

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

La política energética norteamericana a partir de las llamadas “Crisis del Petróleo.

Juncal, Sebastián Martín (UBA / CONICET / CEDES).

Cita:

Juncal, Sebastián Martín (UBA / CONICET / CEDES). (2007). *La política energética norteamericana a partir de las llamadas “Crisis del Petróleo. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/875>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Tucumán, 19 al 22 de septiembre de 2007

Título: “La política energética norteamericana a partir de las llamadas ‘Crisis del Petróleo’”

Mesa Temática N° 96: *“Pensar los EE.UU. desde una perspectiva sudamericana”*

Coordinadores: Pablo Pozzi (FFyL - UBA) – Fabio Nigra (FCE – UNLZ)

Pertenencia institucional: CONICET - CEDES

Autor: Juncal, Sebastián Martín (profesor historia UBA – doctorando CONICET)

Carlos Calvo 3639 Ciudad de Buenos Aires – 4957-5859 – sjuncal@cedes.org,
irieseba@hotmail.com

Introducción

El presente trabajo muestra los primeros avances de una investigación que intenta comprender la forma en que la política energética norteamericana se desplegó a partir de un contexto crítico durante la década del '70. El hecho de ser un sector estratégico para el conjunto de la economía permitió que la crisis alcance dimensiones globales, requiriendo entonces, una respuesta de la misma magnitud. Las transformaciones resultantes condicionaron definitivamente los marcos de actuación del sector. Dicha estrategia global puede ser observada en EE.UU., por las particulares características de su formación económico-social que lo convierten en el exponente máximo de una economía transnacionalizada. Centramos nuestro análisis en el proceso de conformación del Departamento de Energía, repartición del Gobierno Federal norteamericano, en el cual se nuclearon las políticas de estado dirigidas a ocuparse de la energía. El análisis de su surgimiento y posterior evolución nos permitirá observar cómo se comportan las distintas fracciones de la burguesía en la concepción, el diseño y la implementación de aquellas medidas requeridas para asegurar su reproducción económica y su dominación política. Este análisis de caso nos permitirá contribuir desde lo empírico al debate acerca de la pérdida de centralidad o no del estado en la sociedad.

Justificación del tema y marco teórico

Estas líneas las motiva un trabajo de investigación social, es decir, que busca dar respuesta a los problemas y las cuestiones que la sociedad se propone resolver. En ese sentido, la relevancia del problema se pone de inmediato en evidencia porque la cuestión energética ocupa un lugar primordial en la agenda de gobierno de prácticamente todos los estados. Esta (pre)ocupación (un tratamiento anticipado del problema) mundialmente extendida, permite considerar que la cuestión actual es

justamente la proyección de problemas energéticos futuros, principalmente en torno al abastecimiento garantizado y a la sustentabilidad¹.

Es posible argumentar, sin embargo, que ese abordaje anticipado y el tono predominantemente alarmista, son parte de una táctica de las empresas y los grupos a ellas ligados para usufructuar, a un precio extraordinariamente elevado, las reservas energéticas no renovables hasta su total agotamiento. Esta idea se sostiene por el hecho que, en teoría (aunque en parte ya aplicada), existe un desarrollo de diversas fuentes de energía renovables (eólica, solar, mareomotriz, hidroeléctrica, células de combustible, biomasa, etc.) que pueden comenzar a sustituir a las tradicionales fuentes no renovables (hidrocarburífera y nuclear). La justificación utilizada para eludir una transición hacia esas nuevas formas de generación de energía es el alto costo que tendría para la sociedad el proceso de conversión de una estructura productiva concebida principalmente para formas no renovables. Por supuesto, dicha justificación se asienta en el principio de competencia que rige al sistema capitalista, toda vez que cada país no quiere emprender en solitario una iniciativa que agregaría inmensos costos a su economía y le quitaría “competitividad”. Subyace a esta circunstancia una disputa de intereses en distintos planos simultáneos y concatenados: general de la humanidad contra particular de los estados (nacionales, supranacionales), general de cada uno de los estados contra particular de la rama energética, general de la rama energética contra particular de cada una de sus subramas (hidrocarburífera, nuclear, etc.). Ese conflicto de intereses se ve complejizado por el desarrollo histórico: la acumulación de capital y su producto, la concentración y centralización del capital, condujo a que empresas de numerosas ramas superen la escala (mercado) que el espacio de acumulación disponía para ellas. En un proceso que tensionó la forma nacional del capitalismo y su esencia mundial, los estados debieron acompañar este movimiento de las empresas, en tanto constituían el garante por excelencia del capital (como relación).

¹ El concepto de sustentabilidad o sostenibilidad se originó a partir de la discusión sobre la extinción de recursos no renovables, y fue adaptado más tarde por representantes de movimientos a favor de la preservación del medio ambiente. La mayoría de los que lo utilizan lo hacen en el sentido de existencia y preservación para las futuras generaciones, de condiciones ecológicas necesarias para mantener la vida humana en un nivel específico de bienestar. La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), aprobada en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994, estableció una definición que puede servir a los efectos del presente trabajo: “...la sustentabilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y (energéticos) renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos”. http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_spanish.pdf.

Esa multiplicidad de intereses actúan (y actuaron) a lo largo de toda la historia. La energía ocupa un lugar estratégico dentro de las actividades humanas, pues se trata de una condición para el desarrollo de las restantes actividades económicas (producción y circulación de bienes y servicios). En tanto fuerza motriz, es necesaria para permitir la reproducción de la vida social.

Pero este alcance “internacional” del problema es lógicamente posterior a los cambios en cada formación social². Lo cuál no niega que llegado cierto punto, las relaciones de fuerza internacionales pasen a ser decisivas por sus efectos sobre cada formación. La forma en que el capitalismo se desenvuelve tiene como meta la mundialización de los procesos (la globalización es el término acuñado para describir esa fase)³. Esta tendencia toma formas históricas concretas, que observadas en conjunto determinaron la noción de desarrollo desigual y combinado⁴ del capitalismo. En este esquema, EE.UU. se erigió como el país que más intensamente usufructuó los beneficios del despliegue

² “Los elementos de observación empírica ... deberían encontrar ubicación en los diversos grados de las relaciones de fuerza, comenzando por las relaciones de las fuerzas internacionales (donde se ubicarían las notas escritas sobre lo que es una gran potencia, sobre los agrupamientos de Estados en sistemas hegemónicos y, por consiguiente, sobre el concepto de independencia y soberanía en lo que respecta a las potencias medianas y pequeñas) para pasar a las relaciones objetivas sociales, a las relaciones de fuerza y de partido (sistemas hegemónicos en el interior del Estado) y a las relaciones políticas inmediatas (o sea potencialmente militares). ¿Las relaciones internacionales preceden o siguen (lógicamente) a las relaciones sociales fundamentales? Indudablemente las siguen. Toda renovación orgánica en la estructura modifica también orgánicamente las relaciones *absolutas* y *relativas* en el campo internacional a través de sus expresiones técnico-militares” (Gramsci, 1980: 51, 52).

³ “La finalidad de la producción capitalista es, como sabemos, la valorización del capital, es decir, la apropiación de trabajo sobrante, la producción de plusvalía, de ganancia” (Marx, 2000: 249). Como consecuencia de ello, la implantación del mercado mundial es un hecho (y un fin) del sistema capitalista.

⁴ “El desarrollo desigual suele ser definido en términos económicos y socioeconómicos (relaciones entre estado y economía, y relaciones entre clases sociales y economía, respectivamente). El objeto de estudio es la desigual distribución espacial, históricamente producida, de la industria, la minería, la actividad bancaria, el comercio, el consumo, la riqueza, las relaciones laborales, las configuraciones políticas, y así sucesivamente. El desarrollo desigual es un tema de gran amplitud: por tanto, aquí solo ofreceremos dos o tres ejemplos relevantes sobre la distribución global de la explotación de recursos y de la contaminación. Uno es el proceso histórico del ‘desarrollo’ el ‘subdesarrollo’ (o, de manera más precisa, del ‘desarrollo del subdesarrollo’), teorizado por primera vez por Paul Baran en la década de 1950, y elaborado por André Gunder Frank y otros académicos marxistas (incluyendo al autor de este ensayo) en las de 1960 y 1970 (...) En otro nivel teórico, el desarrollo desigual podría ser definido como la relación de explotación entre la ciudad y el campo (poder imperial/colonia; centro/periferia) como la base para la reproducción del capitalismo global en su conjunto (...) El desarrollo combinado podría ser definido como una peculiar combinación de formas económicas, sociales y políticas, características de regiones ‘desarrolladas’, con las formas que se encuentran en regiones ‘subdesarrolladas’ (o entre la ciudad y el campo) –una mezcla de viejas y nuevas formas de vida socioeconómica o política (donde se entiende por “viejas” aquellas formas socioeconómicas y políticas producidas históricamente en algún momento del pasado). El ejemplo más importante de desarrollo combinado en la actualidad quizás se refiera a la ‘nueva economía global’, en la que el capital (siempre obsesionado con maximizar el incremento de las ganancias) combina tecnología de punta, organización industrial y división del trabajo con fuerza de trabajo barata y/o superexplotada (...) De manera más concreta, el desarrollo desigual significa que el capital industrial, financiero y comercial se ha acumulado con más rapidez en conglomerados o bloques mayores, y de mayor poder político, en unas regiones que en otras. El capital estuvo (y en cierta medida aún lo está, aunque cada década un poco menos) especialmente compactado en ciertas regiones de Europa, Norteamérica y Japón” (O’Connor, 2003: 10, 11).

del capitalismo. La evidencia más abrumadora es la hegemonía política y económica de que dispone actualmente, aún cuando existen numerosas fuerzas antagonistas que pueden ser definidas, por la negativa, como antiimperialistas. Esa situación, por la que habitualmente se define a ese país como el “gendarme del mundo”, se traduce en urgencia y desdén desmedidos en su accionar: el peso de la necesidad que busca satisfacer es quizás su mayor debilidad.

Ese despliegue desigual y combinado del capitalismo tuvo para EE.UU. un resultado similar en su sector energético. Un largo listado de circunstancias actuales, de las cuáles sólo escogeré algunas, nos permiten avalar su preminencia global en la materia: es el principal consumidor de energía del mundo (cerca de un cuarto del total), sus empresas están presentes en prácticamente todo el globo y su política exterior en gran medida está dictada por imperativos energéticos⁵. Esa disposición de fuerzas (Gramsci, 1980) es generada y estimulada por una necesidad social al menos de proporción semejante. El despliegue histórico de la dialéctica entre necesidad y contingencia en ese territorio (EE.UU.) y respecto de esa actividad (generación y manejo de energía) es el primer recorte del tema a investigar, con los supuestos que anteriormente desarrollamos. Asimismo, ese proceso desigual y combinado se verifica en el desarrollo del sector energético en EE.UU., en donde las distintas fuentes de energía tuvieron una evolución diferenciada, con el consiguiente impacto en las instituciones públicas encargadas de la materia.

Pasando a un nivel menos general y abstracto que nos permita desarrollar la investigación y simultáneamente contribuir a la búsqueda de soluciones al problema actual, nos queda realizar un recorte temporal con una justificación consistente. A los fines de este trabajo, resulta útil para circunscribir temporalmente el tema, la estrategia de investigación desarrollada por Oszlak y O’Donnell (Oszlak y O’Donnell, 1981),

⁵ “Cuando asumió en 2001, el objetivo prioritario en materia de política internacional no era frenar al terrorismo o reducir la proliferación de armas de destrucción masiva -o cualquier otro que expuso luego del 11-S. Por el contrario, el principal objetivo era incrementar el flujo de petróleo del extranjero. En los meses previos a ser elegido presidente, EE.UU. experimentó en muchas partes del país una severa interrupción del suministro de petróleo y gas natural, junto a periódicos cortes de energía eléctrica en California. Las importaciones de petróleo se elevaron a más del 50% del consumo total por primera vez en la historia, provocando gran incertidumbre sobre la capacidad del país de asegurar el suministro energético a largo plazo. Bush aseguró que su principal tarea como presidente era resolver la ‘crisis energética’. Los problemas energéticos del 2000 y 2001 llevaron a Bush a establecer un grupo especial encargado de desarrollar un plan de largo alcance para resolver las necesidades energéticas del país. Con el asesoramiento de su amigo y mayor contribuyente a su campaña, Ken Lay CEO de Enron, Bush escogió a Dick Cheney, ex CEO de Halliburton, a liderarlo. En 2001 ese grupo formuló la Política Energética Nacional, o Reporte Cheney, que relegó la posibilidad de alcanzar la independencia energética o reducir el consumo de petróleo diversificando las fuentes de energía” (Judicial Watch, 2003). Cheney enfrenta una causa judicial por su actuación en dicho grupo.

quienes definen a las necesidades en términos de “cuestión”⁶. En EE.UU. la cuestión energética comenzó a ser socialmente problematizada a comienzos de la década del ’70⁷, aún previamente a que los efectos de la llamada “Crisis del Petróleo” de 1973 se hicieran dramáticamente visibles en el conjunto de la economía. Trazando un paralelo entre la situación registrada hace más de treinta años y la actual, vemos que, la cuestión no sólo no ha desaparecido sino que ha registrado escasas soluciones sustantivas. Resulta pertinente entonces realizar un análisis de lo sucedido para aportar elementos que permitan explicar cómo se entrelazan los intereses contrapuestos que mencionamos anteriormente en las políticas de gobierno.

En la presente ponencia sintetizaremos los primeros avances del proyecto de doctorado, cuyo resultado final pretende ser una tesis exploratoria del surgimiento y posterior evolución de la política energética como cuestión problemática de Estado en EE.UU., que permita identificar los hitos de ese desarrollo. Para los fines propuestos enfocaremos nuestra atención en el Departamento de Energía del Gobierno Federal norteamericano. Su surgimiento en 1977 fue en sí mismo un hito en materia de política energética. Analizarlo incluye no sólo lo que hace y lo que es sino también lo que justamente no hace ni es. Este juego de palabras implica simplemente que no sólo atenderemos los ámbitos en los que actúa esa repartición sino que también todas aquellas funciones que, siendo teóricamente de su incumbencia, es decir, que constituyen parte de una política energética global, le son expresa o tácitamente sustraídos. Es en ese sentido que decimos que nuestra atención estará centrada en el Departamento de Energía: por lo que hace, por lo que no hace pero debería hacer y por lo que no debería hacer pero hace. Partiendo de nuestros supuestos, necesariamente observaremos la dimensión política internacional y, por ende, al accionar del Departamento de Defensa y del Departamento de Estado en la materia.

⁶ “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son ‘problematizadas’, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’. Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 13).

⁷ “El gobierno federal tuvo un rol limitado en la formulación de la política energética en la época de energía relativamente abundante y barata anterior a la crisis energética de 1973. El gobierno federal, administrador reactivo y custodio de los recursos energéticos, se condujo cautelosamente en política energética actuando más como intermediario entre intereses diversos, más que como un planificador, dejando la tarea de la planificación y utilización de la energía a largo plazo al sector privado o a las autoridades estatales, locales o regionales” (Fehner y Holl, 1994: 3).

El momento económico de las correlaciones de fuerza sociales como plano fundamental en la secuencia institucional

El desarrollo de la producción y comercialización de energía como rama específica de la producción capitalista es relativamente reciente. Si bien la energía es un insumo en ambas esferas (producción y circulación) del proceso global de producción desde los albores del capitalismo, por largo tiempo constituía una parte inescindible del propio proceso de trabajo. De hecho, constituía un vehículo de cambios cualitativos en la productividad del trabajo: la máquina de vapor fue la forma que adoptó el primero de ellos y que en alguna medida se identifica vulgarmente como el acta de nacimiento del propio sistema capitalista⁸. Aquí radica la causa principal por la cuál la energía, en tanto potencialmente transable en el mercado, se convirtió en una mercancía peculiar. Pero esta posición estratégica comenzó desarrollándose sobre ciclos de innovación propios de las ramas a las que potenciaba su capacidad. En la dinámica establecida se combinaron innovaciones sobre las aplicaciones con nuevas fuentes. Un verdadero punto de inflexión fue la primera perforación exitosa para extraer petróleo en 1859. No casualmente fue en Oil Creek, Pennsylvania, EE.UU., donde Edwin L. Drake inauguró la rama petrolera. Comenzó a desarrollarse una nueva fuente de energía más potente que el carbón y con mayores aplicaciones (por ejemplo, reemplazaba al aceite de ballena como combustible). A partir de 1895, esta nueva rama comenzó a encontrar en el desarrollo del automóvil su aplicación más masiva y la fuente de una reproducción ampliada que le permitió diversificarse a infinidad de aplicaciones y comenzar a superar en buena cantidad de usos a la industria del carbón.

El aparato de estado respondió a estos cambios con el imperativo de facilitar el desenvolvimiento de la actividad privada. En buena medida las respuestas que debía ensayar el gobierno tenían como motivación solucionar las vicisitudes de un crecimiento desordenado de las nuevas actividades. El ejemplo paradigmático de esta característica fue la creación en de la Comisión Federal de Energía (Federal Power Comission)⁹ en 1920, para regular la industria eléctrica que se encontraba en franca expansión desde la década del '10, cuando se desarrollaron las innovaciones en iluminación.

⁸ Decimos vulgarmente porque lo verdaderamente novedoso del sistema es el cambio en las relaciones sociales de producción, en tanto organización novedosa del trabajo social, y no las formas concretas en que estas se desenvuelven. En tal sentido, la máquina de vapor es un efecto de las transformaciones en las relaciones y no a la inversa, aún cuando la primera vuelva a incidir en las segundas una vez implementada.

⁹ Se nombraran las dependencias de gobierno con las acepciones en inglés y en castellano en función de que algunos de ellos tienen acepciones que son difícilmente traducibles.

En el caso de la naciente industria petrolera aconteció algo similar. La cristalización institucional del rol del estado respecto de esa rama económica se circunscribía por un explícito ejercicio de potestades limitadas. Por ello mismo, fue suficiente con adosar a las estructuras existentes que tenían a su cargo el manejo de la regulación del carbón, las atribuciones necesarias para hacerlo con el petróleo y sus derivados. El Departamento de Interior fue el encargado de centralizar las acciones del estado al respecto, que se sumaban a numerosas otras esferas a su cargo¹⁰. El Departamento de Interior terminó siendo una sumatoria de partes y sectores encargados de los problemas que el crecimiento del país encontraba a su paso. Su conformación se vio afectada permanentemente tanto por el agregado como por la escisión de atribuciones, para conformar nuevas secretarías o integrarse a otras ya existentes.

El caso del petróleo no era la excepción. Referida a la política hacia esa rama, el Departamento de Interior había recibido del Departamento del Tesoro en el momento de su constitución la Oficina General de Tierras (General Land Office) que se encargaba de administrar las tierras federales. Recién en 1879 con la creación de la Inspección Geológica de EE.UU. (United States Geological Survey) se dio respuesta a la necesidad de realizar prospecciones en tierras concedidas para su explotación por la Oficina General de Tierras. La regulación de la actividad en sí misma recién fue establecida en 1910, cuando se conformó en el seno del departamento el Buró de Minas (Bureau of Mines).

El control del Departamento de Interior de los recursos naturales, especialmente los hidrocarbúricos, lejos de cuestionarse, salió fortalecido por el escándalo Teapot Dome¹¹. La Junta Federal de Conservación de Petróleo (Federal Oil Conservation Board) fue establecida bajo control del Secretario de Interior. Otro tanto ocurrió más adelante durante la implementación del New Deal y la conformación de una economía de guerra en la Segunda Guerra Mundial. En el primer caso, además de la sanción del Código Petrolero incluido en la Ley de Recuperación Nacional de 1933, se conformaron una serie de dependencias con nuevas atribuciones como la Junta Administrativa de Petróleo (Petroleum Administrative Board) y la Sección de Aplicación de la Ley de

¹⁰ El Departamento del Interior surgió recién el último día del 30º congreso, el 3 de marzo de 1849, agregándose a los del Tesoro, de Guerra y de Estado. Su finalidad original era encargarse de todas las cuestiones domésticas, a tal punto de denominarse coloquialmente “Departamento de Todo lo Demás” (Utley y Mackintosh, 1989).

¹¹ El escándalo fue el más importante del corrupto gobierno de Warren Harding (1921-23). Su Secretario de Interior, Albert Fall, fue condenado por conceder permiso a Harry Sinclair para explorar en Teapot Dome, Wyoming, y a Edward Doheny en Elk Hills, California, a cambio de cerca de 400.000 dólares en efectivo y otros presentes (Payne, 2002).

Petróleo (Oil Enforcement Section) perteneciente a la División de Investigaciones del Departamento. Luego fue el Departamento donde se afincó la Administración de Guerra del Petróleo (Petroleum Administration of War).

Lo que nos interesa destacar de todo el período previo es que los ejemplos¹² confirman la inexistencia de una aproximación global a la cuestión energética. Esa forma es consistente con el propio desarrollo de las ramas en cuestión y de la tradicional reluctancia de la sociedad norteamericana a la injerencia del Estado en la economía. Como vimos, su accionar parece limitarse a solucionar disrupciones o articular medidas que contribuyan al desarrollo de la esfera privada. Obviamente, la experiencia durante el conflicto bélico contribuyó a que las empresas vinculadas articulasen las formas de organización para influir las decisiones gubernamentales. La creación Consejo Nacional del Petróleo (National Petroleum Council) por Truman en 1946 permitió a las grandes empresas del sector contar con una entidad federal pública por ellas financiada, que de manera oficial asesoraría a la División de Petróleo y Gas (Oil and Gas Division) del Departamento de Interior.

Una tercera vertiente organizacional, asimismo, confirma la ausencia de un organismo que refleje un tratamiento de conjunto para la energía. El desarrollo de la energía nuclear inicialmente estuvo vinculado a su uso militar. La conformación del Distrito de Ingeniería Manhattan (Manhattan Engineering District), conocido como Proyecto Manhattan, en 1942, obviamente fue afincado dentro de una dependencia militar: el Cuerpo de Ingenieros del Ejército (Army Corps of Engineers). Pero cuando fue superada la emergencia bélica, no hubo confluencia entre las distintas fuentes energéticas. La Comisión de Energía Atómica (Atomic Energy Commission) fue creada en 1947 para estimular el uso y desarrollo de la energía nuclear, tanto para uso militar como civil. Inclusive, entre sus funciones estaba enriquecer uranio para ser vendido a clientes del país y del exterior.

El doble pasaje en las correlaciones de fuerza: del momento económico al corporativo y de este al político-militar

A comienzos de la década del '70 la economía norteamericana mostraba claros signos de agotamiento. La productividad de la fuerza de trabajo industrial comenzaba a reducir su diferencia con otras economías industrializadas en importantes ramas de la economía.

¹² Otro tanto ocurre con la Comisión Federal de Energía, a la que el Congreso le otorgó jurisdicción sobre los gasoductos en 1938. Posteriormente un fallo de la Corte Suprema de 1954 le otorgó la atribución de fijar el precio del gas natural que se transaba en mercados interestatales.

El presidente Richard Nixon abandonó el patrón oro el 17 de agosto de 1971 para mejorar la competitividad de la economía vía una devaluación del dólar. La medida abarató el petróleo, permitiéndole a EE.UU. continuar consumiendo un 33% de la energía mundial teniendo sólo un 6% de la población. El balance energético de ese país pudo continuar siendo altamente dependiente de las importaciones gracias a esa medida, inicialmente provisoria¹³.

Ese mismo año, Nixon sugirió que las diferentes reparticiones federales con funciones relacionadas con la energía debían ser reorganizadas y centralizadas. Propuso la creación de un Departamento de Recursos Naturales a partir de las secciones afincadas en el Departamento de Interior dedicadas a esa tarea, pero que también incluiría programas de la Comisión de Energía Atómica. La cuestión aún no había alcanzado niveles preocupantes para el conjunto de la economía, por lo que el Congreso rechazó la iniciativa sin siquiera elaborar un proyecto propio menos ambicioso, pero que comenzara a sentar las bases que en el futuro más temprano que tarde, tensionaría el balance energético. Mientras tanto, las organizaciones empresariales en general recibieron una importante herramienta para influir en la formulación de políticas gubernamentales con la sanción de la ley de Comités Asesores Federales (Federal Advisory Committee Act) en 1972¹⁴. Si bien a la salida de la segunda guerra mundial este mecanismo de consulta y negociación entre el sector privado y el gobierno estaba firmemente establecido y se extendía a nuevos sectores de la economía al ritmo de la expansión de posguerra, esta ley significó un reconocimiento legal a su rol y político a su importancia.

En junio de 1973, Nixon volvió a realizar un intento. Conformó la Oficina de Política Energética (Energy Policy Office) como parte del cuerpo asesor del Presidente. Pero nuevamente el Congreso volvió a desestimar un pedido de otorgar carácter permanente a esa iniciativa. Pero la resistencia interna a introducir modificaciones en el aparato de estado en corto tiempo se vería vulnerada por circunstancias desencadenadas en el plano de las relaciones internacionales.

El embargo petrolero establecido por la OPEP en octubre de 1973 luego de desatada la guerra de Yom Kippur¹⁵, le permitió a Nixon elevar de categoría la estructura ad hoc creada, que pasó a llamarse Oficina Federal de Energía (Federal Energy Office).

¹³ Fue su sucesor, Gerald Ford, quien en marzo de 1975 decretó el abandono definitivo del patrón oro.

¹⁴ Las únicas excepciones contempladas por la ley fueron la Reserva Federal y la CIA.

¹⁵ A la guerra y el embargo se le sumaba una aparente pérdida de influencia sobre el principal proveedor de crudo, Arabia Saudita. El acuerdo entre el Rey Faisal y el Presidente egipcio Anwar el-Sadat, representante del nacionalismo árabe, fue central para desatar el conflicto.

Simultáneamente, el Presidente lanzaba el “Proyecto Independencia”: para 1980 EE.UU. no sería dependiente del exterior para sus necesidades energéticas. Únicamente un momento altamente crítico parecía poder destrabar la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los partidos y sus líneas internas debieron deponer sus diferencias por el superior interés del estado. Comenzó entonces un proceso de varios años de conformación de una política energética general, unificada y centralizada.

En las discusiones se puso en evidencia la dispersión de funciones entre varias agencias federales. Fundamentalmente afincadas en el Departamento del Interior, la Comisión Federal de Energía y la Comisión de Energía Atómica, respondían imperfectamente a una separación por fuente. Había otras áreas del gobierno que disponían de funciones que aparecían más como resabios, merecedoras de un trabajo de arqueología organizacional. Me refiero a la Autoridad del Valle de Tennessee (Tennessee Valley Authority), que fuera creada durante el New Deal. Ejemplo paradigmático de la política gubernamental de desarrollo integral, pero con una acentuada importancia de la energía hidroeléctrica. La completa ausencia en las discusiones de esa fuente como opción era la demostración de que las formas de organización de un estado de corte intervencionista como el creado por Roosevelt no eran contempladas como posibles soluciones.

Esas tres tradiciones organizacionales que se debían integrar en una estructura unificada, demostraron ser resistentes a los cambios. Ya sea por veleidades del legislativo o mecanismos burocráticos enraizados, la repuesta inicial al problema energético únicamente consolidó la separación al clarificar atribuciones. En mayo de 1974, la Oficina Federal de Energía abandonaba su carácter temporario al ser rebautizada como Administración Federal de Energía (Federal Energy Administration). En octubre de 1974, ya con Ford en el poder, fue el turno de la Comisión de Energía Atómica. En su lugar se conformó la Comisión de Regulación Nuclear (Nuclear Regulatory Commission) y la Administración para la Investigación y el Desarrollo de la Energía (Energy Research and Development Administration). Mientras que la primera tenía como finalidad principal la regulación de la actividad, la segunda concentró las labores de investigación, para lo cuál separó las iniciativas por fuente energética, creando 6 categorías: energía fósil; energía nuclear; seguridad y ambiente; conservación energética; energía solar, geotérmica y sistemas de energía avanzada; y seguridad nacional (investigación en armamento). Constituyó el primer intento de conformación de un organismo integrador, que superara las subramas en que estaba constituida la rama energética.

La Administración Federal de Energía tuvo a su cargo la formulación de la política global energética y la administración y localización del crudo doméstico. Porque para evitar el colapso, el Congreso ordenó el control de precios¹⁶, sobre el cual este organismo tuvo la mayor responsabilidad. Debía asegurar un trato justo en el acceso al combustible a precio regulado para todas las refinerías nacionales. También administró programas de eficiencia energética y llevó a cabo la creación de la Reserva Estratégica de Petróleo y del Centro Nacional de Información Energética (National Energy Information Center). Fue la respuesta que de momento el Congreso estaba dispuesto a brindar. Obsérvese que el Ejecutivo cursó proyectos de leyes para modificar cada una de las partes de un todo integrado (energía) y el Congreso respondió con un tratamiento similar del problema. Predominaba la intención de la Casa Blanca de no excederse en la injerencia del estado en una actividad eminentemente privada, donde el mercado era rey y señor, y el Congreso, habitualmente aún más relictante a ello, colocaba el límite aún más cerca. Como muestra fehaciente de ello, la Comisión Federal de Energía permaneció sin ningún tipo de cambio, cuestión bastante sugestiva teniendo en cuenta que regulaba el comercio y el transporte interestatal de gas natural.

Rápidamente quedó en claro que dichas iniciativas eran insuficientes. El esquema hasta el momento era apropiado para una política orientada a través de cada fuente energética en particular y no de manera global. Apenas asumido, el Presidente Jimmy Carter dejó claramente establecido que la cuestión energética ocupaba un lugar importante en su agenda de gobierno. El 2 de febrero de 1977 declaró al país en emergencia energética. Dos días más tarde nombró a John F. O'Leary como titular de la Administración Federal de Energía. El 1º de marzo remitió al Congreso el proyecto de ley para establecer el Departamento de Energía, que finalmente se promulgaría como ley 95-91 el 4 de agosto de 1977 para dar nacimiento al Departamento de Energía, que entró en funciones el 1º de octubre de 1977¹⁷.

Buscó influir en la ley mucho más que sus antecesores, interpelando a la opinión pública e influyendo sobre el Congreso. El 18 de abril se dirigió a la nación en un discurso en el que manifestó que cualquier dilación en la implementación de soluciones en materia energética significaría una catástrofe. Dos días después remitió al parlamento un reporte de 103 páginas, el Plan Energético Nacional (National Energy Plan) en el que establecía una serie de objetivos a ser alcanzados para 1985: reducción del crecimiento

¹⁶ Era una medida de provisorio, que debió ser extendida hasta 1979 por una ley del Congreso de Diciembre de 1975.

¹⁷ El último departamento creado hasta entonces era el Departamento de Transporte en 1966.

de la demanda energética a menos de 2% anual, reducción de las importaciones de petróleo a la mitad del nivel de 1977, reducción del uso de naftas en un 10%, creación de una reserva nacional de petróleo de mil millones de barriles, 66% de incremento de la producción de carbón y el uso de energía solar en 2,5 millones de hogares. El plan era ambicioso e incluía un impuesto a la gasolina de cinco centavos de dólar por galón. La ley fue aprobada por Representantes con la única, y significativa, modificación que quitaba el impuesto. El Senado la separó en varias normas y le introdujo modificaciones, principalmente para limitar la autoridad del Secretario de Energía. Finalmente ambas cámaras llegaron a una versión unificada, la ley de Organización del Departamento de Energía (Department of Energy Organization Act), que fue aprobada. La ley tuvo sólo una diferencia importante respecto de la propuesta original: Carter y el Congreso no estuvieron de acuerdo respecto a quién tendría la potestad de fijar precios para el gas natural, el petróleo y la electricidad. El presidente pretendía que fuera el Secretario de Energía, mientras el Congreso se mostraba reacio a dejar en manos de una sola persona tanta atribución. La solución de compromiso alcanzada dio nacimiento a la Comisión Federal de Regulación Energética (Federal Energy Regulatory Commission), con status independiente dentro del Departamento de Energía. Reemplazaba a la Comisión Federal de Energía, que había permanecido intacta durante el período republicano anterior, teniendo a su cargo la fijación de los precios de energía. Si bien en caso de emergencia, el Secretario de Energía quedaría con la capacidad de sortear a la Comisión y hacerlo él mismo¹⁸, el ambiguo y novedoso rótulo de “agencia regulatoria independiente dentro del Departamento de Energía”, suponía una limitación a la autoridad del Departamento en una cuestión de vital importancia en ese momento¹⁹. Otras funciones quedaron de lado: la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Authority) conservó la función de análisis del balance entre producción de energía y calidad ambiental, la independiente Comisión de Regulación Nuclear hizo lo propio con el otorgamiento de licencias y la inspección de plantas nucleares, la concesión de tierras públicas para exploración quedó en manos del Buró Administrador de Tierras²⁰ (Bureau of Land Management) dentro del Departamento del Interior y el

¹⁸ Al parecer este fue el motivo por el cual hubo un intento para que el Departamento tuviera cierta injerencia en el tema, aún replicando las funciones: los programas de aprovisionamiento, fijación del precio e importación de la Administración Federal de Energía pasaron a estar localizados en la Administración de Regulación Económica, una sección del Departamento de Energía.

¹⁹ Entre otras implicancias se destacan: sus decisiones no pueden ser revisadas por el Ejecutivo ni el Congreso sino por la Justicia Federal y tiene financiamiento propio (cobra una tasa por sus servicios).

²⁰ Creado en 1946 con la fusión de la Oficina de Tierras y el Servicio de Pastoreo (Grazing Service).

programa de incremento del rendimiento del combustible en los automóviles norteamericanos quedó en manos del Departamento de Transporte.

Fundamentalmente el Departamento de Energía asumió las funciones de la Administración Federal de Energía, la Administración para la Investigación y el Desarrollo de la Energía, la Comisión Federal de Energía y otras cuatro comisiones regionales de energía (Administraciones de Energía del Sudeste, del Sudoeste, de Alaska y de Bonneville), como así también programas afincados en los Departamentos de Interior, Defensa (el manejo del combustible naval), Comercio, y Vivienda y Desarrollo Urbano, y en la Comisión Interestatal de Comercio (Interstate Commerce Commission). Esto significó que la dotación de personal en sus comienzos orilló las 20.000 personas, que provenían justamente de esas reparticiones. Asimismo, se transformó en consultor del Departamento de Transporte y de la Administración de Electrificación Rural (Rural Electrification Administration).

El primer Secretario de Energía, James R. Schlesinger²¹, fue quien encabezó el proceso de reorganización de funciones que permitiría crear el Departamento. El llamado “zar energético” conformó un grupo de expertos en energía. Pero luego recibió numerosas críticas por no poder poner en correcto funcionamiento al mismo y a mediados de 1979 fue reemplazado por Charles W. Duncan Jr. Antes de perder la elección presidencial, el 30 de junio de 1980, Carter promulgó la ley de Seguridad Energética, producto de una nueva crisis petrolera desencadenada por la toma de la embajada norteamericana en Teherán. Fue la última medida expansiva del estado en materia de política energética. Su sucesor se encargaría de revertir la tendencia.

Ya en 1980, durante su campaña presidencial, Ronald Reagan afirmó que las iniciativas federales en materia energética más que aliviar habían causado los problemas. La crítica se centraba en la interferencia del gobierno en el mercado, fundamentalmente a través de incentivos. La baja de precios de la energía que comenzó a verificarse a partir de la asunción de Reagan dió pie a pedidos conservadores en pos de reducir y hasta abolir el Departamento. De inmediato tomó una medida muy sintomática sorteando al Congreso: mediante la Executive Order 12287, ordenó inmediatamente que el gobierno dejase de controlar el petróleo crudo y otros productos refinados. Los dos secretarios de energía

²¹ Proveniente del Departamento de Defensa, al asumir impartió la directiva que en un pasaje señalaba: “la demanda nacional de energía se esta incrementando, mientras los suministros de petróleo y gas natural están disminuyendo. Estas tendencias se acentuaron en los últimos años, las importaciones se elevaron para cubrir la brecha. Eventos recientes pusieron al descubierto el costo y la vulnerabilidad de dichas importaciones. Y, a menos que una acción decisiva sea implementada y sostenida en el futuro, las importaciones –y su costo- crecerán velozmente en el futuro, con desastrosas consecuencias para la economía y la seguridad nacionales”.

de su primer mandato no casualmente estuvieron inclinados a quitar el énfasis del departamento en los programas dirigidos a promover la conservación de energía y el desarrollo de tecnologías alternativas, y nuevas formas de utilizar combustibles fósiles. En cambio, fueron ardientes promotores de la energía nuclear. El primero de ellos, James B. Edwards tenía poca experiencia en materia energética, pero como gobernador de South Carolina había sido un entusiasta promotor del desarrollo nuclear²². El 25 de febrero de 1981 anunció un plan de reorganización que en octubre de ese año implicaría el despido de 2.000 empleados del Departamento, un 10% de su planta. El 17 de julio de 1981 anunció el tercer plan nacional energético: “Securing America’s Future”. El septiembre de 1981, tras afirmar que “no se necesita al Departamento de Energía para resolver los problemas energéticos”, recomendó al Congreso que disolviera el mismo y sus funciones fuesen transferidas al Departamento de Comercio. Si bien el embate pudo ser resistido en el Congreso, los reiterados intentos pusieron en evidencia la decisión con la que Reagan y sus seguidores, que ulteriormente serían rotulados como neoconservadores, llevaban adelante sus concepciones.

Para 1985, los debates sobre la cuestión energética habían perdido fuerza. Eso permitió que mientras el Departamento de Energía adoptaba un bajo perfil para no perecer, la administración Reagan desarticulase los últimos resabios de la intervención estatal en el sector energético. Pero los republicanos mantuvieron latente la intención de decretar la abolición del departamento. Cuando en 1994 dispusieron de mayoría legislativa volvieron a lanzar un proyecto de ley para concretarla, que fue exitosamente conjurada por el Presidente Clinton merced a ciertas modificaciones introducidas en el Departamento.

Hipótesis y conclusiones provisionarias

Reconocemos seis atributos primordiales del tema que la investigación se propone desarrollar:

- ✓ La rama energética es central en las posibilidades de desarrollo y expansión en el sistema capitalista. En cada formación económico social es preciso garantizar su continuidad para que pueda desplegarse el proceso productivo. Esto la convierte en una rama estratégica que puede subordinar a otras que dependen de ella.
- ✓ De lo anterior se desprende que el estado, en gran medida garante de la reproducción social, debe tomar a su cargo la tarea de asegurar el abastecimiento de

²² Grupos ambientalistas se horrorizaron cuando respaldó fuertemente el traslado al ámbito privado del reprocesamiento de combustible nuclear ya utilizado para obtener plutonio y residuos líquidos.

energía. Esto lo conecta directamente con las empresas del sector, con quien debe establecer un diálogo e intercambio permanente a fin de garantizar la reproducción social. La prevalencia del uso de combustibles fósiles sobre otras formas de energía acentúa este aspecto, pues el capricho de la naturaleza y una explotación más prolongada de los recursos, en el caso específico de EE.UU. y los países de desarrollo industrial más temprano e intensivo, derivó en que se convierta en una cuestión urgente para los distintos gobiernos, habida cuenta del agotamiento del horizonte de reservas comprobadas a su alcance.

- ✓ Las empresas energéticas se desarrollaron hasta alcanzar una envergadura gigantesca y un alcance global que las dota de mecanismos para influir sobre los diferentes regímenes políticos, entre los cuáles EE.UU. no es una excepción.
- ✓ Lo anterior no obsta para que al interior del sector energético se desarrolle una estratificación de las empresas (tanto entre las diversas fuentes como al interior de una misma fuente). Todo lo contrario, puede tratarse de una estrategia de protección, defensa y crecimiento que se adapte al arraigado cuestionamiento hacia los monopolios que ostentan las sociedades basadas en un capitalismo de empresa privada tan fuerte como EE.UU.
- ✓ La conformación del Departamento de Energía coincide temporalmente con un proceso de reforma general de las estructuras de gobierno y de las concepciones en que se asienta su accionar, quizás el más importante hasta el momento. Las transformaciones significaron un avance de la esfera privada sobre la estatal, tanto en función de las formas de gestión como de las funciones cauteladas.
- ✓ En dicho momento una crisis²³ propia del sector se transformó en global, razón por la cuál las estrategias de salida de la misma debían procurar simultáneamente reconstituir la legitimidad del régimen político. Esto significó, de alguna manera, cierta limitación para los rangos posibles de acción, aunque esto debe ser contrastado con el carácter perentorio de buscar e implementar soluciones por parte de las empresas.

Podemos decir que la hipótesis que guía esta investigación combina esos atributos, algunos de los cuales actúan como supuestos y otros como conjeturas. Partimos de la constatación de que en la segunda mitad de la década del '70 comenzó a desarrollarse una reforma del gobierno en los EE.UU. que tuvo como principales características la

²³ En tanto el sistema capitalista se desenvuelve en un movimiento crítico, necesariamente alcanza momentos de resolución que se manifiestan en forma de crisis. En ese sentido, es también una oportunidad para las diferentes alianzas sociales enfrentadas de imponerse.

descentralización (traslado de responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales), privatización (provisión de servicios y bienes públicos en manos de empresas privadas), desregulación (vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica) y tercerización de servicios (abastecimiento por el mercado de insumos antes suministrados por unidades operativas propias). Podemos decir que el proceso inaugurado en ese momento hoy continúa avanzando sobre el estado. En ese sentido, el Departamento de Energía aparecería relativizando esa tendencia general aunque no negándola, el mismo proceso de conformación del mismo parece dar cuenta de la fuerza con que actuaba esa concepción respecto de la organización del gobierno.

La marca distintiva de las transformaciones que nos interesa resaltar y que de alguna manera impregna los mecanismos de reforma enumerados anteriormente, es la adopción de modelos y comportamientos propios del mercado. El imperativo de la productividad comenzó a hacerse cada vez más habitual en el gobierno, sentando la base de cambios notables y, en gran medida, irreversibles. Esto se manifiesta tanto en los procesos de gestión interna como en los principios que regulan la asignación de atribuciones y actividades entre el sector público y el sector privado. Los vínculos entre el gobierno y el mercado se hicieron menos definidos, difuminando los límites entre lo público y lo privado.

Este avance de formas de organización activamente promotoras del mercado e inspiradas en él sobre el gobierno, tiene sus inicios a partir de mediados de la década del '60. Quizás más que su emergencia se trate de un retorno, porque en alguna medida expresa tendencias refrenadas por la crisis del '30. De cualquier forma, ya en la conferencia patrocinada por la Academia Nacional Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales hacia fines de 1967 se hizo presente esa tendencia, momento en el cuál aparecieron cuestionamientos muy fuertes a las tradicionales formas de gestión de lo público. En el aspecto institucional fue un verdadero mojón, iniciándose lenta pero persistente la decadencia de la vertiente que podríamos denominar como intervencionista. A partir de allí comenzaron a hacerse habituales las consideraciones monetarias enfocadas en la relación costo-beneficio, como parámetro del éxito de las políticas públicas. Las convulsiones fiscales de la década siguiente, efectos de una economía en crisis, permitieron que dicha perspectiva comience a hacerse predominante. Y aquí su vigencia no necesariamente tuvo su correlato inmediato en la implementación de políticas. Como principio general de gobierno la conducta

fiscalmente responsable se convirtió prácticamente en un dogma. Su utilidad como mecanismo ideológico se evidenció tanto en su rol de medio de movilización de electorados conservadores como de parámetro para medir y promover la transferencia de tareas al sector privado. Esta visión, sin embargo, pasó a estar subordinada a consideraciones políticas generales (internacionales). Así, mientras se predicaba en pos de una reducción del presupuesto del gobierno, su tamaño real no dejaba de aumentar. Sin embargo, esa característica general no es uniforme: existen líneas políticas de acción con prioridades muy distintas, que materializan esa expansión de diversas formas. El fortalecimiento del aparato militar llevado a cabo por Reagan es el mejor ejemplo de ello, que aún hoy continúa.

Generalmente, gran parte de la literatura, aunque por cierto cada vez con menor asiduidad, establece diferencias radicales entre los partidos políticos principales norteamericanos de acuerdo a cuál de ellos controle mayores sectores del gobierno, centralmente del Poder Ejecutivo. Diversos autores adjudican al partido político Republicano la paternidad exclusiva del modelo. En rigor existen diferencias entre los dos partidos políticos mayoritarios de EE.UU. que precisan ser analizadas. Partimos de la hipótesis que su descripción, categorización y análisis resulta primordial para dilucidar como influye en la forma y el contenido de las reformas, la pertenencia a diferentes redes de organizaciones que se conectan con cada una de las dos principales colectividades políticas del país, demócratas y republicanos. Uno de los efectos principales de las transformaciones, difuminar selectivamente los límites entre lo público y lo privado, hace perentorio disponer de una descripción de cómo están organizados en Estados Unidos los llamados “grupos de interés”.

La reforma fue un estimulante para la conformación de verdaderas redes de organizaciones de la burguesía (usinas y agencias de pensamiento -think tanks-, empresas de lobby, caucus legislativos, comités de campañas, etc.) alojadas en el gobierno y en la zona difusa entre lo público y lo privado. Las elecciones resultan un verdadero laboratorio donde se manifiestan estas tendencias, propias de una “república de propietarios” organizada bajo principios científicos emanados de imperativos de mercado.

Lo anterior se desprende del hecho que el proceso iniciado en la segunda mitad de la década del '70 no hizo más que confirmar la creciente centralidad del gobierno como forma de organización política y, por ende, medio de confrontación entre diferentes facciones. Aunque paradójicamente se observe con claridad un avance del mercado

sobre el gobierno. Partimos de la hipótesis de que este proceso es selectivo y no modifica el carácter estatal (aunque sí el carácter público) de la agenda de gobierno.

Estas reformas, que como vimos comenzaron a incubarse en la década del '60, tuvieron en la década siguiente un fuerte acento en los efectos de la primera y segunda crisis del petróleo. La centralidad de la generación de energía para la economía se hizo manifiesta como nunca antes. Un desbocado incremento de precios obligó prácticamente a todos los sectores de la economía a reestructurarse para poder sobrevivir. El ejemplo paradigmático fue la industria automotriz, que sufrió la llamada “crisis de la bola de óxido”, que significó para el sector una reducción de la producción en todo el mundo, pero que para Gran Bretaña y EE.UU. fue particularmente devastadora. En parte, observamos como el encarecimiento del combustible impactó en la demanda efectiva de uno de sus principales consumidores. El gobierno, por supuesto, no escapó a esta circunstancia de ajuste, que oportunamente sectores fiscalmente conservadores supieron capitalizar.

Las proyecciones acerca del agotamiento futuro de las reservas de hidrocarburos, sumado a la resistencia de la sociedad a la expansión de la energía nuclear luego del accidente radiactivo en el reactor Three Mile Island, en Harrisburg, Pennsylvania, catapultaron la cuestión energética al primer lugar de la agenda pública. La perspectiva conservadora en materia presupuestaria pasó a un segundo plano como prioridad. Gran parte de la política exterior comenzaría a estar determinada por la necesidad de garantizarse fuentes de abastecimiento energético. La tarea encontró una poderosa maquinaria bélica centralizada en el Departamento de Defensa. El llamado Complejo Industrial Militar encontró una hipótesis de conflicto ideal para desplegar su estrategia de acumulación. La necesidad de contar con abastecimiento garantizado justificó la continuidad de su expansión permanente, puesta en riesgo por la caída de la Unión Soviética como antagonista.

El Departamento de Energía, establecido en 1977, cristalizó todas estas circunstancias. Su comunidad de intereses con el Departamento de Defensa, pionero en desarrollar su actividad bajo la férrea injerencia de los intereses privados en las decisiones públicas, lo convierte en un objeto de análisis predilecto para observar la reforma del gobierno. Principalmente por el hecho de que fue concebido en el mismo momento en que reformas generales comenzaban a impactar en todo el gobierno. Lo cual nos permite observar cómo las empresas energéticas se comportaron en el proceso mismo de la conformación del organismo regulador específico de su actividad.

Teniendo en cuenta que EE.UU. es holgadamente el país que más energía produce en el mundo y que además consume por encima de su capacidad generadora, su accionar determina en gran medida la dinámica global. La matriz energética del país está centrada en hidrocarburos, carbón, energía nuclear y, en menor medida, hidroeléctrica. En términos cuantitativos predominan abrumadoramente los combustibles fósiles, predominio que se acentúa en función de los diversos destinos de cada tipo de fuente. Este predominio cualitativo no dejó de reforzarse con la evolución de la economía (expansión de la industria automotriz y la aeronáutica), fortaleciendo el peso relativo del petróleo. Es por ello que lo que acontece en la industria petrolera es la referencia obligada para el conjunto del sector energético.

Asimismo, la forma en que se desarrolló la actividad, mediante empresas privadas controlando toda la actividad desde la producción hasta el consumo y un estado como mero regulador del mercado y receptor de impuestos y regalías, derivó en un sector económico altamente concentrado. Las convulsiones económicas del embargo petrolero a Occidente en 1973, profundizó aún más este cuasi oligopolio energético. Entonces, la gestación del Departamento de Energía se desarrolló en un momento en el cuál tanto el gobierno como el sector privado se encontraban desarrollando cambios trascendentales. Como circunstancia adicional que agrega un elemento a la forma en que fue concebido el Departamento de Energía, uno de los pocos sectores donde aún persisten estructuras concebidas bajo la perspectiva de intervención activa del estado en la economía es el de la energía hidroeléctrica, rubro en el cuál la Autoridad del Valle del Tennessee es todo un ícono.

Más recientemente, los escándalos alrededor de las reuniones de la Energy Task Force de Dick Cheney durante 2001 o la ley de Política Energética sancionada en 2005 parecen indicar de manera irrefutable que el sector está caracterizado por el uso habitual de mecanismos en los cuales los intereses privados determinan las políticas de gobierno. Constituyen ejemplos paradigmáticos de los mecanismos a través de los cuales las empresas influyen en la formulación de políticas referidas a la energía.

En el presente proyecto, entonces, pondremos el foco en observar a través de qué mecanismos el sector privado (principalmente las empresas de capital concentrado del sector energético) se las ingenia para que las políticas respondan a sus intereses particulares. Consideramos que existen suficientes indicios para suponer que en esa área del gobierno se verifica el avance de las redes de organizaciones del sector privado sobre la toma de decisiones y la implementación de políticas por parte del gobierno. A

tal fin, indagaremos en la gestación, crecimiento y consolidación de una agencia pública bajo una dinámica de relación público-privada con esas características.

Bibliografía

- Cabinets and counselors: the president and the executive branch (1997). Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C.
- Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg). http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_spanish.pdf.
- Fehner, Terrence R. y Holl, Jack M. (1994). Department of Energy 1977-1994: a summary history. Washington D.C., History Division Department of Energy.
- Gramsci, Antonio (1980). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno. Segunda edición, Madrid, Ediciones Nueva Visión.
- Grossman, Mark. Encyclopedia of the United States Cabinet (2000). ABC-CLIO, Inc. Santa Bárbara, California.
- Judicial Watch Staff (2003). “Cheney Energy Task Force Documents Feature Map of Iraqi Oilfields”. Judicial Watch. July 17, 2003. www.judicialwatch.org/iraqi-oilfield-pr.shtml
- Kurian, George Thomas – Harahan, Joseph P. (1998). A historical guide to the U.S. Government. Oxford University Press, Inc. New York.
- Marx, Karl (2000). El Capital, tomo III. Vigésima sexta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- O’Connor, James (1998). “Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica”. Ambiente & Sociedade. Vol. VI, N° 2, julio/diciembre 2003. Campinas, Sao Paulo. NEPAM/UNICAMP.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Documento G.E. CLACSO, N° 4. Buenos Aires. CEDES.
- Payne, Phillip (2002). What was Teapot Dome? George Mason’s University, History News Network.
- Utey, Robert M. y Mackintosh, Barry (1989). The Department of Everything Else. Highlights of Interior History. National Park Service, Washington D.C.
- Whitnah, Donald Robert (1983). Greenwood encyclopedia of American institutions. Greenwood Press. Westport, Connecticut.