, que aún cotiza en bolsas de valores

del mundo. Esto puso límites a las políticas que se pueden adoptar sin perjudicar a los accionistas privados, así como al control público de la empresa. YPF modificaría así el rol que tenía en manos de REPSOL, entre otros puntos, al disminuir la distribución de dividendos en favor de la inversión. No debe sobredimensionarse este giro “productivo”. Como explican ARELOVICH y otros (2015) con un amplio sostén de datos, YPF amplificó los réditos de su actividad con una fuerte emisión de títulos que permitieron a diversos acreedores y especuladores participar de la lógica de valorización financiera.

Junto a esta compra, de fuerte impacto simbólico, se aprobó nueva legislación que declaró bienes estratégicos a los hidrocarburos, que dejaban así de ser de libre disponibilidad, bajo la declaración de interés público el logro del autoabastecimiento (Ley 26.741 de Autoabastecimiento Energético y decreto N° 1.277 de Soberanía Hidrocarburífera).⁴⁵ A tal efecto, se conformó un Consejo Federal, que actuaría bajo un Plan Nacional de Inversiones. Se creó también el Fondo Argentino de Hidrocarburos (resolución 130/13), con un presupuesto equivalente a US\$ 2.000 millones, para fomentar la inversión.

Accesoriamente, se lanzaron en 2013 los planes Gas I y II y en 2015 el Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo, que se sumaban –entre otras iniciativas- a los planes Gas Plus y Petróleo Plus de 2008). A través de los primeros, se garantizaba a las empresas que incorporaran nueva producción de gas al sistema un precio de US\$ 7,5 por millón de BTU, más del doble del precio internacional de US\$ 3,12. No es desatinado considerar este giro como una incipiente dolarización del mercado del gas durante el kirchnerismo, a contramano de lo que ocurría desde 2002. Se garantizaron al mismo tiempo precios internos del petróleo superiores a los internacionales, con objetivo de fomentar la producción. Mientras tanto, el precio PIST aumentó también de manera muy significativa, de US\$ 0,3 por MMBTU a cerca de US\$ 2 (Resolución SE 226/14). Para compensar el mayor precio sobre la economía local, se redujeron las retenciones a las exportaciones de petróleo crudo (decreto 1.077/14) y los impuestos internos (decreto 2.579/14).

Sin embargo, también en 2014, se comenzó a quitar el congelamiento de las tarifas energéticas, con subas que alcanzaron el 73% para las transportadoras. En 2015, las transportadoras y distribuidoras recibieron además una asistencia de \$ 2.590

⁴⁵ Sobre las importantes limitaciones de este cambio en la política que trató de conciliar el carácter estratégico de los hidrocarburos con su valorización mercantil, ver PÉREZ ROIG, SCANDIZZO y DIRISIO (2016).

millones (Resolución SE 263/15). Naturalmente, este reacomodo de precios impactó negativamente en la competitividad de la industria, reforzando las contradicciones existentes. La industria se mostró incapaz de sostener la expansión, lo cual redujo sensiblemente la creación de empleo e incrementó el déficit externo.

El plexo de políticas aplicadas para resolver este cuello de botella del sector externo surtió efectos. A partir de 2012, las reservas comenzaron a crecer nuevamente, en particular, por yacimiento no convencionales (shale, tight y cuencas offshore). YPF y Pan American Energy incrementaron su producción desde allí a 2015, incorporando nuevos yacimientos (YPF sumó Rincón del Mangrullo y Cupén Mahuida, y PAE incorporó Lindero Atravesado Oriental). Total Austral, que también participó, disminuyó levemente su producción hasta 2015, pero a inicios de 2016 puso en funcionamiento un gran yacimiento offshore en la cuenca austral, Vega Pléyade. Por el contrario, Petrobras y Pluspetrol, que completan las grandes operadoras en la extracción, continuaron su retroceso en la producción.⁴⁶ En tal sentido, la nueva regulación estaba mostrando incipientes resultados, insuficientes para cubrir el déficit energético de dos décadas de desregulación, y sin cuestionamiento a los riesgos socioambientales del énfasis hidrocarburífero de la matriz energética argentina.

De conjunto, estas políticas introdujeron una mayor regulación sobre el sector energético, incluyendo la participación directa del Estado en la producción y en la exploración. Debe resaltarse que esto se combinó con un tratamiento de los recursos que aún los consideró como *commodities* (bienes intercambiables en el mercado global), y que por lo mismo no tuvo reparos en re-dolarizar parcialmente el precio del insumo básico –gas y petróleo–, fomentando la producción incluso sin consideración de recaudos socio-ambientales.⁴⁷ Naturalmente, esto impactó sobre el resto de la cadena de valor, específicamente, en el tramo correspondiente a los servicios públicos, presionando al alza el costo del insumo y por vía indirecta, el costo de la fuerza de trabajo. El Estado puso una creciente masa de recursos al servicio de sostener la competitividad de una industria incapaz de ofrecer a cambio crecimiento, empleo, exportaciones, o siquiera la reinversión de las utilidades.

⁴⁶ Estos datos han sido enfatizados por el Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (ver <http://www.oetec.org/>), y son reconocidos por el gobierno (RAMÓN y RUGGIERO, 2016).

⁴⁷ Los limitados alcances de la participación accionaria del Estado en YPF se vieron tempranamente marcados por la asociación mediante contrato secreto con Chevron, para aprovechar el yacimiento de Vaca Muerta (ver PÉREZ ROIG, SCANDIZZO y DI RISIO, 2016).

Este costo creciente repercutía sobre el conjunto social, por vías diversas. Específicamente, remarcamos la tensión con el capital agroexportador, presente desde el conflicto de 2008. Comparativamente, el capital minero obtuvo mayor cantidad de concesiones, en términos de quitas de retenciones, subas de precios garantizadas, y disponibilidad para realizar negocios a escala internacional. Estas concesiones se trasladaban a la industria a través de los servicios públicos de energía. La centralidad creciente del problema energético le daba mayor relevancia a las decisiones que tomara el capital operativo en estas ramas en relación a la producción, inversión y comercialización externa: es decir, ganó poder estructural.

Vale la pena remarcar que las crecientes tensiones fiscal y externa incorporaron a otro actor que reforzó de manera creciente su poder estructural: el capital financiero. Se trata del sector de mayor crecimiento y mayores ganancias del país durante el período 2009-2014. Es significativo porque en ambos casos jugaron roles relevantes en el escenario económico en que se desarrollaron las elecciones de 2015: el capital agroexportador reteniendo la liquidación de exportaciones y el capital financiero alimentando la fuga de capitales y presionando a través de las demandas de los llamados “fondos buitres”. Este mayor poder estructural, traducido en poder político, fue otorgado por el kirchnerismo, al negarse a ir más lejos en su proyecto, por ejemplo, estatizando el comercio exterior e impulsando una reforma agraria, o auditando la deuda externa, para mencionar solo algunas medidas que fueron planteadas sobre la mesa y se eludieron.

Las fracciones desplazadas (financiera y de servicios públicos) y las desgarradas (capital primario-exportador) del bloque de poder aprovecharían las concesiones parciales del gobierno kirchnerista para presionar por un cambio de esquema de políticas que los beneficiara con menores contradicciones y tensiones. Para ello, vale la pena resaltar, contaban con el acuerdo de los segmentos más concentrados de la industria, muchos de los cuales no veían con malos ojos reducir la intervención estatal para pasar a una fase de valorización que permitiera la expresión abierta de la crisis: concentración y centralización.

Cambios es una coalición política creada para la contienda electoral de 2015, básicamente por la confluencia del partido gobernante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Propuesta Republicana, PRO- y el radicalismo –tanto la Unión Cívica Radical como Coalición Cívica. Según VOMMARO, MORRESI y BELLOTTI (2015), el PRO se compuso a partir de sectores conservadores de viejos partidos (el peronismo

y el radicalismo), dirigentes de partidos liberales (Ucedé, Recrear, Acción por la República), pero también de funcionarios ligados a institutos de políticas públicas, auténticos *think tanks* neoliberales que se presentan como por fuera del mundo de la política, asesores y gestores preocupados solo por la eficiencia. A estos sectores se les sumó cuando ganaron las elecciones de 2015 una fuerte representación de empresarios en el gabinete nacional.

Cambiamos, por su composición de fuerzas, pero más aún por sus políticas públicas, vino a representar el programa de las fracciones antes referidas como desplazadas y desgarradas. Un programa basado en un cambio entre fracciones dirigentes del bloque de poder, que implicó un feroz ataque a las mejoras sociales de los años previos, sin importar si éstas fueran tenues o significativas. Sin embargo, no ganaron las elecciones de 2015 haciendo explícito este programa.

Su campaña previa se había basado en la crítica a lo actuado durante los gobiernos del kirchnerismo, entendiéndolo como un modelo basado en la demagogia y la cooptación de las instituciones del Estado para el beneficio particular. La captura del Estado por parte del kirchnerismo lo habría sobredimensionado, en funciones y personal, operando como una traba para el libre desarrollo de las fuerzas productivas, constreñidas por regulaciones, impuestos y disputas fútiles, que abonaban a un bienestar engañoso, que erosionaba las posibilidades de desarrollo futuro. De ninguna manera se presentaba como blanco de críticas al capital industrial, principal beneficiario de las políticas de los años previos, sino que se concentraba en identificar a la fuerza política – el kirchnerismo- como responsable.

Frente a ello, Cambiamos se propuso a sí misma como una fuerza no ligada a la política, sino a una supuesta “gestión eficiente”, basada en equipos de trabajo –en lugar de afinidades ideológicas- que resolverían problemas concretos reposando en el comportamiento de los actores económicos más apropiados. Su promesa de campaña fue “sincerar” la economía, lo que ha probado ser un eufemismo para justificar un programa económico de ajuste. Lo actuado en los últimos años sería una suerte de ficción demagógica que habría que desmontar y reordenar. Este discurso, sin precisiones claras, sirvió para capitalizar descontentos con el gobierno kirchnerista, sin que esto exprese de manera evidente un apoyo al programa de Cambiamos.

El Programa Económico de Cambiamos

El nuevo gobierno de Cambiemos procedió a aplicar, apenas asumió, una serie de políticas que orientadas a fortalecer las posiciones estructurales de los actores de mercado. La liberación de las trabas al comercio exterior -incluyendo la reducción de las polémicas retenciones a las exportaciones agropecuarias- y a los movimientos de capital -incluyendo el mal llamado “cepo” a las compras minoristas de dólares- se acompañaron de una retracción del Banco Central en las operaciones del mercado cambiario, lo que se tradujo en dos episodios de devaluación (en diciembre de 2015 y en febrero de 2016), que elevaron el tipo de cambio oficial un 60% -eliminando el mercado paralelo creado por los controles de capitales. Esto produjo una aceleración en la ya elevada inflación: los precios subieron más rápido de lo que subían antes. La inflación acumulada desde diciembre de 2015 a diciembre de 2016, según diversas estimaciones, superaría el 42%, siendo aún mayor en los rubros alimenticios. Esta aceleración inflacionaria fue particularmente dura con los sectores más vulnerables y los asalariados en general (ver PANIGO y otros, 2016), lo que se tradujo en una caída de la demanda de consumo.

Esto golpeó duramente entre el empresariado en general, pero particularmente entre las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) ligadas al mercado interno, que, merced de la veloz apertura comercial, no pudo trasladar a precios toda la suba de costos. La reducción del nivel de actividad impactó entonces en más despidos, impulsados en primer lugar por las grandes empresas, ansiosas por elevar sus niveles de productividad. A esto se sumó el propio Estado, arguyendo que se trataba de militantes políticos que usufructuaban de bienes públicos, lo que supuso en definitiva justificar una persecución ideológica. En total, se calcula un total de casi 200.000 despidos hasta mediados de 2016, período en el cual se aprobó en el Congreso una ley Anti-despidos que el gobierno luego vetó.

El gobierno aplicó otras medidas de fuerte impacto, entre las que se resaltan el traspaso de deuda pública en manos del Banco Central a la banca extranjera en enero de 2016 (recibiendo solo una parte de los fondos) y el oneroso e injusto arreglo con los acreedores externos con litigio en el exterior (los “fondos buitres”), operaciones ambas que elevaron la tasa de interés en dólares pagada por Argentina (por encima del 7% anual). En 2016, el gobierno había emitido deuda por cerca de US\$ 40.000 millones. Al mismo tiempo, para buscar contener la masiva emisión de pesos debida al déficit creciente y la fuerte demanda de dólares (expresada en una fuga de capitales superior a US\$8.000 millones), el Banco Central aplicó una política de esterilización a partir de

febrero. Esta se basó en la colocación de bonos rentables en pesos, cuyas tasas anuales llegaron al 38%, para reducirse al 25% en octubre (aunque con una maduración de los bonos reducida a 50 días). Ambas vías de toma de deuda estatal produjeron un fuerte incremento del costo del financiamiento, que impactó negativamente sobre las posibilidades de crédito para la inversión o el consumo. El sector ganador es, naturalmente, la fracción dirigente del nuevo esquema de políticas, el capital financiero.

En el escenario de recesión y apertura –intensificación de la competencia externa-, el gobierno incrementó las tarifas de los servicios públicos, lo que operó como una segunda ronda sobre la aceleración inflacionaria, recrudeciendo la situación social. Los datos oficiales conocidos en los meses recientes indican, sin lugar a la duda, un incremento del desempleo, la pobreza y la indigencia, en un marco de recesión superior al esperado. No hubo medidas compensatorias que morigeraran este cuadro –tanto las asignaciones familiares como los salarios pactados en las negociaciones colectivas de trabajo se incrementaron por debajo de la inflación. De aquí surgió el cuestionamiento sobre *la vulneración de derechos sociales* del aumento, que puso en riesgo el abastecimiento seguro a servicios públicos básicos, considerados derechos de la ciudadanía (afectando los derechos a la alimentación, a la salud y a vivienda digna). Esto ocurre tanto cuando los hogares son incapaces de abonar los incrementos, como cuando las empresas incurren en despidos a causa de los mismos.

La concepción detrás de estas subas implica no considerar a estos servicios como derechos, o incluso bienes públicos, sino como simples mercancías, sometidas al arbitrio de mercado para la determinación de precios y cantidades. “Sincerar” significó entonces delegar la toma de decisiones de abastecimiento en la distribución de poder en las relaciones de mercado, es decir, replicando las desigualdades allí existentes. Como vimos, la mercantilización del abastecimiento no es una innovación de Cambiemos, sino un proceso intensificado durante la Convertibilidad, que no fue desarticulado en los años previos.

A partir de febrero de 2016 el gobierno impulsó incrementos en las tarifas del agua (de alrededor del 400%), de luz (que promedió un 500%) y el gas, además de la suba de los precios de los combustibles (en torno al 30%), que repercutió en incrementos tarifarios en el transporte. En todos los casos se alegó un estado de prolongado deterioro de la provisión de los servicios, cuya resolución debía provenir de un proceso inversor de las empresas prestadoras, para lo cual era prioritario incrementar los precios en un horizonte de previsibilidad. Como se ve, fueron subas muy por encima

de la ya elevada y acelerada inflación general, y muy por encima de las subas nominales de los salarios.

El decreto presidencial N° 134 de diciembre de 2015 declaró la emergencia energética. Aunque la misma se centraba en la energía eléctrica, reconocía problemas en el abastecimiento de gas, por lo que se instaba al Ministerio de Energía y Minería (MINEM) a elaborar y poner en vigencia un programa de acciones para resolver la situación. En relación al sector gasífero, las resoluciones MINEM N° 28 y 31 de fines de marzo de 2016, justificándose en “promover inversiones en exploración y explotación de gas natural, a fin de garantizar su abastecimiento y de emitir señales económicas claras y razonables”, definieron nuevos precios transitorios a partir del 1 de abril en el PIST y del gas propano inyectado a la red. Estas subas promediaban el 200% para usuarios residenciales (aunque con casos extremos para segmentos de alto consumo, del 900% en Camuzzi Gas del Sur e incluso 1.200% en Litoral Gas) y de casi 700% para usuarios no residenciales.

Para compensar el impacto del aumento, se admitió el cobro de las facturas de servicio de manera mensual (prorrateando el valor bimestral), se estableció una tarifa diferencial para usuarios que lograran un ahorro de consumo del 15% o más, y se instituyó una tarifa social, aplicable a cierto universo de usuarios vulnerables. Existieron múltiples reclamos sobre la falta de difusión de esta información, y falta de celeridad por parte de los organismos encargados para efectivizar esta tarifa. Se criticó además que su cobertura no aplicaba de manera automática para el conjunto de los servicios, multiplicando innecesariamente trámites para una misma condición de vulnerabilidad.

Ante las críticas recibidas, con fecha 6 de junio, la resolución MINEM N° 99 (y ENARGAS N° 3.843) le puso como tope a los aumentos de tarifa sin impuestos un 400% para los usuarios residenciales y un 500% para las PyMEs y los comercios, calculado en ambos casos en relación al valor que hubiera correspondido de aplicar el cuadro tarifario previo. Esta disposición se amplió en la resolución MINEM N° 129 del 12 de julio, que dispuso esas mismas tasas de aumento límite, pero considerando el consumo total con impuestos, respecto de igual período en el año previo.

Estas medidas impulsaron un rechazo generalizado del tarifazo por parte de diversas organizaciones sociales, entre las que resaltan las Multisectoriales constituidas *ad hoc*. Se trata de más de un centenar de organizaciones que nuclearon sindicatos, cooperativas, empresas recuperadas, clubes de barrio, centros de jubilados, centros culturales, asociaciones PyME y diversos partidos, organizando y coordinando

estrategias de protesta callejera, pero también de activismo jurídico, al promover impugnaciones y amparos. Esto produjo un auténtico torrente de presentaciones ante la Justicia, las que obtuvieron disímiles respuestas, incluyendo no pocos fallos favorables.

Entre otros, se encuentra el fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata anulando la suba del gas. Este fallo fue elevado a la Corte Suprema de Justicia, que determinó a mediados de agosto que debía suspenderse el aumento a los usuarios residenciales hasta tanto no se celebrase la audiencia pública, según se prevé en la ley N° 24.076, el Decreto N° 1.172/2003 y en el artículo 42 de la Constitución Nacional, que garantizan el acceso a información y a la participación en la toma de decisiones sobre los servicios públicos. Se habían *vulnerado los derechos a la información y a la participación*. A raíz de este fallo, y solo para el caso del gas, en relación al traslado del precio en el PIST a los usuarios y tarifas transitorias para los segmentos de transporte y distribución, se celebró una audiencia pública (N° 83) entre el 16 y el 18 de septiembre de 2016, quedando prevista otra revisión integral antes de finalizar el año. La audiencia estuvo signada, tal como quedó establecido en su relatoría (expediente ENARGAS N° 30.059), por la falta de información previa y las trabas a la participación.⁴⁸ En los días previos, el Ministro de Energía Juan José Aranguren propuso un nuevo esquema que promediaba aumentos de tarifas para usuarios residenciales en torno al 205%.

Este valor se sostuvo en la Resolución MINEM 212-E del 6 de octubre, mostrando que los argumentos planteados en la Audiencia no fueron considerados en la decisión final, lo que permite suponer que ésta estaba ya tomada. La sucesión de disposiciones ilustra la variabilidad de ajustes y disposiciones oficiales, que ponen en duda los criterios utilizados para fijar las nuevas tarifas. En especial, porque tras más de seis meses desde que se conociera la resolución N° 28, nunca se dio a conocer la información sobre la cual se determinó el incremento del gas en boca de pozo: *no se procedió a una auditoría de lo actuado por las empresas de la cadena de valor que diera cuenta de la estructura de costos ni en lo referido a los subsidios recibidos*.⁴⁹

⁴⁸ Se convocó a una única audiencia para todo el país, que por consiguiente debió extenderse por tres días consecutivos. Para participar de la misma, fue necesario inscribirse y trasladarse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ocasionando costos para quienes estaban involucrados. Se abrieron luego 8 sedes electrónicas de participación. Con todo, no todos los inscriptos pudieron participar, pues el ENARGAS se atribuyó criterios de representatividad para la selección de los oradores.

⁴⁹ La relevancia de esta auditoría es absoluta. Los registros de resultados de aquellas empresas inscritas en la Bolsa de Valores de los últimos años muestran importantes heterogeneidades, aunque la mayor parte de las empresas ubicadas en los tramos de producción obtuvieron ganancias en los últimos años. El problema es que –como es bien sabido– la cadena de valor del sector tiene fuertes sesgos de integración

Lo que Cambiemos promovió fue, en rigor, apuntalar a esas empresas a través de incentivos que no tienen que ver con el libre mercado. La propuesta de suba provisional del precio PIST del gas busca establecer un sendero escalonado de subas de precio que va de US\$ 1,29 por millón de BTU vigentes a US\$ 3,42 en octubre de 2016, US\$ 3,78 en 2017, para llegar a US\$ 6,78 en 2019. Ahora bien, para definir este precio, es necesario saber cuál es el costo de extracción y producción. ¿Cuál era el costo de estas operaciones? El Ministro Aranguren se negó a informarlo ante el Congreso. Debido a la falta de auditorías y la oscuridad de las estructuras de costos, hay que creer en lo dicho por las propias empresas. En tal caso, YPF informó ante la Bolsa de valores estadounidense un costo del millón de BTU de alrededor de US\$ 1,9, aunque no queda claro que este valor considere los costos de prospección y exploración de nuevos pozos. Cuencas similares en Canadá o Estados Unidos informan costos de alrededor de US\$ 2,6.

¿Cómo llegó entonces el ministro a esa cifra? Buscando un precio que refleje no los costos reales, sino un promedio de los precios de importación, incluyendo al costoso GNL. Un documento editado por el *think tank* neoliberal FIEL, de cuyo consejo directivo Aranguren formaba parte, habla de “costos de oportunidad a largo plazo” (NAVAJAS, 2015). El mayor problema de esta cuenta es el carácter ficticio de sus componentes, pues el valor futuro de referencia es desconocido. Por otro lado, se pagan precios vinculados a los segmentos más costosos (GNL) incluso para la extracción en cuencas de mayor eficiencia. Es decir, la criticada intervención del gobierno se sostiene en el segmento de producción, con el objetivo de garantizar pisos de ganancias en dólares.

Esto incrementó las dudas sobre la probidad del “equipo”, sobre el cual aparecieron imputaciones de violación de la ley de ética pública, que indica que deben pasar tres años desde que una persona trabajó en una empresa, y ocupe un cargo público donde se regule esa actividad. El ministro Aranguren estaría en clara falta, pues el ex gerente de Shell Argentina mantuvo acciones de la casa matriz de esta empresa hasta septiembre de 2016. Las subas en el precio del combustible, pero especialmente la suba

entre firmas controladas, por lo que el resultado negativo de una empresa puede ser en rigor una transferencia a otra. Por ejemplo, un estudio realizado por expertos para Página/12, encontró que, entre 1998 y 2015, las empresas transportadoras de gas –TGS y TGN- remitieron al exterior pagos por supuestos honorarios en concepto de asistencia técnica por un total de US\$ 288,3 millones... a sus supuestos accionistas. Se trata de una maniobra fraudulenta, pues la concesión les fue oportunamente otorgada en concepto de su supuesta capacidad técnica de operación del servicio, y en lugar de ello, se anotan como gastos operativos –deducibles de impuestos- lo que son remisión de utilidades. Hay, pues, elementos para sospechar diversos fraudes en las concesiones (DELLATORRE, 2016).

del PIST del gas, beneficiaron a esta empresa. Al vender las acciones, Aranguren se benefició por una suba de su valor de mercado de las mismas, lo que permite incluso sospechar de enriquecimiento ilícito. Se ha señalado que al menos 6 de sus 17 colaboradores en el ministerio tenían acciones en empresas que debían regular.

La pretensión del gobierno es que esto promueva nueva producción en yacimientos más costosos: en cuencas offshore o continentales de tipo Shale y Tight. Ahora bien, al respecto, el gobierno parece omitir no solo cualquier consideración respecto de los potenciales riesgos medioambientales, sino los estudios recientes que indican perfiles de agotamiento muy veloz de estas perforaciones señala una reducción de la producción a la mitad al segundo año de funcionamiento (EJES, 2016). Es dudoso que exista interés en incentivar el uso de energías alternativas, que son más costosas y de lenta incorporación, tanto en generación eléctrica, como transporte o uso domiciliario.⁵⁰

De conjunto, la propuesta de Cambiemos se orientó a mejorar la rentabilidad de ciertas fracciones del bloque de poder, provocando una modificación respecto del esquema de políticas previo. La fracción financiera es la gran beneficiada del nuevo conjunto de políticas, pero también lo es el capital primario-exportador y el que opera en servicios públicos. La cadena del gas reúne a agentes de estas últimas fracciones. La mejora de su rentabilidad y condiciones de valorización afecta a fracciones menores del capital industrial y comercial, y al conjunto de las clases populares.

Comentarios Finales

El gobierno de Cambiemos (2015-...) partió de definir la existencia de una crisis energética -cuyas características no son claras-, responsabilidad de la intervención estatal del gobierno anterior que impidió la formación de precios de mercado, lo que funcionó como señal para reducir las inversiones y fue crecientemente costosa en términos fiscales. Según este diagnóstico, la solución era liberalizar el sector –así fuera de manera paulatina- para que la toma de decisiones recaiga en un mercado gasífero integrado al mundo, ahorrando además recursos fiscales –permitiendo así reducir la

⁵⁰ Se trata de tres ámbitos en los que existe desarrollo tecnológico, que no es contemplado en esta revisión de la política energética: la generación de energía eólica, solar, nuclear o hidroeléctrica para el caso de la electricidad, el uso de esta energía para funciones de alimentación y calefacción en hogares; y el aliento a transporte público y sostenible, junto al reemplazo por automóviles híbridos o eléctricos. Todos estos son apenas ejemplos de posibles mecanismos de ahorro de gas a mediano y largo plazo, desconocidos en esta revisión integral. En la promoción de energías renovables, a fines de 2015 se aprobó la ley N° 27.191, modificando la incumplida N° 26.190 de 2006. Carecemos de elementos para evaluar su cumplimiento futuro.

presión tributaria en otros sectores. Solo para los sectores más vulnerables, y acorde con las políticas de asistencialismo focalizado de los organismos internacionales de crédito, correspondería alguna contención, aquí desplegada bajo la idea de tarifa social (que exige la demostración de la condición de vulnerabilidad por parte de quien es afectado, invirtiendo la carga de prueba).

Los problemas de este diagnóstico y su respuesta son múltiples. Según vimos, la valorización de corto plazo y consecuente falta de inversión de las empresas del sector proviene de la desregulación y privatización de inicios de los '90, que los gobiernos de Duhalde y luego el kirchnerismo no modificaron a fondo. A partir de 2012 el kirchnerismo tomó una nueva agenda que comenzó a dar lentos resultados, y aunque distantes de resolver los déficits existentes, parecen estar asociados a una mayor regulación, no mayor libertad de mercado. La toma de decisiones en manos de empresas transnacionales no está asociada a ningún objetivo de abastecimiento o soberanía nacional. Tratar al sector energético, y gasífero en particular, como una simple mercancía intercambiable a nivel global es desconocer lo más básico de geopolítica e historia internacional.

En clave de economía política, lo que ocurría era que la reproducción basada en la reproducción del capital industrial estaba resultando crecientemente costosa en términos fiscales y externos, otorgando mayor poder estructural a las fracciones financiera y la primario-exportadora. Estas aprovecharon este rol para presionar políticamente a favor de sus intereses, en lo que se constituyó como un programa para el nuevo gobierno de Cambiemos. El capital que opera en servicios públicos es una fracción coligada, desplazada relativamente durante los gobiernos del kirchnerismo, que ganó importancia relativa en la medida en que los efectos de su accionar provocaron un desbalance generalizado, y el gobierno –respondiendo al orden del capital industrial– solo pudo estructurar una salida que mejore las condiciones de valorización de esta fracción, incorporando nuevas contradicciones. El gobierno de Cambiemos vino a desplazar estas contradicciones.

Vale la pena resaltar, como cierre, que esta nueva configuración del bloque de poder está lejos de haberse estabilizado, debido a nuevas contradicciones internas. Entre otras, vale la pena mencionar: 1) la valorización financiera mediante altas tasas y cortos plazos está encareciendo la inversión en otras actividades, dificultando otras formas de valorización; 2) los aumentos de los energéticos quitan competitividad externa incluso a sectores de elevada productividad; 3) el ajuste del nivel de tipo de cambio para

compensar esta pérdida de competitividad encarece la expansión por vía de endeudamiento y la remisión de excedentes al exterior. A estos tres focos de conflicto se agrega la creciente presión social contra el programa económico, presión que aún no haya una expresión política que la represente, pero no por ello deja de demostrar capacidad de veto.

Referências

ARELOVICH, Sergio; BERTINAT, Pablo; ARELOVICH, Lisandro; & GARCÍA, Gustavo. *Frack Inc., Tensión entre lo estatal, lo público, lo privado, y el futuro energético*. Rosario: Taller ecologista Rosario, 2015. Disponible en: <http://tallerecologista.org.ar/menu/archivos/Informe%20fracking.pdf>

AZPIAZU, Daniel & BASUALDO, Eduardo (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO, 2004.

AZPIAZU, Daniel & SCHORR, Martín. *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: IEF-CTA, 2001.

AZPIAZU, Daniel & SCHORR, Martín (2003). *La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?*. *Realidad Económica*, N° 193, 2003.

BASUALDO, Eduardo. *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde Medios del Siglo XX a la Actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI, 2006.

BONA, Leandro. *Subsidios a los sectores económicos en la Argentina de la post Convertibilidad: interpretación desde una perspectiva de clase*. En AAVV, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: El Colectivo, 2012.

BONNET, Alberto. *Que se vayan todos. Crisis e insurrección en Argentina 2001*. *Bajo El Volcán*, n° 5, 2002.

BRAVO, Víctor. *Panorama de la energía en Argentina 2015*. Documento de trabajo, Bariloche: Fundación Bariloche, 2015. Disponible en: <http://www.fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/Panorama-de-la-energ%C3%ADa.pdf>

BURACHIK, Gustavo. *Economía aplicada. La economía argentina en el corto y en el largo plazo*. Bahía Blanca: Ediusns, 2016.

CANTAMUTTO, Francisco & WAINER, Andrés. *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2013.

CANTAMUTTO, Francisco. *El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde*. En *Cuestiones de sociología. Revista de Estudios Sociales*, n° 13, 2015.

CASTELLS, María J. & SCHORR, Martín. *Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. Cuadernos de Economía Crítica*, Año 1, N° 2, 2015. Disponible en: <http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/12/12>

COBE, Lorena. *La salida de la Convertibilidad. Los bancos y la pesificación*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2009.

DELLATORRE, Raúl. *Costos inflados a gas*. Página/12, 11 de septiembre de 2016.

EJES. *Boletín N° 4*. Buenos Aires, 2016.

FÉLIZ, Mariano. *¿Neodesarrollismo en retirada? Economía política de un proyecto de desarrollo. Argentina 2002-2015*. *Revista Despierta*, Vol. 2, N° 2, 2015. Disponible en: <http://redelp.net/revistas/index.php/rde/article/view/299>

FÉLIZ, Mariano & LÓPEZ, Emiliano. *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Herramienta - El Colectivo, 2012.

IAE. *La caída de las reservas de hidrocarburos el problema más importante del sector energético argentino*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Energía, 2011. Disponible en: IAPG. *Incidencia de los costos energéticos en el sector manufacturero argentino. Competitividad, Subsidios y Escenarios Energéticos a Mediano Plazo para el Sector Industrial*. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, 2012. Disponible en: <http://www.iapg.org.ar/download/incidencia.pdf>

LÓPEZ, Emiliano. *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2015.

LÓPEZ CRESPO, Facundo; GARCÍA ZANOTTI, Gustavo & KOFMAN, Marco. *Transferencias al sector hidrocarburífero en Argentina*. Buenos Aires: Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental, 2016.

MARX, Karl. *El Capital*. México: Siglo XXI, 1981.

MERINO, Gabriel. *Luchas por la conducción del Estado en Argentina entre 1999 y 2003, el Grupo Productivo y el cambio del modelo*. Misiones: EdUNaM, 2015.

NAVAJAS, Fernando. *Subsidios a la energía, devaluación y precios*. Documento de Trabajo N° 122, Buenos Aires: FIEL, 2015. Disponible en: http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1431636145020.pdf

OSORIO, Jaime. *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: FCE - UAM Xochimilco, 2001.

PANIGO, Demian; ROSANOVICH, Sergio; GARCÍA DÍAZ, Fernando & MONTEAGUDO, Pilar. *El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en Argentina (2015-2016)*. Documento de trabajo, CITRA, CONICET/UMET, 2016.

PÉREZ ROIG, Diego; SCANDIZZO, Hernán & DI RISIO, Diego. *Vaca Muerta. Construcción de una estrategia Políticas públicas ambiguas, empresas estatales corporatizadas y diversificación productiva a medida*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne, 2016

PISTONESI, Héctor (2001). *Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina*. Serie Gestión Pública N° 15, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S01121065.pdf>

PIVA, Adrián. *Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)*. Realidad Económica, N° 225, 2007.

PUCCIARELLI, Alfredo & CASTELLANI, Ana. *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014.

POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI, 1980.

RAMÓN, Mariano & RUGGIERO, Mariela. *Hidrocarburos. Informe de cadenas de valor*. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Año 1, N° 6, junio de 2016. Disponible en: http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE_Cadena_Valor_Hidrocarburos.pdf

VOMMARO, Gabriel; MORRESI, Sergio & BELLOTTI, Alejandro. *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta, 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI, 1998.

Resumen: El cambio de políticas macroeconómicas post 2001 puso a los servicios públicos en un lugar subordinado a la valorización y legitimación del capital industrial. Cuando las contradicciones de este esquema se hicieron evidentes en 2011, el kirchnerismo buscó darles un nuevo tratamiento. Se analiza en particular el caso del gas en la matriz energética. El gobierno de Cambiemos (2015-...) abrió una nueva etapa.

Palabras clave: Argentina, capital industrial, energía.

Resumo: A mudança de políticas macroeconômicas após 2001 colocou os serviços públicos em um lugar subordinado à valorização e legitimação de capital industrial. Quando as contradições deste esquema se tornaram evidentes em 2011, Kirchner procurou dar um novo tratamento a elas. O caso do gás é analisado particularmente na matriz energética. O governo de *Cambiemos* (2015- ...) abriu uma nova etapa.

Palavras-chave: Argentina, capital industrial, energia.