



La agenda para el día después

ARTURO TRINELLI (UNPAZ/UBA/FLACSO)
22 DE MAYO DE 2020

En su primer discurso frente a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la Nación habló de potenciar Vaca Muerta y poner en valor todos los recursos naturales del país. Proyectó a los hidrocarburos como plataforma de despegue de la economía y reservorio de inversiones por los próximos años. Además, destacó muy especialmente la posibilidad de hacer de los recursos naturales un sostén para el desarrollo de la cadena de valor industrial, como forma de generar puestos de trabajo.

A casi 3 meses, hoy aquella apuesta luce lejana e inverosímil. El sector hidrocarburífero está buscando sostener los niveles de empleo frente al desplome de la actividad que supuso la pandemia del Coronavirus. El Gobierno, que imaginó mejoras cuanti y cualitativas para un sector que reclama permanentemente políticas de largo plazo, pasó a una agenda

más reactiva frente a la crisis de demanda provocada por la pandemia: consagró la vuelta del llamado “Barril Criollo” (Decreto 488/2020) con la idea de forzar un precio para el crudo local más alto que el que cotiza internacionalmente. Al mismo tiempo, terminó de conformar el Directorio de la empresa más importante del rubro (YPF) y nominar un CEO, con el objetivo de consagrar una conducción centralizada en una firma donde hasta el momento parecían coexistir en su interior intereses diversos y antagónicos, haciendo de su principal activo (la integralidad en el negocio) su principal limitación.

Con todo, la agenda de políticas públicas por estos días se encamina a priorizar la emergencia sanitaria y sus efectos concomitantes, esto es: caída general de la actividad económica, ingresos fiscales por debajo de la inflación, y recursos equivalentes varios puntos del PBI para intentar contener la crisis inevitable para una economía con inercia recesiva desde hace años.

Sin embargo, para el día después de la pandemia (y sobre todo porque pensar en ese día supone tener que decidir en el “durante”, como bien argumentan Sandra Gayol y Gabriel Kessler¹) sobrevuelan una serie de nudos gordianos a develar, y sobre los cuales habrá que tomar decisiones y realizar apuestas transversales y sostenidas. Uno de éstos se desprenden de las propias palabras del Presidente el 1 de marzo: “dejar atrás el extractivismo” y encarar un desarrollo a partir de la puesta en valor de los recursos naturales de forma sostenible.

Recursos naturales y ambiente

De la referencia que por entonces realizó Alberto Fernández, pueden sacarse algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, intentar no pensar explotación de recursos naturales y sustentabilidad ambiental como dos principios antagónicos. Uno de los principales desafíos en este tiempo es poder ubicar ambas premisas en sintonía, evitando posiciones maximalistas que lleven a la inacción. En ese sentido, una primera condición sería definir qué política ambiental se va a adoptar y cómo se la hará converger frente a toda actividad productiva asociada a

1 Gayol, S. y Kessler, G. (2020). Pasado y muerte en tiempos de pandemia. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, (251).

recursos naturales. Tan cierto es que Argentina necesita divisas y lograr consolidar nodos de producción regionales como que es imposible acometer dichos objetivos sin adecuadas prácticas que garanticen el derecho a un ambiente sano para las presentes y las futuras generaciones. En otras palabras, para que recursos naturales y sostenibilidad ambiental no sean incompatibles, una política debe ir de la mano de la otra. En materia de minería metalífera este compromiso debería sustentarse, por ejemplo, en la consagración de una ley de cierre de minas que reglamente procedimientos cuando concluye la operación; en una adecuada disposición de residuos que no convierta a las zonas de explotación en basurales a cielo abierto o en fuertes sanciones o penalidades por derrames o fugas que pongan en peligro el equilibrio del sistema. En suma, el respeto por el ambiente debe ser una política de estado y los vaivenes institucionales a los que esta cartera fue sometida en los últimos años invitan a asumir como desafío prioritario su transversalidad en la agenda de políticas.

En segundo lugar, en materia de hidrocarburos, que un proyecto donde intervenga la conducción de YPF sea disparador de cualquier discusión, habla de la centralidad que vuelven a tener las empresas públicas. Minimizadas en recursos y competencias, éstas en conjunto sufrieron un duro revés durante la gestión de Mauricio Macri, donde los principios de “gobernanza” a instancias de la OCDE,² priorizaban superávits en sus balances sin distinción alguna del lugar estratégico para el desarrollo nacional que ocuparan en el segmento de la producción. Inclusive, el propio FMI llegó a indicar en un reporte sobre la economía argentina en 2018 que una de las distorsiones estructurales que mantenía el país era el “control estatal” de muchas firmas, enumerando como condicionantes políticas públicas vinculadas a “precios regulados”, subvenciones, proteccionismo y préstamos subvencionados. Dicha situación, en un contexto recesivo y de ajuste, las condujo a una competencia con el sector privado en inferioridad de condiciones y, peor aún, las desplazó casi por completo de la discusión en políticas públicas. Así, por ejemplo, YPF no formó parte de las decisiones en materia energética. Aun disponiendo de mayoría estatal en el Directorio, durante el gobierno de Cambiemos a la empresa pareció participársela de las pérdidas sin socializarla en las ganancias. Los efectos regresivos continúan hoy: recientemente, la acción de YPF tocó su mínimo histórico y en los 4 años de Macri, según su cotización bursátil, la petrolera controlada por el Estado perdió tres cuartas partes de

2 Diario *Buenos Aires Económico*, 20 de mayo de 2018.

su valor,³ desplome no solamente ligado a fluctuaciones en el valor del petróleo a nivel mundial, o a situaciones inesperadas como la crisis global desatada por el Coronavirus, sino por restricciones propias de la economía argentina autoinfligidas por el gobierno anterior. A su vez, y como resultado de este enfoque general de minimizar el rol de las empresas públicas para reducir la intervención del estado en la economía, se terminaron tomando decisiones que perjudicaron considerablemente a la empresa estatal, como habilitar una Resolución para estimular la producción de gas que le hizo a YPF perder una importante cuota de mercado a mano de Tecpetrol, una de sus competidoras.⁴

En tercer lugar, para apostar por los recursos naturales evitando el extractivismo es indispensable pensar en el agregado de valor a la producción. Eduardo Gudynas⁵ sostiene que, en los planos político y económico, los extractivismos se organizaron de distinto modo: bajo los gobiernos conservadores, persistió una importante liberalización del negocio en favor del mercado y con estados meramente subsidiarios garantizando y minimizando sus facultades regulatorias, mientras que los llamados gobiernos progresistas fueron cultores de un neoextractivismo que, sobre la premisa de un mayor intervencionismo del estado, consiguieron apenas marginalmente participar de un mayor porcentaje de ganancias a cambio de promover este tipo de actividades económicas y profundizar la extranjerización de su estructura productiva.

En ese marco, entonces, se impone un nuevo contrato social: resulta indispensable que las comunidades donde estas explotaciones se asientan tengan una decidida participación en las decisiones, que las líneas de Responsabilidad Social que las firmas impulsen no reemplacen la acción del Estado y que los estándares en la operación y en el reparto de utilidades sean óptimos y transparentes. Asimismo, es importante fortalecer las capacidades administrativas de los estados provinciales para fiscalizar mejor las declaraciones juradas de las empresas y que los tributos no se apliquen sólo a partir de lo que éstas

3 Gandini, N. (2020). Las cuatro razones que explican el derrumbe de YPF hasta el valor más bajo de su historia. *Econojournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2020/03/las-cuatro-razones-que-explican-el-derrumbe-de-y-pf-hasta-el-valor-mas-bajo-de-su-historia/>

4 YPF informó en un comunicado que en 2019 registró pérdidas por \$ 33.379 millones debido a “la situación económica general y las políticas particulares para el sector”. (Ver *El Cronista Comercial* del 6 de marzo de 2019).

5 Gudynas, E. (2017). Los ambientalismos frente a los extractivismos. *Revista Nueva Sociedad*, 268. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/7.TC_Gudynas_268.pdf

declaran. Por otro lado, fortalecer la “policía ambiental” en las provincias para concretar sanciones ante casos probados de contaminación y protocolos claros con participación de las comunidades frente a un siniestro. En minería, por ejemplo, hay emprendimientos de más de dos décadas que no registran un solo caso de contaminación probada, mientras que otros tuvieron contingencias de este tipo y, más allá de alguna suspensión momentánea, no se supo demasiado respecto a qué implicó para las compañías involucradas una situación de semejante trascendencia. Las denuncias por *whatsapp* tienen que poder reemplazarse por mecanismos institucionalizados que den cuenta de los hechos y rápidamente identifiquen responsabilidades.

¿Qué puede aportar la política?

Desde el lado del Estado y la política, el principal desafío para que la explotación de recursos naturales no devenga en extractivismo radica en propender a la convergencia de intereses: en el marco de un país federal como el nuestro, donde son las provincias las que detentan el dominio originario de sus recursos, las habituales disidencias entre nación y provincias (o entre las provincias mismas) constituyen un incentivo para relajar condiciones en desmedro de intereses públicos.

En un plano más instrumental, la explotación de recursos naturales puede ayudar a recuperar el crecimiento y facilitar el ingreso de divisas para relajar la restricción externa, que es hoy el principal problema que tiene el país. Esta situación no es nueva en la Argentina: con matices, se trata de una característica omnipresente que se visibiliza con mayor crudeza cuando el país tiene vedado el acceso al financiamiento. La solución de fondo pasa por un cambio estructural en el modelo de acumulación, que minimice la extranjerización de la economía y permita el ingreso de dólares genuinos por la exportación de bienes y servicios intensivos en conocimiento y tecnología.

Desmontar precisamente el mote de “supermercado del mundo” es, quizás, uno de los desafíos más importantes que se imponen en la deconstrucción del imaginario colectivo impuesto por posiciones interesadas. Dicha caracterización luce extemporánea, además de falaz: Argentina dejó de ser un país meramente agroexportador desde hace décadas.

Si bien es indudable la incidencia que la actividad agropecuaria tiene en nuestro país, al punto tal de que el llamado “campo” representa alrededor del 60% de las exportaciones, su incidencia en el PBI no supera el 10%, mientras que la industria explica más del 25% del Producto, aún luego del fuerte retroceso experimentado en el período 2015-2019 que condujo a tener más de un 40% de capacidad ociosa en las fábricas, y más allá de la heterogeneidad del sector industrial que hizo que la crisis no impactara exactamente igual en todas las ramas industriales, como bien explica el especialista Daniel Scheingart.⁶

Y es que, en efecto, Argentina es un país de industrialización intermedia que, si bien no juega en la liga de las naciones más industrializadas, cuenta con avances importantes en software, maquinaria agrícola, diseño de aplicativos para el celular, tecnología nuclear y medicamentos, lo que sumado a su dotación de recursos naturales le permite superar hoy el falso dilema entre campo e industria que dominó buena parte de la literatura especializada en décadas pasadas. En ese marco, pues, es tarea de la política conducir el proceso que permita adecuar iniciativas a las exigencias que el mundo parece imponer hoy, donde no se gana competitividad por volumen de exportación sino por actividades basadas en conocimiento de alta calidad con incidencia exportadora.

En ese marco ¿qué tienen los recursos naturales para ofrecer? En primer lugar, precisamente, su fuerte y variada presencia en todo el territorio. En segundo lugar, su contribución a lo que debe ser el necesario cambio de perfil productivo que deje atrás, como manifestó el propio Presidente y ya hemos expuesto en esta nota, el llamado extractivismo, entendiendo como tal la exportación de materia prima con niveles regulatorios mínimos y apertura indiscriminada.

Trazar una trayectoria de desarrollo que no esté atravesada por tensiones como en el pasado implica la construcción laboriosa de fuertes consensos políticos para no continuar perpetuando el péndulo productivo que caracterizó a nuestro país durante casi toda su historia. En ese sentido, cualquier herramienta regulatoria tiene que ser sometida a prueba recurrentemente, y desde la gestión pública asumir la suficiente flexibilidad como para cambiar según las exigencias de la coyuntura.

⁶ Scheingart, D. (2019). *El eterno retorno de la desindustrialización*. Recuperado de <https://www.cenital.com/2019/08/31/el-eterno-retorno-de-la-desindustrializacion/64123>

Romper la tradicional dicotomía entre recursos naturales e industria o, peor aún, pensar los recursos naturales como antítesis para la consagración de un tejido industrial moderno y dinámico, es otro imperativo a considerar. Con toda la complejidad que supone emular trayectorias nacionales de desarrollo, si el espejo a mirarse va a ser Australia es conveniente recalcar que su riqueza no proviene de la exportación de metales en bruto sino de ser un gran proveedor tecnológico para el sector minero (explica, por ejemplo, el 60% de las exportaciones mundiales de software para la minería y según el portal Economía de la Energía, a partir de datos del Departamento de Industria, Innovación y Ciencia de ese país,⁷ se encamina a superar a Qatar como mayor exportador de gas licuado del mundo).

Cómo seguir

La agenda de iniciativas para reforzar el carácter estratégico de los recursos naturales y ponerlos al servicio de un proyecto nacional de desarrollo, entonces, es amplia y diversa. Una propuesta superadora al extractivismo para la minería metalífera en Argentina hoy sería robustecer al sector con recursos para I+D, que permita desarrollar mapas geológicos, catastros *online* y otras herramientas que promuevan mayor información e inversiones. Hay un instrumento, que es el Consejo Federal, donde están todas las jurisdicciones representadas. Sería necesario de acá en adelante terminar de consensuar desde ese dispositivo institucional el orden de prioridades, para determinar qué quiere desarrollarse y cómo. Hay que generar una mesa de consenso político, económico y social, donde se analice qué necesitan las provincias para impulsar sus proyectos más importantes. Sería deseable, como horizonte, que al menos 4 proyectos puedan salir a funcionar, respaldadas por esa mesa de consenso técnico-ambiental para poder dar soporte a esas iniciativas, con las más elevadas exigencias ambientales y apalancando el desarrollo de los territorios involucrados.

En materia de hidrocarburos, la mencionada vuelta del “Barril Criollo” y algunas propuestas que al cierre de esta nota parecían discutirse, como un nuevo programa de estímulo a la producción de gas (“Plan Gas 4”) con la idea de subsidiar a las petroleras ante la imposibilidad de trasladar el costo devaluatorio a las tarifas y no frenar la pro-

⁷ Recuperado de <http://www.economiadelaenergia.com.ar/australia-esta-en-camino-de-convertirse-en-el-mayor-exportador-de-gnl-del-mundo/>

ducción, empiezan a configurar un esquema que trata de atenuar el desplome insólito de la demanda donde el mismo petróleo llevó a comercializarse a valores irrisorios (y hasta negativos), y sostener algunas variables sensibles que influyen en las expectativas de los agentes económicos. En ese marco, será necesario acordar marcos tarifarios que permitan la inversión y la competitividad de la economía, y la acción del Estado para minimizar posiciones dominantes de mercado o abusos monopólicos que constituyan factores desestabilizantes para el resto de la actividad económica, a la par de fiscalizar que los compromisos de inversión que compromete el Decreto 488/2020 también cumplan.

La agenda de la reactivación no puede estar ajena al debate sobre qué país queremos (¿energía para qué? ¿minerales para qué? ¿alimentos para qué?) ni ser concesivos con el corto plazo para condicionar el mediano y el largo. El cambio estructural tan declamado requiere de un adecuado equilibrio de intereses donde la inclusión social y la mejora en las condiciones de vida de la población sea un objetivo.