



UBA Sociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

“La Trifásica”.

Subsidios y desarrollo en el ciclo kirchnerista.

Autor: Castillo Diego Alejandro.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Trabajo de Investigación presentado al Observatorio de Economía Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: diegcasti@gmail.com

Noviembre de 2019.

Índice.

Resumen.....	3
Problemática a investigar y justificación.....	4
Objetivos.....	8
Metodología.....	9
Introducción:.....	10
1. El modelo de desarrollo con inclusión social del ciclo kirchnerista.....	13
a) Reposicionamiento del rol del Estado.....	13
b) Tres kirchnerismos.....	15
2. La energía en el ciclo kirchnerista.....	19
a) Orientación pública para el esquema de desarrollo.....	19
b) Los impactos del modelo de matriz energética.....	21
3. Los subsidios residenciales.....	23
a) Esquema privatizador y antecedentes.....	23
b) Salario indirecto y consumo en la experiencia kirchnerista.....	24
c) Incidencia distributiva y focalización.....	26
4. Buceando cambios.....	30
a) Ordenar la casa y pagar la fiesta.....	30
b) La disputa por el sentido tarifario.....	34
Conclusiones.....	36
Bibliografía consultada.....	40
Otras fuentes y fuentes estadísticas.....	41
Anexo bibliográfico.....	42

Resumen.

Como estrategia de respuesta a la crisis de representatividad que implicó la caída del modelo neoliberal, aplicado con distintos matices e intensidades entre 1976 y 2001, durante el período kirchnerista se promovió relanzar la actividad económica con una propuesta de reconfiguración del estilo de desarrollo, construida bajo una impronta estructuralista e incorporando facetas neoestructuralistas y neodesarrollistas.

Entre las herramientas utilizadas por el ciclo se encontraron los subsidios energéticos, entendidos como instrumentos de política fiscal destinados a la reactivación y expansión económica industrial, como salario indirecto y política social orientada a consumidores en un esquema de distribución progresiva del ingreso, y como estrategia de relegitimación del rol de los servicios públicos como derecho universal.

El presente trabajo pretende reflexionar en qué medida la orientación de la matriz energética y la política de subsidios contribuyeron a la consecución de los objetivos del proyecto de gobierno, en términos de promoción del desarrollo. Se busca observar cuáles tensiones y restricciones emergieron en la implementación, que habilitaron una reversión en la concepción y ejecución de dichas políticas durante el gobierno actual. Por último, se proponen abordajes para problematizar qué rol deberían ocupar estos factores en un posible cambio de modelo de desarrollo que impulse la futura gestión de gobierno.¹

Palabras clave: desarrollo-subsidios-energía-salario indirecto-política social.

¹ El presente trabajo fue presentado bajo el formato de ponencia en las XII Jornadas de Sociología. Las cuestiones de la sociología y la sociología en cuestión. 26 al 30 de agosto de 2019. PONENCIA 1260. Eje 2 Economía y Trabajo. Mesa 35: Desarrollo y Sociedad: ¿Qué quiere decir y qué implica llevar a cabo un proceso desarrollo en la actualidad? Disponible en http://jornadasdesociologia2019.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias2019/1260_540.pdf.

Problemática a investigar y justificación.

El presente proyecto de investigación es concebido con el objetivo de profundizar, aportar conceptos, y problematizar el debate sobre el rol del Estado en el desarrollo. Debe considerarse que a partir de mediados del siglo XX, sea cual fuere el enfoque macroeconómico adoptado, todas las teorías refuerzan, cada una bajo un prisma diferente, que el Estado es la herramienta fundamental para la aplicación de la estrategia de desarrollo elegida. El diseño y ejecución de las políticas orientadas en función de la misma, requieren del Estado para proveer la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos², fortalecer actividades que le corresponden de acuerdo con la estrategia propuesta y, en general, promover un accionar eficaz, flexible y responsable del Estado³.

En cuanto al concepto de desarrollo, la economía clásica lo define a través del crecimiento basándose en el análisis del dinamismo de las principales variables económicas. A los fines de este trabajo la definición a tomar será más amplia, partiendo desde el estilo optado. En este sentido, desarrollo debe considerarse como procesos de crecimiento y cambio relacionados entre sí, que expresan una aspiración por una sociedad mejor⁴.

Cuando se analizan procesos y estilos de desarrollo en un tiempo y espacio determinados, en este caso el ciclo kirchnerista y los cambios operados durante 2016 a 2019, la importancia de conocer las opciones políticas, sociales, económicas adoptadas y el reconocimiento de la convergencia en la acción del Estado en su implementación es vital, ya que si se decide evaluar un proceso desde esta mirada no puede pasar por alto que no existe un molde perfecto o una talla única⁵ para el desarrollo. Se hace menester identificar cada estilo y estrategia de desarrollo, que fines persiguen, de que medios se nutren, que tensiones, marchas y contramarchas emergen en ese tránsito que alteran o condicionan los equilibrios propuestos⁶.

La crisis de representatividad que implicó el cuestionamiento al modelo neoliberal implementado en Argentina en el periodo 76-01, generó condiciones de posibilidad para la emergencia de un nuevo *proyecto social* que debía presentarse como antagónico al período previo. En este sentido el gobierno del presidente Néstor Kirchner propuso dos tipos de subversiones lógicas; por un lado la lógica política debía subvertir a la económica, anclada de manera hegemónica como signifiante social, con el objetivo de legitimar su capital político, anémico en términos de votos, y consolidar una nueva estructura de poder; por otro lado reconfigurar el patrón de crecimiento y desarrollo desplazando la preeminencia financiera. Si bien durante el primer año de la posconvertibilidad se avanzó para resolver la crisis de acumulación de los grandes capitales, relacionada a la puja que estos habían mantenido en el tramo final del ciclo

2 Evans, Peter: "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140.1996

3 Ramos, Joseph y Sunkel, Osvaldo: "Hacia una síntesis neoestructuralista", en Sunkel, O. (comp.) *El desarrollo desde dentro*, México: El trimestre económico. 1997.

4 Wolfe Marsall: "El desarrollo esquivo". *Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*. FCE. 1976

5 Chang, Ha-Joon: "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio", Conferencia sobre "Globalisation and the Myth of Free Trade", New School University, Nueva York, 18 de abril. 2003

6 Hirschman A.; *Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática*; Buenos Aires; en *La teoría política hoy*; Revista Agora; Año 2; Nº 4; Verano de 1996.

precedente⁷, no se lograba generar la reincorporación hacia un modelo productivo de vastos sectores de la población, en tanto consumidores, trabajadores y sujetos de derechos, que acumulaban todo tipo de demandas insatisfechas, en donde aquellas orientadas al trabajo, consumo y calidad de vida eran de las más significativas.

Desde este punto de partida el ciclo kirchnerista, que se define en este trabajo como la forma de análisis del período 2003-2015 considerando no los mandatos presidenciales sino las etapas de tránsito del proyecto⁸, puede caracterizarse como un modelo productivo de desarrollo de *identidad heterogénea o imperfecta*, con una fuerte orientación en recuperar la autonomía relativa estatal y combinando tres visiones sobre el desarrollo posible. La de mayor peso fue la vertiente estructuralista, que albergó la implementación de políticas vinculadas a la concepción diamantina de Estructura Productiva Desequilibrada⁹ de distribución progresiva del ingreso con equidad social, tipos de cambios diferenciales competitivos, ahorro externo, búsqueda de actividad plena de la economía y utilización de políticas públicas y fiscales para reconvertir la figura del gasto en inversión social. La faceta neoestructuralista no estuvo ausente, existiendo una dinámica económica orientada en resolver los desajustes en el sector externo heredados de la convertibilidad, sin romper lazos con la economía de mercado, para orientarlos hacia un desarrollo productivo de todos los sectores y actores económico-sociales, incluso aquellos que se encontraban en condiciones de precarización o informalidad con la promoción de múltiples programas de formación y servicio técnico, en varios casos diseñados bajo el paraguas de organismos internacionales vinculados a Naciones Unidas. El tercer elemento de esta construcción, son las acciones vinculadas al neodesarrollismo¹⁰ a partir de la necesidad de generar un paso adelante en la estructura industrial vigente, fundamentalmente a partir del segundo kirchnerismo. Desde el Estado se impulsaron varios proyectos de desarrollo estructural a través de la creación de nuevos ministerios, recuperación de empresas nacionales otrora privatizadas y dotando de financiamiento estructuras vitales para un desarrollo al mediano plazo.

A medida que avanzó la implementación del esquema de crecimiento y desarrollo elegidos, se produjo una delimitación de la identidad política del ciclo, que fue virando desde una perspectiva más transversal hacia una lógica de confrontación a partir de la segunda fase, en consonancia con las tensiones que el propio proyecto generaba con actores económicos y sociales. La consolidación de una *identidad kirchnerista* basada en una lógica heredera de un proyecto nacional y popular trunco en los setentas¹¹, que al mismo tiempo cuestionaba y tensionaba las premisas neoliberales del modelo previo

7 Ortiz, R. y Schorr, M.: "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad"; *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. ISSN: 1851-2577. Año 1, n°2; Buenos Aires, 2007.

8 Kulfas, M. "Los tres kirchnerismos". *Una historia de la economía argentina 2003-2015*; Buenos Aires; SXXI Editores; 2016.

9 Diamand, M.; "El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?"; Buenos Aires; Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES); 1984.

10 Bresser Pereira, L.: "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". En revista *Nueva Sociedad*, número 210, ISSN: 02513552, Sao Paulo-Brasil, julio-agosto de 2007. Disponible en www.nuso.org. Último acceso 14/07/2019.

11 Lüders, T.: *La reedición de una gesta: kirchnerismo, locus generacional y conflicto con el campo; en Kirchnerismo, mediatización e identidades políticas: reflexiones en torno a la política, el periodismo y el discurso. 2003-2008 / Maestri Mariana ... [et. al.]; coordinado por Irene Lis Gindin ; 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014.*

identificando *actores de gobierno*¹² en la estructura económica y política, cosechó con la misma intensidad adhesiones y rechazos. Al mismo tiempo ratificó el sentido y orientación del desarrollo buscado, propiciando políticas que consiguieron distintos niveles de efectividades, obturaciones y en muchos casos de falta de análisis por fuera de la disputa de imposición de legitimidad discursiva, como puede señalarse el caso de la AUH, muy criticada por el bloque opositor. Considerando este escenario, también puede hablarse de *desarrollo incompleto*, advirtiendo que múltiples políticas impulsadas desde el Estado no tuvieron el impacto deseado, no cumplieron con el fin propuesto, o no lograron subvertir lógicas precedentes, producto de la tensión del esquema de disputa, que, paradójicamente, fue uno de los objetivos buscados por el ciclo kirchnerista.

Los subsidios funcionan como herramienta de política fiscal a utilizar por parte del Estado, guardando relación con el estilo de desarrollo adoptado. Una visión keynesiana implica considerarlos como un recurso de política macroeconómica orientada a la estimulación del gasto o el impulso a la demanda agregada, generalmente en condiciones anticíclicas. Durante el ciclo kirchnerista, esa lógica se cumplió parcialmente, ya que los subsidios energéticos (industrial o domiciliarios), heredados del primer gobierno posconvertibilidad, crecieron aún después de superadas las etapas de crisis que afrontó el período 2003-2015. Los subsidios energéticos cumplieron un triple objetivo; permitían el *acceso a energía abundante y barata* que permitía sostener el esquema de aumento de la producción, demanda, consumo y ocupación; funcionaron como una *política social de salario indirecto* que permitía destinar el ahorro en el pago de tarifas a otros consumos, a la vez que controlaban los precios de los bienes energéticos y de los que ellos dependen; y traccionaban como *política de derechos* que persiguió una resignificación de los servicios públicos domiciliarios y transporte como de acceso universal, revirtiendo la concepción mercantilizadora operada durante el modelo neoliberal¹³. Como contraparte, producto de limitaciones estructurales endógenas y exógenas, la política de subsidios energéticos conllevó dificultades. En primer lugar fueron paulatinamente insumiendo una mayor cantidad de recursos presupuestarios y efectuando una presión sobre la restricción externa emergente a partir de finales del segundo kirchnerismo, situación agravada por la forma de generación de energía y estructura de la matriz energética heredada e impulsada por el ciclo de gobierno, en conjunción con aumentos de precios internacionales de los principales insumos (petróleo y gas) al mismo momento en que se desata la crisis financiera internacional de 2008. En segundo, la focalización regional y de ingresos de los subsidios domiciliarios no fue eficiente. En términos de ingresos cumplió el requisito de progresividad pero no de pro-pobreza, en términos regionales el control estatal nacional sólo abarcaba la jurisdicción de CABA y GBA, distorsionando el valor tarifario para el resto del país. Este escenario habilitó la construcción de discursos opositores que ponían en cuestionamiento la legitimidad distributiva y federal del gobernante, y

¹² Se asume la perspectiva de la gubernamentalidad desarrollada por Foucault, concibiendo al gobierno, y a la acción de, dentro de un marco que no se limita exclusivamente a la esfera política, sino que puede ser analizado de forma ampliada involucrando en su dinámica y desarrollo a otros actores tanto públicos como privados, que permiten pensarlo como una modalidad en el ejercicio del poder, y no como una mera instancia de decisión específica.

¹³ Arza, C: "El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios". FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, 2003. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf. Último ingreso 10/07/2019.

obturaban la posibilidad de un giro práctico y discursivo por parte del gobierno, que hubiera colisionado contra su propia masa crítica en un escenario externo e interno donde afloraron las dificultades estructurales del modelo elegido. En último término generó inconsistencias en la relación con las empresas generadoras, transportadoras y distribuidoras de energía, quienes a pesar de mantener sus ganancias por medio del subsidio, justificaban la no inversión y los constantes cortes de energía a partir del tercer kirchnerismo por falta de rentabilidad e inversión.

Con la victoria de Cambiemos en 2015 se produce una reversión del estilo y estrategia de desarrollo. Los sectores concentrados del capital financiero y energético lograron recomposiciones o maximizaciones de sus tasas de ganancias, visibilizando una mayor capacidad de gobierno, adhiriéndose a este esquema aquellos capitales productivos con el respaldo suficiente para financiarizarse. Se recomponen significantes cuestionados durante 2003-2015, algunos de los más importantes vinculados a las políticas sociales de subsidios, a los servicios públicos como derecho, y a las posibilidades de encarar un proceso de desarrollo en donde el Estado funcionó como obturador entre las relaciones de las personas y el mercado, relación que desde el discurso triunfador no es aplicada en las principales economías del mundo, ya que impide la posibilidad de inversión empresarial del mismo modo que produce cargas fiscales insostenibles para el Estado. De acuerdo a estas condiciones de posibilidad, en el plano de los servicios públicos se produjo un “sinceramiento” tarifario que obró como una transferencia regresiva del ingreso desde los sectores populares y pasivos hacia los grupos concentrados, al mismo tiempo que se produjo una reorientación de la matriz energética hacia la explotación para exportación de los principales insumos, gas y petróleo, con fuertes incentivos bajo la forma de subsidios económicos dolarizados a jugadores locales e internacionales.

La propuesta electoral de Cambiemos se apoyó en un esquema propositivo, de mejora de expectativas, aunque con una marcada negatividad respecto a lo obrado por el ciclo kirchnerista en las facetas tarifarias de servicios públicos y transporte, en la de políticas sociales vinculadas a asistencia a desocupados y/o sectores vulnerables, en el rol del Estado respecto a la matriz energética y política cambiaria, y en las acciones estatales vinculadas a la transparencia y corrupción. A pesar de que el triunfo electoral se obtiene por un exiguo margen, las reversiones en los ámbitos mencionados fueron contundentes y veloces sin mayores resistencias, mostrando una alta eficacia simbólica en la disputa discursiva con el modelo saliente, aún a pesar de que los efectos se hicieron notar de manera inmediata, fundamentalmente en los sectores receptores de las políticas de subsidios energéticos. A partir de allí, es que el trabajo propone resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Qué rol y composición tuvo la matriz energética, y bajo que concepción fueron implementados dentro del estilo de desarrollo kirchnerista los subsidios energéticos industriales y residenciales? ¿Qué cambios operaron en las políticas implementadas y en el estilo de desarrollo en el gobierno de cambiemos?
- ¿Qué impactos tuvo esa disposición específica estatal durante 2003 a 2015? ¿En qué medida cumplió con los objetivos propuestos?

- ¿Qué tensiones y restricciones emergieron de ese esquema? ¿Cómo se habilitó la posibilidad de una reversión drástica de las políticas de subsidios energéticos en el gobierno de Cambiemos?
- ¿Qué función debería cumplir el Estado en general, y las políticas de subsidios en particular en un cambio del estilo de desarrollo considerando las experiencias previas?

Objetivos.

Objetivo general.

- Caracterizar el estilo de desarrollo de 2003 a 2015 y el rol estatal en la estrategia elegida, contrapuesta al modelo precedente, focalizando el análisis de su accionar en la composición y concepción de la matriz energética y en el sentido e implementación de subsidios energéticos industriales y residenciales, identificando tensiones, disputas, y restricciones emergentes en relación a los objetivos buscados que posibilitaron una reversión del estilo de desarrollo, de las políticas sociales y de subsidios energéticos implementadas en el ciclo 2015 a 2019.

Objetivos específicos:

- Identificar el estilo de desarrollo y sus objetivos en el período 2003-2015, enfatizando el rol del Estado mediante el diseño e implementación de políticas públicas, las concepciones sobre las que se estructuró, y que luchas, tensiones y modificaciones transitó durante el período.
- Describir tipos, formas y sentidos de las políticas de subsidios energéticos implementadas durante el ciclo kirchnerista, y que modificaciones se implementaron durante el gobierno de Cambiemos.
- Analizar en qué medida la orientación de la matriz energética y la política de subsidios energéticos contribuyeron a la consecución de los objetivos del proyecto de gobierno en el ciclo kirchnerista, en términos de promoción del desarrollo.
- Observar cuáles tensiones y restricciones emergieron en la implementación de las políticas de subsidios energéticos, que habilitaron una reversión en la concepción y ejecución de dichas políticas durante el gobierno actual.
- Problematizar qué rol deberían ocupar las políticas de subsidios energéticos en un posible cambio de modelo de desarrollo que impulse la futura gestión de gobierno.

Metodología.

A partir de la problemática y los objetivos planteados, el presente proyecto, de carácter descriptivo, está orientado desde un enfoque que busca mixturar las perspectivas cuantitativas y cualitativas; fundamentando el análisis en el carácter multidimensional de los fenómenos sociales, el cual determina que la simple relación entre dos variables sea insuficiente para alcanzar una explicación satisfactoria de tales fenómenos. En el aspecto cualitativo se aplicaron técnicas derivadas de la teoría fundamentada, entendiéndola como un proceso de análisis de datos orientado a generar teoría. A partir de la producción y obtención de datos se propone un análisis sistemático que permita descubrir categorías, propiedades, y dimensiones para englobarlas en una totalidad delimitada que permita el abordaje y elaboración teórica. En términos de Strauss y Corbin, a diferencia de otros enfoques que se desarrollan sobre la base del modelo deductivo, la teoría fundamentada construye teoría desde la inducción, no buscando la comprobación o verificación de hipótesis iniciales, sino de generar teoría, articulaciones entre categorías -hipótesis preliminares- como modo de generar posibles respuestas a los interrogantes formulados al inicio de la investigación¹⁴. En el aspecto cuantitativo se buscaron correlaciones y regularidades entre diferentes variables a partir de la producción, organización y análisis de datos de fuentes estadísticas secundarias, que permitan mostrar los impactos de las diferentes políticas aplicadas, identificando los estilos de desarrollo adoptados y sus posibles objetivos preliminares.

A modo preliminar, y como abordaje de percepciones de individuos en el cambio de ciclo de gobierno a partir de 2016, se aplicaron nociones de etnometodología, y análisis de encuesta para conocer las prácticas del sentido común en el marco de la regresión tarifaria-consumos-subsidios. Este tipo de abordaje metodológico pretendió explorar como los actores explicaron las posibles variaciones sus prácticas cotidianas de consumo que les permitió, antes y después, construir o fortalecer significados, y en esa reflexividad descubrir expectativas que pueden orientar a identificar como se produjeron y reprodujeron ciertos fenómenos; en este caso la legitimación del ajuste tarifario, la (re)conceptualización de los servicios públicos como derechos o producto, y la disputa en torno a los subsidios energéticos domiciliarios como política social de salario indirecto.

¹⁴ Strauss, A y Corbin, J.: *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia. 2002.

Introducción.

Del “Que se vayan todos” a “El candidato es el proyecto”, a “Pagar la fiesta”.

El gobierno que inicia en mayo de 2003 lo hace en un contexto de impugnación generalizada a la clase política¹⁵ mimetizada bajo el lema “que se vayan todos”, respuesta emergente a la debacle socioeconómica del modelo neoliberal iniciado en la dictadura militar 76-83, profundizado en los años 90, y que tuvo como corolario la crisis de múltiples esferas de 2001 con una convulsión social y política reflejada en un deterioro institucional. Diferentes actores sociales multiplicaban demandas diversas en el espacio público. En el caso de individuos u organizaciones populares surgidas de la crisis, las consignas se vinculaban mayoritariamente al aumento exponencial de la pobreza y desocupación en un contexto de deterioro creciente de las condiciones materiales y sociales. En el caso de los sectores vinculados al aparato productivo en general, fundamentalmente aquellos más castigados por las políticas precedentes, los pedidos se orientaban al restablecimiento de equilibrios económicos que permitan volver a canalizar un proceso virtuoso de acumulación. Lo que subyacía en ese escenario eran demandas de crecimiento, inclusión, e igualdad, no vectorizadas con una estructura política específica por parte de los múltiples actores sociales, sino exigidas al Estado entendiendo que este contenía los mecanismos institucionales necesarios para dar respuestas.

El kirchnerismo logró incorporar y hacer suyas como proyecto de gobierno desde un inicio esas demandas materiales y simbólicas¹⁶, configurando un esquema en donde el Estado oficiaría de reparador de daños cometidos y garante de orden e inclusión social con la expectativa de una reversión respecto a la subsunción de la política a la economía. Se asumió como discurso oficial que el nuevo enemigo a derrotar era el proyecto neoliberal que tenía en sus principales cabezas los resabios del reciente menemismo, el capital financiero, y los organismos de crédito internacional, en particular el FMI. Existía una clara definición de lo que se rechazaba. La crisis del modelo hegemónico conservador posibilitaba generar la necesaria legitimidad que requería el nuevo gobierno, habilitando la construcción de un discurso y acciones de respuesta antinómica respecto al pasado cultural, político y social reciente. Del mismo modo, el marco descripto permitía una multiplicidad de posibilidades respecto a cómo encarar un proyecto de reconstrucción social/nacional en clave de desarrollo entiendo que el principal objetivo radicaba en la inclusión de amplios sectores sociales desanclados.

El desconocimiento de Néstor Kirchner como sujeto político público, si bien fue objeto de discusión respecto a su capacidad de gobierno por ciertos sectores¹⁷, fue rápidamente revertido por las acciones del mandatario que contenían una temporalidad vertiginosa y muy pública. El inicio del gobierno estuvo signado por un conjunto de medidas y apariciones maximizadas en su figura, orientadas a resolver o reparar los problemas políticos, sociales y económicos más urgentes; ejemplos de ello pueden mencionarse la

15 Torre, J. C.: *Los huérfanos de la política de partidos: Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria*, en *Desarrollo económico*, pp. 647–665. 2003

16 Poulantzas, N.; *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*; México D.F.; S.XXI editores; 2001.

17 Escribano, J.; “Treinta y seis horas de un carnaval decadente”; *Buenos Aires; La Nación*, 15 de mayo de 2003; Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/treinta-y-seis-horas-de-un-carnaval-decadente-nid496350>; (ultimo acceso el 9 de julio de 2019)

resolución del conflicto docente en la provincia de Entre Ríos a pocos días de asumir¹⁸, la quita de cuadros de dictadores en el Colegio Militar de El Palomar¹⁹, el inicio del proceso de reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que operaba en el imaginario popular como el símbolo de la corrupción menemista y una dinámica favorable en el inicio del proceso de renegociación de los compromisos externos.

El camino que iniciaba, además de estar impulsado en una recuperación económica visible y dinámica, se sostenía por articular su legitimidad en el imaginario social por ser la emergencia de algo nuevo, distinto al neoliberalismo conservador, pero apuntalado bajo el paraguas estatal que volvía a recobrar una significación como promotor del desarrollo y el crecimiento perdidos. El proyecto de desarrollo kirchnerista habilitó expectativas sociales vinculadas a una perspectiva de país orientada a valores relacionados a la figura del pueblo, trabajo y producción, configurándose como una nueva oportunidad para el despegue argentino en el marco de una identidad social argentina, latinoamericana y transversal como eje de inclusión no solo en términos económicos, también en términos políticos sociales y culturales²⁰.

Las ilusiones se tradujeron en apoyos a medida que todos los sectores sociales se recuperaban económicamente, de la misma manera en que el Estado recuperaba su centralidad y legitimidad política en un esquema de distribución progresiva del ingreso restableciendo derechos cercenados por el régimen precedente (paritarias libres, juicios a genocidas, entre otros), posibilitando converger el crecimiento económico con el crecimiento político del kirchnerismo.

Este tipo de esquemas en las sociedades democráticas de mercado, señala Hirschman²¹, tienen la particularidad de que los acuerdos o equilibrios que se consiguen respecto a la distribución del producto social entre los diferentes actores, son de carácter temporario. La temporalidad no sólo está condicionada por el permanente conflicto social propio de su esencia democrática, sino que también es afectada por las circunstancias particulares en las cuales esos equilibrios fueron alcanzados y la posibilidad latente de ser reformulados ante un conflicto que cuestione la distribución. El conflicto con las asociaciones de productores agropecuarios en 2008 producto del intento por parte del gobierno de aumentar el porcentual de retenciones a las exportaciones²², visibilizó las

¹⁸ *El conflicto docente en Entre Ríos databa desde inicios del año 2003, donde los docentes de escuelas públicas se encontraban bajo un paro permanente por falta de pago de salarios. Nestor Kirchner, a los dos días de asumir el mandato, el 27 de mayo de 2003, viajó a dicha provincia y logró que se levante la medida de fuerza e inicien las clases.*

¹⁹ *Con motivo del vigésimo octavo aniversario del golpe de estado de 1976, el 24 de marzo de 2004 el presidente Nestor Kirchner dio instrucciones al general Roberto Bendini de descolgar los cuadros de los dictadores Jorge Rafael Videla y Reynaldo Benito Antonio Bignone de una de las galerías del Colegio Militar.*

²⁰ Muñoz, M.; *Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos*; Mexico D.F. y Villa María, Córdoba; Plaza y Valdés y Editorial Universitaria de Villa María (EDUVIM); 2010.

²¹ Hirschman A.; *Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática*; Buenos Aires; en *La teoría política hoy*; Revista Agora; Año 2; N° 4; Verano de 1996.

²² *La Resolución del Ministerio de Economía N° 125 del 10 de marzo de 2008 establecía un sistema de retenciones (derechos de exportación) móviles para cereales y oleaginosas y nuevos valores de porcentajes que variaban según el precio internacional de los productos. A su vez, aumentaba fuertemente la alícuota para la soja y girasol pero disminuía levemente para trigo y maíz. El conflicto, en principio sectorial, devino más amplio teniendo una alta intensidad durante cuatro meses. El pico se observa en el intento del gobierno de Cristina Fernandez (en ejercicio hace cuatro meses en aquel momento) por aprobar una ley de retenciones móviles que es rechazada en el Senado de la Nación con un voto de desempate del entonces vicepresidente Julio Cobos, de origen radical cuya elección en la fórmula presidencial respondía a la continuidad de un espacio de*

tensiones que venían consolidándose en ciertos actores del campo económico, en simultáneo con la notoriedad que tomaron dificultades endógenas del modelo de desarrollo y crecimiento sostenido hasta ese entonces. La pluralidad y transversalidad exhibida como praxis política de concertación viró en la forma de una nueva estrategia de comunicación política, quitando las ambigüedades enunciadas de la identidad kirchnerista practicada hasta entonces.

El conflicto posibilitó trazar fronteras de identificación política que definían un nosotros y un ellos. El discurso articulado a partir de allí como definición identitaria, estuvo anclado en significantes que posicionaban el proyecto de gobierno como heredero de una lucha generacional frustrada en la década del setenta²³. Si bien ese proceso fue incubado desde comienzos del ciclo, se profundizó a partir del conflicto suscitado obteniendo apoyos, al mismo tiempo que habilitó agrupamientos de sectores y fuerzas sociales históricamente enfrentadas a esa lógica. Vastos espacios de la sociedad, incluyendo un importante componente urbano, se movilaron en favor de las entidades rurales. Los principales argumentos de empatía con las protestas, radicaron en que las acciones gubernamentales significaban un atropello al ser nacional, vinculando “al campo” como motor productivo/cultural de la nación.

El llamado “conflicto con el campo” configuró el inicio de una lógica de acumulación de luchas con diversos actores económicos y sociales, en el marco de profundización de lo que se denominó el “proyecto nacional y popular”. A partir de esa delimitación identitaria, gran parte de las medidas de gobierno fueron consideradas polémicas y discutidas, aún aquellas podrían haber sido consideradas necesarias y hasta viables para profundizar el esquema de desarrollo elegido, pero el escenario de disputa permanente en clave antagonista²⁴ obturó la resolución, o al menos la discusión en clave objetiva de las políticas públicas elegidas.

Esta estructura de confrontación política, intensificada hasta el final del ciclo de gobierno, habilitó condiciones para generar rechazos de similar equivalencia a las adhesiones. Muestra de ello fue la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2015 en donde la militancia favorable al gobierno se identificaba con el lema “el candidato es el proyecto” revalorizando los logros de una gestión portadora de virtudes que permitieron el desarrollo del país. Como contracara del resultado del esquema, con la victoria de cambiamos, se implementó la reversión del programa de desarrollo previo y se promovió una orientación ideológica donde volvió a consolidarse la hegemonía neoliberal conservadora que el kirchnerismo propuso discutir. Cambiamos izó entre sus banderas políticas el atraso tarifario y los problemas de la estructura energética para atacar el esquema antecesor, generando consensos en sectores de la sociedad para propiciar un ajuste tarifario que oficiaría de una notable transferencia de ingresos a los sectores energéticos en desmedro del esquema de producción y consumo previo, revirtiendo el

transversalidad que en ese momento caracterizaba al kirchnerismo. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>. (Última consulta 03-07-2019)

²³ Lüders, T.: *La reedición de una gesta: kirchnerismo, locus generacional y conflicto con el campo; en Kirchnerismo, mediatización e identidades políticas: reflexiones en torno a la política, el periodismo y el discurso. 2003-2008 / Maestri Mariana ... [et. al.]; coordinado por Irene Lis Gindin ; 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014.*

²⁴ Mouffe, C; *En torno a lo político. Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica; 2009; cap. 1; cap 2.*

sentido de funcionamiento tanto de la matriz energética en general como de los servicios públicos en particular.

En los siguientes apartados se problematizará este recorrido. En primer lugar se analiza el rol del Estado como promotor de un nuevo esquema de crecimiento y desarrollo en la experiencia kirchnerista. Con ese marco se busca explorar que características tuvo el ciclo de gobierno durante los doce años de ejercicio, identificando marchas y contramarchas. En segundo lugar se abordan aspectos estructurales de la matriz energética en el período 2003-2015, enfatizando en el papel del Estado mediante la designación de subsidios energéticos para su producción y distribución, observando los impactos sobre el esquema de desarrollo buscado y la estructura económica en general. En tercer lugar se realiza un abordaje de los subsidios residenciales a luz y gas durante el ciclo kirchnerista, con el objetivo de indagar el sentido e impacto de las medidas adoptadas de acuerdo al esquema de desarrollo y distribución impulsado, contrastando con la observación de la incidencia distributiva y la focalización de la política orientada a dichos servicios. En último lugar se exploran las principales transformaciones (en clave de reversión) que fueron llevadas a cabo durante el gobierno de Cambiemos tanto en la matriz energética como en el destino y otorgamiento de los subsidios residenciales, considerando la tensión con el sentido de derecho de servicio público, y las condiciones de posibilidad que permitieron un drástico viraje del modelo de desarrollo en un breve lapso temporal.

1. El modelo de desarrollo con inclusión social del ciclo kirchnerista.

a) Reposicionamiento del rol del Estado.

Como punto de partida se debe considerar, tal lo indicado por Chang, que no existe una única forma o método para alcanzar el desarrollo²⁵. Por otro lado es poco probable que una estrategia vinculada al desarrollo integral, en especial el industrial en el caso argentino, sea factible sin la convergencia de varios sectores sociales en una propuesta común con parámetros básicos, y su vectorización a través del Estado. No se trata solamente de aplicar políticas concretas y correctas, sino de poseer la capacidad de fuerza o reunir consensos necesarios para implementarlas junto con un articulado conjunto de mecanismos políticos e institucionales. El abandono de la ortodoxia neoliberal por parte de los gobiernos kirchneristas, en condiciones de posibilidad favorables, implicó un reposicionamiento del Estado en materia de intervención que presentaba un desafío respecto a las características que este había asumido durante el período 76-02.

Dos factores pueden oficiar como guía para comprender cómo se implementó el nuevo esquema, considerando la centralidad de la esfera estatal. En primer lugar se propició una reconstrucción de la autonomía estatal relativa para delinear políticas económicas. En este sentido operaron una serie de medidas estructurales, entre las cuales se pueden señalar la renegociación de compromisos de deuda externa, independencia crediticia respecto al FMI, ratificación del MERCOSUR como espacio de horizonte para el desarrollo regional en rechazo al ALCA, replanteo de tarifas de los servicios públicos industriales y domiciliarios, incremento del gasto fiscal destinado a servicios sociales e inversión en

25 Chang H.; *Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio. Conferencia "La mundialización y el mito del libre comercio"*; New School University of New York; Nueva York; abril de 2003.

salud, educación, ciencia y tecnología y cultura, mejora del salario mínimo, favorecimiento e impulso a la industria sustitutiva local y con fines exportadores de alto valor agregado, fortalecimiento de cuentas fiscales y sustentabilidad respecto a la restricción externa. En segundo lugar, se subvirtió la mirada dominante en las décadas precedentes respecto a la caracterización general de la estructura económica argentina, recuperando los análisis de Diamand y el concepto de estructura productiva desequilibrada (EPD).²⁶ De acuerdo con esta mirada analítica a la que podríamos encuadrar en el campo estructuralista, Argentina integra un grupo de países caracterizados por una estructura productiva en la cual coexisten un sector primario-agropecuario altamente productivo, con un sector industrial de una productividad menor. Este escenario es el que se denomina EPD, y determina que los precios del sector industrial son sustancialmente menos competitivos que los del sector agropecuario, y por ende mayores a los internacionales. La diferencia entre ambos sectores no tiene que ver con una ineficiencia absoluta del sector industrial, sino que radica en las productividades relativas entre ambos sectores; ya que la productividad del sector primario depende esencialmente de la dotación favorable de recursos naturales, mientras que la industrial del nivel de desarrollo alcanzado.

La problemática existente en los países con esta condición estructural, se anclaba en establecer un tipo de cambio adecuado para comercializar los productos competitivos en el mercado internacional, en este caso los agropecuarios, mientras que las divisas que el sector aportaba contribuían a facilitar el desarrollo industrial que se vinculaba en su mayoría al mercado interno. Comienzan a generarse los desequilibrios propios de la EPD, cuando la necesidad de las importaciones supera a las exportaciones que las sustentan afectando la balanza comercial. Estas crisis fueron resueltas históricamente con un ajuste, vía devaluación del tipo de cambio, que lograba el cometido de equilibrar el desfase externo produciendo el encarecimiento de los bienes importados en moneda local y recuperando competitividad de los productos agropecuarios aumentando los saldos exportables. El deterioro del salario real frenaba las expectativas inflacionarias aplacando el consumo, al mismo tiempo que el encarecimiento de los bienes importados permitía la recuperación de los sectores que sustituyen importaciones generando aumento de empleo y actividad, lo mismo que en el sector agropecuario producto de su mayor competitividad internacional. Este escenario se hace visible desde la constitución del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a la partir de la década de 1930, recibiendo la denominación de “stop and go”, interrumpido con el advenimiento del modelo de valorización financiera a partir de 1975²⁷.

Para resolver esta problemática habitual, Diamand propone una serie de políticas que apuntan a resolver el desequilibrio externo propio de las EPD cuando crecen, pero sin afectar la distribución del ingreso. Algunas de esas políticas plausibles de aplicar son: tipos de cambio efectivos múltiples, regímenes impositivos apropiados para la heterogeneidad estructural de la matriz productiva, expansión el gasto fiscal para distribución progresiva del ingreso, e instrumentos de acción directa sobre el intercambio

26 Diamand, M.; *“El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”*; Buenos Aires; Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES); 1984.

27 Schvarzer, J.; *“La implantación de un modelo económico. La experiencia Argentina entre 1975 y 2000*. Buenos Aires: AZ editora, 1998.

internacional. Una considerable cantidad de estas medidas, como se verá a continuación, fueron aplicadas en el ciclo que inicia en 2003 configurando un modelo de desarrollo productivo con inclusión social, donde la implementación de múltiples instrumentos de política económica orientados en esta vertiente, junto con la participación del Estado en la regulación económica, configuraron un patrón de crecimiento distinto al desarrollado en el interregno neoliberal, aunque no sin limitaciones y dificultades en su evolución, pero que consiguió evitar crisis significativas como en períodos anteriores.

b) Tres kirchnerismos.

Una lectura de análisis del período 2003-2015 puede establecerse considerando la existencia de tres instancias distintas en el ciclo, que Kulfas denominó tres kirchnerismos²⁸. La caracterización no responde a los tres mandatos presidenciales sino a los estadios por los que transitó el proyecto político y económico, los desafíos y respuestas que debió enfrentar, las diferentes formas de abordaje de la política económica, y las modalidades de resolución de los conflictos que el propio modelo suscitaba.

La salida del modelo de convertibilidad, es caracterizada por Ortiz y Schorr²⁹ como una rearticulación del bloque de poder dominante en la estructura económica y social Argentina. La victoria de los devaluacionistas, enfrentados a los dolarizadores, se produce en el contexto de una crisis de acumulación que experimentaba el capital concentrado interno bajo la forma de imposibilidad de garantizar un funcionamiento de la economía que permita cierta regularidad en la tasa de ganancia. El grupo devaluacionista logró “generar un esquema de alianzas sociales mucho más sólido, inclusivo y plural en su integración que el que conformaron los impulsores de la opción dolarizadora”³⁰. La solución propuesta por los vencedores al interior del bloque dominante se caracterizó por el establecimiento de un tipo de cambio elevado, significativamente superior al de la saliente convertibilidad, que denominaremos aquí modelo de dólar alto. Este esquema permitiría la recomposición de la actividad y ganancias que facilitaría la creación de empleo y distribución del ingreso. Los efectos acontecidos fueron parcialmente acertados, por un lado se reestablecieron paulatinamente las tasas de ganancias de grandes empresas exportadoras y de aquellas medianas y pequeñas que habían logrado sobrevivir a la convertibilidad, pero por otro la devaluación operó como un efecto de ganancia bimonetario que valorizó en dólares los precios de los alimentos y bienes transables, que sumando la caída del salario real, generaron un efecto de regresividad en la distribución del ingreso con el consiguiente aumento de pobreza, indigencia y desocupación.

El primer kirchnerismo, al que podemos ubicar temporalmente entre 2003 y el conflicto con las entidades agropecuarias en 2008, puede caracterizarse como la etapa exitosa del modelo. En la esfera económica emerge una fase de recuperación y crecimiento combinando los modelos de dólar alto de la salida de la convertibilidad virando a la implementación de tipos de cambio múltiples para el desarrollo a partir de 2005. El inicio bajo el modelo de dólar alto permitió una recuperación inicial vigorosa de la economía

28 Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos”. *Una historia de la economía argentina 2003-2015*; Buenos Aires; SXXI Editores; 2016.

29 Ortiz, R. y Schorr, M: “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad”; *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. ISSN: 1851-2577. Año 1, n°2; Buenos Aires, 2007.

30 *Ibid.* PP 10

producto de la expansión del consumo durable de bienes especialmente no transables de los sectores de medianos y altos ingresos, que se vieron beneficiados por el efecto riqueza que se produjo como resultado de la devaluación, el default y la pesificación asimétrica compensada. Esto sumado a los bajísimos salarios reales permitió la recuperación de los sectores impulsores del modelo devaluacionista del inmediato período anterior. Los márgenes extraordinarios de rentabilidad del sector empresario no producían el efecto derrame esperado por los trabajadores, lo que acrecentaba las disputas con sectores del trabajo por recomposición de ingresos, considerando que si bien existía una recuperación de la actividad y del empleo la desigualdad distributiva era todavía significativa.

Caso testigo de estas pujas fue la salida de Roberto Lavagna (entonces Ministro de Economía) en noviembre de 2005, quien pretendía continuar con el esquema previo basado en fijar los aumentos de salarios y sostener la estructura cambiaria altamente competitiva del modelo de dólar alto. Con su renuncia, se produce el viraje hacia el modelo de tipos de cambio múltiples para el desarrollo, acción que marca el direccionamiento político orientado a privilegiar las fuerzas sociales del trabajo como anclaje de apoyo político. La estrategia de política monetaria del modelo de tipos de cambio múltiples para el desarrollo que inicia en el primer kirchnerismo, se va a mantener prácticamente en todo el período restante, resaltando una diferencia con el esquema previo, direccionando los esfuerzos del Estado en ampliar la cobertura social y laboral en el marco de una mayor redistribución del ingreso retomando una política con puntos de contacto con los dos primeros gobiernos peronistas.

La profundización del esquema de tipos de cambio múltiples, concentró tres características:

- Tipo de cambio bajo con retenciones elevadas y crecientemente diferenciadas para productos primarios y manufacturas de origen agropecuario para sectores con rentabilidad extraordinaria³¹, con baja generación de puestos de trabajo y que producen bienes que impactan en la canasta de consumo básica alimentaria.
- Tipo de cambio más elevado, complementado con medidas de protección como licencias automáticas y medidas anti dumping, para aquellos sectores de rentabilidad moderada que son altamente susceptibles a las variaciones del tipo de cambio por su dependencia de importaciones, y que al mismo tiempo generan dinamismo en el mercado de trabajo impulsando la producción y la demanda agregada bajo el efecto multiplicador del consumo.
- Tipo de cambio intermedio sin retenciones ni subsidios ni otro tipo de protección arancelaria para el resto de los sectores transables.

En conjunto con estas acciones, se inicia la recomposición de haberes de los trabajadores formales a través del restablecimiento de negociaciones paritarias, y de los haberes informales mediante la recomposición del Salario Mínimo Vital y Móvil³² como política

³¹ El precio de los commodities, entendidos como bienes básicos destinados al uso comercial, y que tienen como característica más relevante, no contar con ningún valor agregado, sin procesar o no poseen ninguna característica diferenciadora y se utilizan como materias primas, tuvo su pico en 2008 y, luego de una brusca caída post crisis financiera, retomó los valores en 2011, para iniciar luego una tendencia a la baja hasta la fecha.

³² El SMMV se constituye como una referencia para remuneraciones de trabajos registrados, pero fundamentalmente representa un factor de peso para las negociaciones salariales de los trabajadores no registrados. Al proteger,

de Estado. En el mismo sentido, se implementa una política fiscal expansiva en el marco de la búsqueda de la redistribución progresiva del ingreso y el impulso a la demanda agregada, que fue lograda gracias a la reforma del sistema tributario, la utilización de sus crecientes ingresos provenientes del comercio exterior, el aumento de la recaudación producto de la incorporación de trabajadores al sistema laboral formal, y la readecuación del frente externo que operando con condiciones favorables y los tipos de cambio múltiples permitió la reestructuración de la deuda pública con el hito del pago total de la deuda con el FMI en 2006.

Numerosos estudios³³ coinciden en que esta etapa se caracterizó por un vigoroso repunte y alta expansión económica, basados en un esquema de desarrollo orientado al aparato productivo en desmedro del modelo financiero que operó durante la convertibilidad. Sin embargo no puede sostenerse que se trató de una transformación estructural, ya que es poco probable que un lapso tan corto de tiempo pueda modificarse una matriz tan establecida como la iniciada en 1976³⁴. Entre las continuidades que el modelo no revirtió y comenzaban a perfilarse como problemáticas en el horizonte pueden señalarse el retraso de los salarios reales a pesar de la recuperación sostenida, la persistencia del empleo precario e informal, la orientación primaria de las exportaciones y la tendencia a la fuga de capitales, que en este período es ocasional pero comenzaría a convertirse en sistemática y, fundamentalmente, la continuidad del capital transnacional que no sólo mantuvo su importancia sino que creció levemente. De acuerdo con un estudio de Wainer³⁵, en 2002 las ventas de empresas extranjeras representaban el 71% de las ventas totales de las 215 empresas más importantes, valor que aumento al 72% en 2006. Este incremento estuvo apoyado en un consolidado dinamismo que asumieron estos actores con un crecimiento económico real promedio del 10% entre 2002 y 2008.

El segundo kirchnerismo, al que se puede ubicar temporalmente a partir del conflicto con las entidades agropecuarias y la crisis financiera internacional de 2008³⁶ hasta marzo de 2012, se caracterizó por ser un interregno de mayor participación estatal en términos de ampliación de derechos por medio de una expansión del cambio iniciado en el primer kirchnerismo en materia de orientación del gasto público, generando múltiples programas de inclusión social y un aumento considerable de inversión en educación, ciencia y

mediante referencia, a los trabajadores de los escalafones menos profesionales y más vulnerables, apunta a mejorar la distribución funcional del ingreso y una mayor equidad distributiva.

³³ Peirano, F., Tavosnanska, A. y Goldstein, E: "El crecimiento de argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes". En *Consenso Progresista. Política Económica de los Gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes. Red de Fundaciones Progresistas. 2010.*

³⁴ Costa A. (Comp.): "La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: La economía argentina período 2002-2010"; Buenos Aires, Atuel Editorial; 2010.

³⁵ Wainer, A: "Los cambios en la situación relativa de las distintas fracciones empresarias durante la post-convertibilidad. Un análisis a partir del panel de las grandes empresas". Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, Ed. Mimeo; 2009.

³⁶ La quiebra del banco de inversión Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008, fue el puntapié de lo que se denominó la "crisis de las burbujas inmobiliarias", impulsando una reacción de desconfianza que se extendió a los principales mercados financieros y de valores. Se produjeron fusiones y salvatajes generalizados de instituciones bancarias en los Estados Unidos y la Unión Europea y, en menor medida, en Japón, a fin de hacer frente a una severa restricción de liquidez motivada en créditos y paquetes de inversión incobrables. Lo que en un principio se presumió limitado al mercado de hipotecas de alto riesgo se verificó erróneo y mucho más diseminado, con desequilibrios que no sólo involucraron al mercado financiero, sino que también se originaron en la economía productiva. La desconfianza generalizada en los instrumentos de crédito, títulos y acciones produjo una significativa reducción en el valor de los activos en los países más desarrollados, incluyendo las cotizaciones de las materias primas.

tecnología y desarrollo de infraestructura, manteniendo una cierta solvencia fiscal³⁷. La política fiscal obró como componente contracíclico de manera exitosa, fundamentalmente a partir de la crisis financiera de 2008, aunque su carácter eficaz se diluyó cuando la trama del gasto se mantuvo (y aún se exponenció en el caso de los subsidios aquí analizados) habiendo finalizado la etapa de crisis.

En este interregno también se llevaron a cabo un conjunto de intervenciones de mercado sobre ciertos sectores con el objetivo de morigerar las expectativas inflacionarias que habían comenzado a tener una dinámica ascendente a partir de 2007. Estas respondieron a la estrategia de resolución de conflictos basada en acuerdos de precios antes que en la aplicación de políticas monetarias y fiscales más ortodoxas.

Con el afán de promover una expansión de los bienes y servicios acorde con la recuperación de la demanda que traccionaba de forma acelerada, se recurrieron a una serie de instrumentos y políticas tendientes a ampliar el desarrollo del aparato productivo; una nueva Ley de Promoción de Inversiones (2010), financiamiento a través del Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior, y programas múltiples de financiamiento a través de la Secretaría Pyme. Debe destacarse en este lapso la creación del Ministerio de Producción. Por último, en 2010, se produce la última parte del proceso de reestructuración de deuda, que permitió alcanzar el porcentaje del 92.9%, sumado al efectuado en 2005.

El tercer kirchnerismo, al que es factible temporizar desde mediados de 2012 hasta el final del ciclo de gobierno, se caracterizó por ser una etapa de crisis del modelo y proyecto de desarrollo. Crisis energética, restricción externa, inflación, y los continuos conflictos en la arena política producto de la decisión de profundizar el modelo mediante la proyección de reformas estructurales especialmente en el campo social (el impulso a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual puede oficiar de ejemplo), que colisionaban con los discursos del bloque opositor compuesto por múltiples actores de gobierno, condicionaron la política económica a implementar que tuvo signos más orientados hacia la administración de escasez que al reencauzamiento del proyecto mediante algún ajuste estructural³⁸. Si bien los resultados de los indicadores son los peores del ciclo en este intervalo, las acciones de gobierno en materia económica lograron evitar las típicas crisis que afectan estos procesos en Argentina, a pesar de que el modelo perdió la vigorosidad del crecimiento económico que caracterizó las primeras dos etapas. Este lapso está caracterizado por las “*sintonías finas*”³⁹, las dificultades en el sistema estadístico nacional (fundamentalmente en la medición de la inflación, que fue creciendo

37 Lopez, A y Zeller N.: “El gasto público como herramienta política: sus transformaciones en Argentina a partir del 2003”. En *x Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2013. Disponible en <http://cdsa.academica.org/000-038/436> (última consulta 02-07-2019).*

38 Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos”. *Una historia de la economía argentina 2003-2015*; Buenos Aires; SXXI Editores; 2016. Cap 5.

39 Frase pronunciada por la presidenta Cristina Fernandez en el discurso de asunción de su segundo mandato el día 10 de diciembre de 2011. En la misma hacía referencia a corregir imperfecciones del modelo, como por ejemplo, subsidios en los servicios públicos en hogares para aquellos que, según las estadísticas oficiales, no lo necesitaban por sus ingresos. Con el correr del tiempo la frase fue utilizada para implementar una baja voluntaria y/o impuesta, según el caso, de los subsidios a los principales servicios públicos. El instrumento de medición para la aplicación, además de la zona de residencia, estaba centrado en el consumo por hogar. Disponible en <https://www.casasosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Última consulta (03-07-2019).

en el período, y sobre el final de la pobreza) el regreso del control de cambios para entradas y salidas de capitales con el fin de utilización de divisas con fines estratégicos que se denominó popularmente "cepo", por la imposibilidad de adquirir cantidad libre de dólares para atesoramiento, e innumerables controles, en algunos casos contradictorios, para autorizar importaciones de insumos específicos que condicionaron la matriz productiva. Este marco propició tensiones con los sectores medios con capacidad de ahorro y con sectores productivos y de servicios dependientes de insumos importados y de divisas para remisión de utilidades y fuga. Consecuencias de estas tensiones fueron la creación de un mercado paralelo de cambios, conocido como "dólar blue", y un sinfín de tipos de cambio financieros de acuerdo a la función que cumplían, que en el marco de confrontación política vehiculizada a través de la disputa por el discurso en los medios de comunicación exponenciaron la visibilidad de esas tensiones.

Por otro lado, y como síntoma de la capacidad del esquema establecido, el período también contó con corridas cambiarias que propiciaron devaluaciones (2012 levemente y 2014) para estabilizar el frente fiscal y externo, y transitó en disputas con sectores vinculados al capital financiero internacional respecto al pago de deuda soberana que no había ingresado a la reestructuración operada entre 2005 y 2010, conocidos como "fondos buitres". En términos estratégicos se produce la expropiación de YPF (2012) vital para el desarrollo de la matriz energética que se encontraba en crisis, que en conjunto con la reestatización de Aerolíneas Argentinas en 2008 y los lanzamientos de ARSAT 1 (2014) y ARSAT 2 (2015), y la profundización de áreas estatales vinculadas a ciencia y tecnología son considerados hitos de desarrollo y soberanía nacional durante el ciclo.

2. La Energía en el ciclo kirchnerista.

a) Orientación pública para el esquema de desarrollo.

Cualquier esquema o proyecto de desarrollo requiere de una matriz energética sostenible y sustentable para tener éxito. De su funcionamiento óptimo dependen los procesos productivos, así como funciones básicas de la vida cotidiana. La accesibilidad a la energía, tanto desde el precio como desde la producción y distribución, es esencial para que los objetivos trazados se lleven adelante de manera exitosa.

El modelo de Convertibilidad rompió con el esquema energético centrado en la regulación estatal, que si bien había entrado en crisis hacia finales de la década del 80, sostuvo el proceso de desarrollo intermedio encarado por Argentina desde el modelo de ISI hasta entonces. La privatización del sector energético durante los años 90, estableció un nuevo esquema de incentivos a la inversión mediante generación y apropiación de rentas extraordinarias. En el proceso se expandió la producción de hidrocarburos y energía eléctrica de manera significativa, pero no se consideró desde la esfera estatal la preocupación por asegurar el autoabastecimiento, diversificar la matriz energética y promover el desarrollo tecnológico local.

En el caso de los hidrocarburos, el aumento de la extracción no estuvo destinado a satisfacer la demanda interna sino a la exportación. Considerando que el contexto internacional determinaba precios bajos, la exponencial producción se realizó en condiciones de mercado inadecuadas. No obstante, los ingresos producto de las

exportaciones le otorgaron un carácter superavitario a la balanza comercial energética contribuyendo a sostener el régimen de Convertibilidad.

La libre disponibilidad de petróleo extraído para los exploradores privados, impulsó la actividad con un crecimiento del 76% entre 1990 y 1998, donde alcanzó el pico de producción, dato que nos permite observar la nula programación respecto al horizonte de sustentabilidad de la matriz en el mediano plazo. Para el caso de la energía eléctrica el aparato productivo de gestión estatal se disolvió en empresas privadas de generación, transporte y distribución. Bajo el lema de libre competencia, en la fase productora se aceleró el establecimiento de centrales térmicas convencionales dependientes de gas natural, que fomentan su mayor explotación y conllevan una inversión que tiene un período de retorno menor que el de la energía eléctrica basada en la tecnología hidráulica.⁴⁰

En el ciclo kirchnerista, la expansión de la economía en forma dinámica y acelerada determinó la necesidad de establecer políticas y prioridades desde la esfera estatal para no detener el proceso de desarrollo, propiciando condiciones favorables de acceso a la energía tanto para el consumo residencial como para el industrial. El crecimiento económico a lo largo del período impulsó un mayor consumo energético; en el caso de los derivados de petróleo tanto para el uso particular, transporte de cargas y el sector agropecuario; en el caso del gas la industria manufacturera, la generación de energía eléctrica por medio de centrales térmicas y el consumo de gas residencial y comercial junto con la utilización del GNC⁴¹ para los vehículos.

Entre las políticas llevadas adelante para asegurar la producción y abastecimiento de energía, las retenciones a las exportaciones hidrocarburíferas constituyeron una primera medida para la regulación del comercio exterior y los precios del sector. Esta fue perdiendo efectividad en paralelo al aumento de la demanda energética, junto con el crecimiento de los recursos bajo la forma de subsidios destinados a morigerar los precios energéticos para contener el proceso inflacionario. La que sin dudas fue la decisión de planificación estratégica más trascendente del ciclo en materia energética fue la puesta en marcha y desarrollo del Plan Energético Nacional 2004-2019 (PEN). Su principal objetivo fue revertir la ausencia de planificación e inversiones en la década previa, a modo de respuesta estratégica para la expansión del modelo de desarrollo propuesto por el kirchnerismo. Entre sus funciones se destacó la formulación y ejecución de obras de ampliación del Sistema Argentino de Interconexión de energía eléctrica (SADI), en conjunto con el Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural; la construcción de centrales eléctricas (de generación térmica en su mayoría), y el aumento de potencia de varias existentes; el lanzamiento del Plan Nuclear Argentino y del Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas. La creación de la empresa pública ENARSA⁴² fue trascendente en

⁴⁰ Margulis. D; Rajzman. N; Tavoynanska. A: "El regreso del Estado a la planificación energética. Desafíos para la nueva década"; Buenos Aires; AEDA y Fundación Friedrich Ebert; 2011.

⁴¹ El GNC (gas natural comprimido) es un combustible gaseoso a temperatura y presión ambiente, formado mayoritariamente por metano. Por sus características fisicoquímicas asegura una combustión más limpia, con bajos niveles de emisiones, lo cual lo convierte en un producto más amigable con el medio ambiente. Presenta una densidad menor a la del aire. Prolonga la vida útil del lubricante por reducir la dilución del mismo durante los periodos de arranque en frío y calentamiento. El GNC es mayoritariamente utilizado en flotas de taxis y transporte.

⁴² Con la creación mediante la ley 25.943/2004 se indican los objetivos de la compañía : llevar a cabo por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros, el estudio, exploración y explotación de los Yacimientos de

este esquema, ya que canalizó las inversiones estatales en los segmentos de generación de energía y de transporte de gas natural, del mismo modo que inició inversiones en la búsqueda de una diversificación de la matriz energética a través de la implementación del programa GENREN de generación de Energías Renovables. Dentro de este programa general también pueden destacarse la limitación de exportaciones de gas a Chile, e incentivación en inversiones en exploración y explotación mediante el establecimiento de tarifas diferenciales a través de los programas Petróleo Plus y Gas Plus.⁴³

b) Los impactos del modelo de matriz energética.

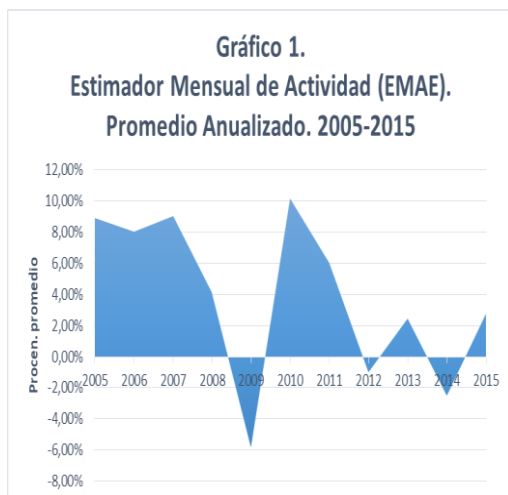
Los subsidios económicos pueden caracterizarse como erogaciones del Estado para financiar gastos corrientes y de capital de agentes económicos diversos. Pueden perseguir el objetivo de mantener fijos los precios de determinados bienes y servicios, o posibilitar el funcionamiento de empresas públicas e impulsar el desarrollo de determinados sectores, por ejemplo bonificando la tasa de interés en créditos para compra de maquinaria, o, como fue el caso preponderante en los kirchnerismos para mantener estables los costos de la energía a personas y empresas.

Sostener el proyecto político a posterior de solidificar su identidad en la traza de fronteras descripta anteriormente a partir de 2008, afectó la marcha del esquema de desarrollo, habilitando y condicionando los márgenes de acción tanto de políticas económicas como sociales, de orientación expansiva en los tres kirchnerismos. A medida que el proceso avanzaba, comenzaban a acuciar conflictos de distinta índole con distintos actores sociales. En el caso de la matriz energética su sostenimiento en el marco de expansión de la economía, y el carácter vital de la energía abundante y barata para el modelo de crecimiento con inclusión social, no sólo condicionaron los márgenes de acción sino que empezaron a generar problemas en áreas que no eran problemáticas como el sector externo.

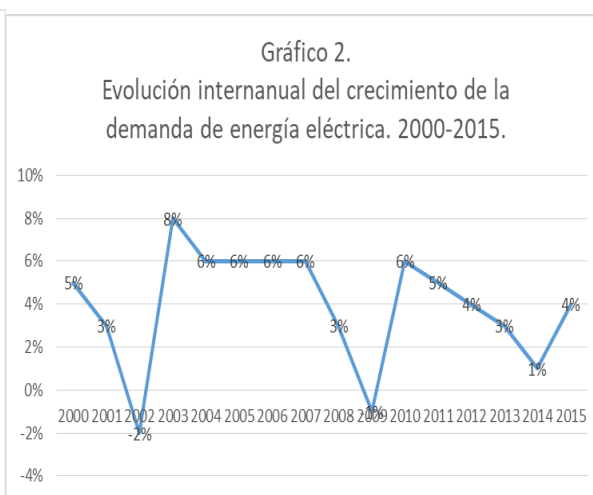
Hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica. Por otro lado, se le otorga la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de explotación sobre la totalidad de las áreas marítimas nacionales que no se encuentran sujetas a tales permisos o concesiones y podrá intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100591/texact.htm> (última consulta 04-07-2019)

⁴³ Existen numerosos trabajos respecto a la implementación e impacto del PEN. Para una visión general respecto del marco normativo, se puede abordar mediante el trabajo de Llorens, Campi y Bellone: "El Plan Energético Nacional 2004-2019. El marco regulatorio como sustento de cambio del paradigma nacional" disponible en <http://www.olade.org/realc/?v=autores&autor=Sistema%20Argentino%20de%20Informaci%C3%B3n%20Jur%C3%A9dicaArgentina.%20Ministerio%20de%20Planificaci%C3%B3n%20Federal,%20Inversi%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Servicios&page=1> (última consulta 04-07-2019).

Para analizar los resultados operativos del plan puede consultarse el trabajo de De Dicco y Bernal: "Resultados del Plan Energético Nacional" en el marco del OETEC, disponible en <http://www.oetec.org/informes/planenergetico070814.pdf> (última consulta 06-07-2019).



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a CAMMESA.

Como puede observarse en los gráficos 1 y 2, tanto la evolución interanual de la actividad productiva, visualizado en el indicador del estimador mensual de actividad (aquí se realiza un promedio anualizado), como la evolución de la demanda de energía eléctrica tuvieron un crecimiento general durante el período. El mayor incremento energético en relación al de la actividad responde a que debe considerarse la demanda de consumo residencial también de significativo aumento, y a que en la actividad se ven reflejados los vaivenes productivos por los que atravesó el ciclo, fundamentalmente aquellos referidos a la crisis financiera de 2008/2009 y a las devaluaciones de corrección operadas en 2012 y 2014. El crecimiento promedio de demanda energética en los años del kirchnerismo osciló el 48%.

Para dar respuesta rápida a la acrescente demanda de energía eléctrica producto del crecimiento económico, se optó por la instalación de centrales de generación térmica que para funcionar requieren gas natural, gasoil o fueloil. Según estimaciones realizadas en base a CAMMESA⁴⁴, el 60% de la generación de energía eléctrica en el ciclo kirchnerista se efectuó a través de centrales térmicas lo que presionó sobre la producción y el consumo de gas. En tanto la oferta productiva de gas no pudo dar respuesta a la demanda para generación de energía, se generó presión sobre las importaciones producto de las compras externas necesarias para sostener el aumento de la matriz energética. Condicionaban este escenario el aumento del precio del petróleo, sostenido hasta 2014, y de sus derivados necesarios para el funcionamiento de la oferta, el gasoil y el fueloil, que vieron hasta cuadruplicado su precio en este intervalo de tiempo.

La decisión estratégica de sostener el precio de la energía para garantizar la creciente demanda respondía al esquema elegido; por una lado fortalecía el aumento de la actividad económica en general y la industrial en particular, al mismo tiempo que sostenía el incremento de solicitud de energía en los hogares producto de una mayor inclusión social y mejora en los ingresos, con el consecuente anclaje de precios, que apalancaron el consumo de bienes básicos domiciliarios. La dificultad estructural que conllevó esta elección estuvo relacionada al modo elegido para garantizar la oferta, que ocasionó un

44 CAMMESA S.A.; Informes anuales 2012, 2013, 2014, 2015. Disponible en <http://portalweb.cammesa.com/memnet1/Pages/descargas.aspx>.

proceso de déficit energético insumiendo una cantidad significativa de recursos del gasto público, acelerándose a partir de 2010 como puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro 1. Evolución de Subsidios Energéticos como porcentaje del PBI y como porcentaje de total de Subsidios. 2004-2015												
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subs. Energéticos como % del PBI	0.5%	0.5%	0.6%	1.1%	1.7%	1.5%	1.8%	2,00%	2.1%	2.6%	4.2%	3,00%
Subs. Energéticos como % de Subsidios.	45,00%	26,00%	30,00%	40,00%	46,00%	40,00%	44,00%	44,00%	47,00%	55,00%	68,00%	60,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Ministerio de Hacienda.

Según Kulfas⁴⁵ el impacto de esta estructura generó problemas deficitarios en las cuentas públicas y en el frente externo. A modo de ejemplo puede señalarse el resultado comercial del sector energético que pasó de ser superavitario a inicios del ciclo, a un déficit que le costó al país US\$ 28.000 M, entre 2010 y 2014. Por último, una gran masa de recursos que podrían haber sido direccionados en otros sentidos en la implementación de la matriz energética, fueron destinados a “planchar” las tarifas de servicios públicos y transporte, más allá de leves aumentos a partir de 2012, en los grandes aglomerados urbanos de CABA y GBA sin distinguir consumos ni ingresos. En el mismo sentido, no se incentivaron políticas de gran alcance en materia de ahorros energéticos salvo al final del ciclo.

Como se describirá en el siguiente apartado, la decisión de subsidiar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios sin mayores modificaciones en los 12 años del ciclo, respondió a un esquema de desarrollo basado en el estímulo a la producción y el consumo. Esta lógica refiere a los servicios públicos como derechos y a los subsidios energéticos y al transporte como salarios indirectos destinados al consumo, y como instrumentos para controlar las expectativas inflacionarias que caracterizaron la economía desde el final del primer kirchnerismo.

3. *Los subsidios residenciales.*

a) *Esquema privatizador y antecedentes.*

El concepto de Servicio Universal, refiere al acceso de los servicios públicos como un derecho y a la necesidad de asegurar su disponibilidad geográfica, su no discriminación, y accesibilidad a precios razonables. La regulación estatal es trascendental en este concepto ya que al quedar libradas a los precios del mercado, las empresas prestatarias podrían decidir no otorgar el servicio a usuarios para los cuales los costos de la prestación del servicio sean demasiado altos y/o la rentabilidad baja si no concuerda con el nivel tarifario esperado. La condición de universalidad, habilita la existencia de subsidios explícitos del Estado que puedan garantizar el servicio al total de la población.

⁴⁵ Kulfas, M; Goldstein, E; Margulis, D; Zack, G: “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el periodo 2003-2014”, Revista realidad económica; n°298; Buenos Aires; Febrero y Marzo de 2016.

Las privatizaciones de las empresas de servicios públicos efectuadas durante los años noventa, además de propiciar una pérdida efectiva de soberanía energética, configuraron un impacto sobre el precio de los servicios básicos residenciales que afectó sensiblemente el nivel de gasto en los hogares por estar atadas al precio internacional, y representó una transferencia de recursos a nuevos sectores del capital, en desmedro de la gestión estatal previa. La estructura tarifaria a partir de ese momento pasó a estar condicionada por las variaciones de los componentes fijos y variables⁴⁶, dependientes de los factores que fueron desintegrados verticalmente bajo el esquema privatizador; productores o generadores, transportistas y distribuidores. La fijación en un esquema dolarizado de las tarifas a partir de las privatizaciones y el régimen de Convertibilidad operaron en cierta forma como un reaseguro ante una futura devaluación.

En cuanto antecedentes recientes de subsidios al gas y electricidad residenciales, en la etapa alfonsinista de gestión energética estatal se otorgaron subsidios en forma de descuento del 50% a Jubilados y Pensionados con haber mínimo y a beneficiarios del Plan Alimentario Nacional. Con el advenimiento de las privatizaciones durante el gobierno de Menem se mantuvo el esquema en un inicio bajo las mismas condiciones, realizando la transferencia del subsidio a las empresas prestatarias. A partir de abril de 1997 se modifica y se entrega un subsidio directo a las personas junto con el pago de los haberes jubilatorios y pensiones, lo que no necesariamente garantizaba el destino de esas transferencias hacia el pago de las facturas por parte de los beneficiarios⁴⁷.

b) Subsidios al consumo residencial en luz y gas. Salario indirecto y consumo en la experiencia kirchnerista.

“Empecemos a llamar a las cosas por su nombre. El subsidio en gas y en electricidad es salario indirecto. El Gobierno a través de estos subsidios tiene una política salarial. Lo que el usuario deja de pagar de luz y gas le permite volcar más recursos al consumo para su propio bienestar, y porque creemos que el incentivo al consumo interno es lo que ha permitido sostener este modelo de crecimiento”⁴⁸

Con la sanción en enero de 2002 de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario⁴⁹, se concreta el comienzo de la política de subsidios económicos energéticos al consumo residencial. Su implementación, resolvió el dilema de garantizar rentabilidad a las empresas proveedoras privatizadas que venían obteniendo sus ganancias dolarizadas bajo el esquema de Convertibilidad, al mismo tiempo que permitió en una primera instancia contrarrestar la pérdida y en una segunda sostener la recuperación del salario real de los sectores del trabajo que gozaron durante gran parte del período de la recuperación económica generada por el impulso a la demanda agregada y al consumo.

⁴⁶ Cargo fijo por el servicio, sumado al cargo por unidad consumida que incluye el precio desregulado a nivel mayorista junto con las tarifas de transporte y distribución que son reguladas, sumado a diversos impuestos.

⁴⁷ Para ampliar el conocimiento sobre el proceso privatizador y su impacto social en los servicios públicos domiciliarios, se sugiere abordar el trabajo de Camila Arza: “El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios”. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, 2003. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf

⁴⁸ Frase pronunciada por Axel Kicillof, en ese entonces Viceministro de Economía de la Nación, en una conferencia de prensa brindada el día 23 de Noviembre de 2012 en conjunto con el Ministro de Planificación Julio De Vido. Extraída de la edición impresa del Diario Página/12 del día 24 de Noviembre de 2012.

⁴⁹ Ley 25.561\02. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71477/texact.htm>. Última consulta 6\7\2019

Como se observó en el apartado anterior, a medida que la masa de recursos destinada en este esquema iba creciendo y tornándose un problema fiscal, los cuestionamientos de sectores opositores efectuaron mella en el gobierno que tomó ciertas medidas a partir del final del segundo kirchnerismo para resolverlo, aunque sin apartarse de su concepción original. A este tipo de medidas correctivas de las tarifas de los servicios públicos la propia presidenta Cristina Fernández las denominó “*sintonía fina*”.

Si bien aconteció un aumento del empleo registrado en términos generales durante los 12 años de gobierno, una de las cuestiones que el esquema de desarrollo del ciclo no logró resolver fue la estabilización en alrededor de un 30%, según diversas fuentes estadísticas y miradas sobre el mundo del trabajo, del empleo precario o informal. Este tipo de empleos no se encuadra en la mayoría de los casos en los aumentos fijados a través de las negociaciones colectivas, y tiene una tendencia a la baja en términos de ingresos. Por otro lado, los sectores más vulnerables en términos de ingreso, y no registrados o informales, contaron con un sistema de políticas sociales que les aseguro protección y una cierta reducción de la brecha de ingresos, aunque no completa.⁵⁰

Considerando este escenario, los subsidios a las tarifas de gas y electricidad residenciales (junto con los subsidios al transporte y a otros consumos) funcionaron como política social para el esquema de desarrollo optado por el kirchnerismo. Las políticas sociales surgen de una estructura que ya existe, en este caso la recuperación de la producción y el consumo en conjunción con el carácter de derechos que asumieron los servicios públicos contraponiéndolos a la lógica neoliberal del período de convertibilidad. El objetivo perseguido fue impactar en las desigualdades previas y aquellas que el propio esquema generó o no pudo resolver y revertirlas o morigerarlas.

Por un lado, se satisfacían requerimientos de mejora de ingresos y un piso de derechos, en términos de acceso y de consumo, de una gran parte de los sectores populares al mismo tiempo que existía una búsqueda de solidificación de apoyos e identificación en múltiples sectores de la sociedad, profundizándose a partir del quiebre discursivo de 2008 en donde la identidad kirchnerista se orientó hacia un espacio más definido conflictuando con sectores sociales históricamente enfrentados a esa lógica.

Cena y Chahbederian analizan investigaciones recientes sobre las transferencias de las políticas sociales, y describen que estas se encuentran destinadas en su mayoría al consumo de bienes y servicios por parte de sus receptores. Se emparentan en este sentido las identidades de consumo y ciudadanía, ya que el acto de consumir les aporta identidades en el marco del capitalismo actual, en donde el mercado y el consumo funcionan como espacios de vínculo social. De acuerdo con este argumento, las transferencias en forma de subsidios a distintos tipos de consumos como salarios

50 Según datos de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, en el período 2003-2015, el Gasto Público Consolidado pasó de representar un 27% del PBI al inicio del periodo al 47% al final. El incremento más significativo se vio en el Gasto Público Social apalancado por la AUH, moratorias previsionales, pensiones no contributivas y programas de índole educativa como el PROGRESAR y Conectar Igualdad. Para 2015, el Gasto Público Social representaba el 31% del PBI, más de la mitad (17%) correspondió a la esfera del Estado Nacional.

indirectos facilitan la inserción de sujetos al mercado, ya no como productores de mercancías, sino como consumidores de estas.⁵¹

El sistema tuvo dos vertientes problemáticas. En primer lugar los subsidios energéticos para contener tarifas eléctricas y de gas no fueron canalizados en forma equitativa para todo el territorio, siendo mayormente segmentados al ámbito del AMBA, provocando desigualdades en el pago de tarifas de esta región con el resto del país, impidiendo contar con similar magnitud a esas poblaciones con ese tipo de salario indirecto. En segundo término, la focalización de los subsidios a las tarifas energéticas residenciales no ha sido efectiva, permitiendo que se hagan beneficiarios de ese tipo de transferencias sectores que no lo necesitaban en términos de ingresos, lo que produjo otros dos fenómenos controvertidos: Uno respecto a la lógica discursiva del kirchnerismo basada en la equidad distributiva que aseguraba priorizar a los segmentos menos favorecidos, lo que valió de confrontaciones políticas; y otro basado en conductas de consumo vinculadas al derroche de energía, que al acrecentar su demanda, contribuían a incrementar el problema fiscal que, al tornarse público, reforzaba argumentaciones negativas respecto a los regímenes considerados como “populistas”, a los que cierto sectores sociales catalogan de ineficientes en la gestión pública.

c) Incidencia distributiva y focalización

La extracción de gas en Argentina se transporta a través de dos grandes empresas que se reparten de norte a sur el territorio en partes iguales; Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A. Son nueve las empresas licenciatarias del servicio de distribución. Los subsidios destinados a esta industria, eran otorgados a través de fideicomisos regulados por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Las finalidades de los subsidios se orientaban en: Importación para abarcar la diferencia faltante del insumo; consumo residencial; y consumo de gas envasado.

En el caso de las importaciones el Estado cubría mayoritariamente (una parte mínima era abonada por los consumidores en la tarifa) a través de ENARSA la diferencia entre el costo de la importación que realizaba la empresa estatal y el costo pagado por las empresas. El subsidio al consumo residencial, aplicado a la región patagónica y el departamento de Malargüe, se ejecutaba a través de los productores de gas que actuaban como agentes de percepción al momento de producirse la emisión de la factura. El monto era constituido con un recargo sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte, cubriendo la totalidad de los metros cúbicos consumidos. En el caso del gas envasado, se efectuaba a través de un fondo fiduciario gestionado por el Banco de la Nación Argentina, que atendía el consumo residencial del gas licuado de petróleo envasado (GLP).

En el caso del sistema eléctrico, el ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) es el organismo autárquico que se encarga de regular la actividad eléctrica y controlar a las empresas del sector. Dos factores son necesarios destacar en este sentido; por un lado el transporte y la distribución eléctrica en el país son servicios públicos que se prestan en condiciones de monopolio natural, lo que determina obligatoria la regulación estatal. Otro

⁵¹ *Cena, R y Chahbenderian, F: “El crédito y el consumo como “condiciones” de contentar y contener a las poblaciones expulsadas” Boletín Onteiken; Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social; Noviembre de 2012. Córdoba ISSN. 1852-3854.Pp 37 a 52.*

aspecto relevante es que la jurisdicción del ENRE solo abarca el Gran Buenos Aires y CABA, lo que implica que las más de dos decenas de distribuidoras que hay en el resto del país son reguladas de manera provincial, fijando un cuadro tarifario propio. La administración del sistema eléctrico nacional está bajo la órbita de CAMMESA.

Hasta 2002, con la promulgación de la Ley de Emergencia Económica, CAMMESA compraba la energía a los productores a un precio determinado hora a hora en base al precio de generación corriente⁵², y la vendía a los distribuidores a un precio estacional que se fijaba de manera semestral proyectado por CAMMESA. La diferencia entre estos dos precios era cubierta por un fondo de estabilización que durante los primeros años de funcionamiento era superavitario. A partir de 2002 el precio estacional es congelado, pero los costos de producción crecieron. La necesidad de mayor financiamiento a CAMMESA fue acrecentándose a medida que emergían las dificultades estructurales para generar mayor energía producto de la expansión económica, lo que implicó aumentar de manera cada vez más sustancial la masa de subsidios para cubrir el déficit energético.

Los bienes y servicios básicos adquieren tal denominación por su necesidad funcional, aunque también son distinguidos porque su demanda tiende a ser altamente inelástica, es decir que su consumo no se ve alterado significativamente por variaciones en el precio. Su indispensabilidad implica que ante un aumento de precios, otros consumos del hogar se vean afectados para garantizar el consumo de los básicos. Añadido a ello, una variación de precios de estos servicios afecta significativamente a hogares más pobres porque el peso en sus gastos es mayor que el de los hogares con mejores ingresos.

Durante la década del 90, en un contexto de ingresos y precios relativamente fijos, el aumento de las tarifas conllevó un aumento considerable del peso de los servicios básicos en el gasto de los hogares.⁵³ Para el análisis de la incidencia distributiva y el impacto focalizador de los subsidios se consideraron los estudios realizados tomando como referencia la asignación presupuestaria en subsidios energéticos, junto con los ingresos y consumos de los hogares representados en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares realizada por el INDEC en los períodos 2004-2005 y 2012-13.⁵⁴⁵⁵

Los subsidios para el consumo residencial de servicios básicos tienen dos características; su progresividad o regresividad, y si son pro-ricos o pro-pobres. Resultan progresivos cuando las transferencias con las que se beneficia una persona (u hogar) al recibirlos es proporcionalmente menor respecto a sus ingresos cuando estos últimos aumentan; si se produce el efecto contrario son considerados regresivos. La condición de pro-pobre se determina cuando el gasto público está concentrado en los estratos de menores ingresos,

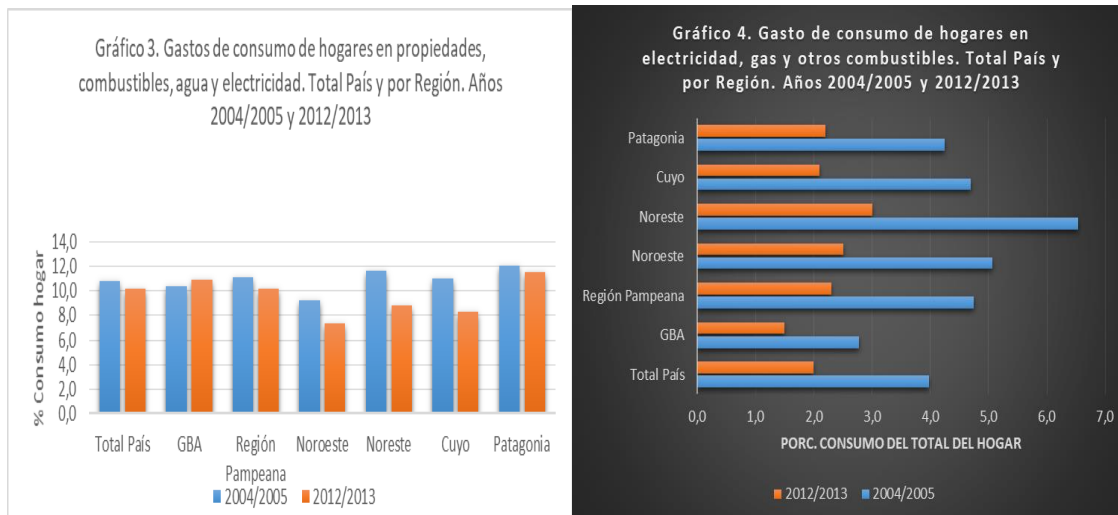
⁵² Precio Spot es la denominación técnica que se le da al precio corriente, o del momento, en donde se abona por la transacción de manera inmediata a diferencia de un contrato a futuro.

⁵³ Según el estudio de Arza (2003), el porcentaje del ingreso total familiar en el ámbito del AMBA para el período 1996-1997, destinado al pago de los servicios públicos en el decil de menor ingresos fue del 17.1%, mientras que en el de mayores ingresos fue del 3.5%. Este cálculo se da suponiendo que todos los hogares tuvieron acceso a todos los servicios. En el caso de que ello no fuera así los porcentajes disminuyen a 7.9% y 3.4% respectivamente.

⁵⁴ Lombardi M.; Mongan J; Puig J; Salim L: "Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina". Documento de trabajo DPEPE N°09\2014. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires. 2014.

⁵⁵ Puig, J; Salinardi L.: "Argentina y los Subsidios a los Servicios Públicos: Un Estudio de Incidencia Distributiva". Documento de trabajo Nro.183, Mayo de 2015. ISSN 1853-0168. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Maestría en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. 2015.

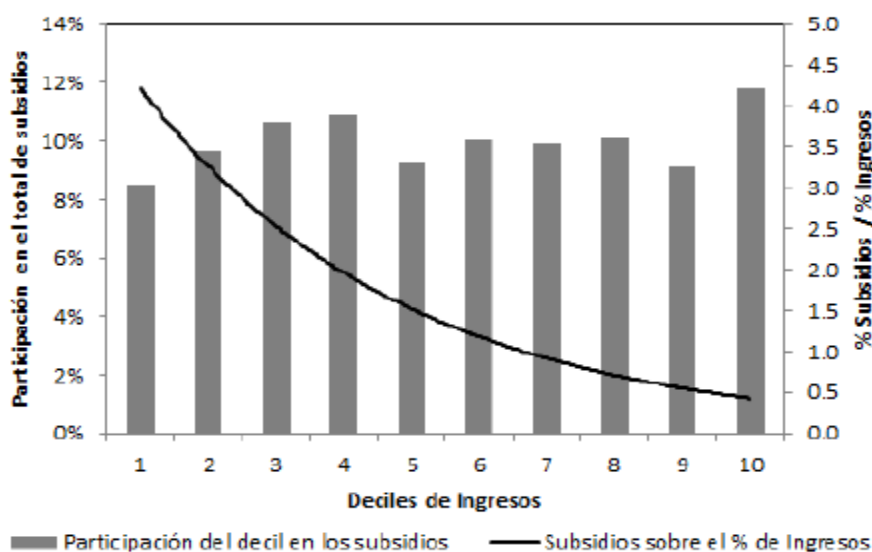
facilitando otros consumos o aminorando el impacto de estos, si sucede lo contrario se consideran pro-ricos perjudicando aún más a los sectores vulnerables. De acuerdo con la lógica del programa de gobierno desplegado en el ciclo kirchnerista, se espera que al analizar los subsidios residenciales en luz y gas, los resultados sean progresivos y pro-pobres, siendo coherentes con el esquema de distribución del ingreso buscado.



Fuente: Elaboración Propia en base a ENGho 2003/2004 y 2012/2013 INDEC.

La información que se desprende de los gráficos 3 y 4, confirma de una parte el descenso a lo largo del ciclo del gasto de los hogares vinculado a los servicios domiciliarios, y se profundiza cuando se analizan particularmente los gastos en los consumo de electricidad y gas. La región del GBA fue la más beneficiada por los bajos precios de la energía domiciliaria, producto del mayor destino de fondos a subsidiar esos aglomerados urbanos y la posibilidad de regulación más efectiva. El bajo porcentaje destinado a este tipo de gastos en los hogares, vincula la dinámica del desarrollo del ciclo a su anclaje principal; el estímulo a la producción, la demanda y el consumo.

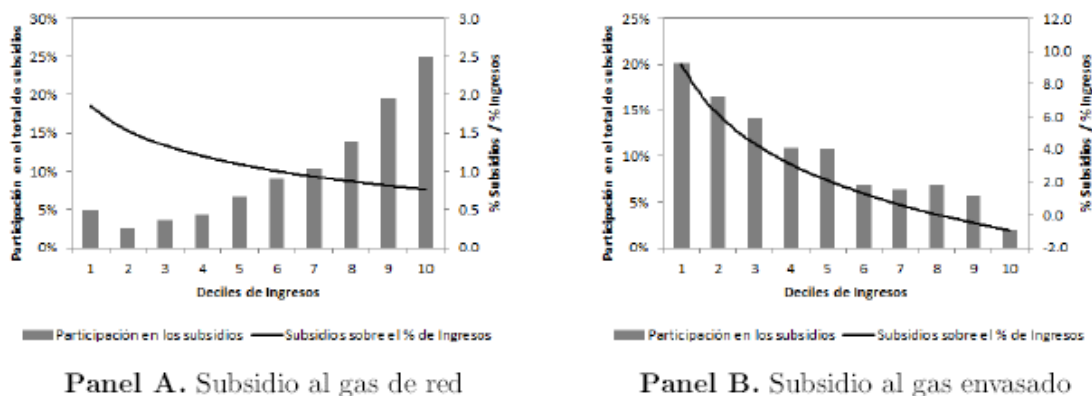
Gráfico 5. Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: Puig, J y Salinardi, L. En base a ENGHO 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

De acuerdo al gráfico 5 puede observarse la participación de cada decil de ingreso en la recepción de los subsidios (barras), donde se confirma que los subsidios a la electricidad fueron relativamente proporcionales en la distribución aunque levemente pro-ricos. Por otro lado el cociente entre el porcentaje de subsidios y el de ingresos por decil (línea), permite observar que los subsidios destinados adquirieron un carácter progresivo, resultado esperable.

Gráfico 6. Incidencia distributiva de los subsidios al gas por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: Puig, J y Salinardi, L. En base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

Del análisis del gráfico 6 se desprende que los subsidios al gas residencial de red adquirieron una dinámica similar a los de la electricidad, fueron progresivos, aunque con una tendencia decididamente pro-rica. Este dato se contrapone con aquellos destinados al gas envasado en donde obtuvieron el resultado deseado de ser progresivos y pro-pobres. Al existir un mayor caudal de consumo vía red, el carácter general de los subsidios se configuró en pro-ricos y progresivos, similar a los destinados al consumo de electricidad.

Los subsidios a los servicios básicos residenciales (en este caso luz y gas residencial) oficiaron como apalancamiento a un mayor consumo por parte de todos los estratos sociales, aunque no se encontraron mayoritariamente focalizados en los sectores más vulnerables, propiciando por un lado el déficit energético en términos presupuestarios, y por otro un efecto riqueza a sectores que no lo requerían en términos de ingreso. En el mismo sentido, se infiere que el Estado debería haber colocado un mayor énfasis en propiciar políticas de ahorro energético⁵⁶, al mismo tiempo que optimizar la segmentación de los subsidios hacia el aparato productivo y a los sectores más vulnerables, más aún considerando que la estructura de generación de energía basada en centrales térmicas si bien dio rápida respuesta a las necesidades de expansión, fue generando un cuello de botella de difícil solución en el área fiscal. En el mismo sentido tampoco hubo difusión masiva respecto a los objetivos y alcances del PEN, que podría haber oficiado como un dique de contención político en los momentos de ineficiencia energética.

Debe considerarse que las empresas proveedoras obtenían una doble ganancia bajo este escenario; la económica, que canalizaban a través de los subsidios, y la política operando

⁵⁶ Existieron algunas iniciativas como el PROGRAMA DE USO RACIONAL DE LA ENERGIA ELECTRICA (PUREE), iniciado en 2005 y reconfigurado en 2010, destinado a alentar y promover el uso racional de la energía, considerando que la misma procede mayormente de recursos naturales no renovables. Aunque no tuvo demasiada difusión ni éxito.

sobre el argumento de no inversión producto de una supuesta no rentabilidad, que en cierto sentido legitimaba los constantes cortes y deficiencias de los servicios (en especial luz y gas), sobre todo durante el tercer kirchnerismo.

Cuando se define implementar el aumento tarifario por medio de la renuncia voluntaria, o quita de los subsidios a ciertas geografías y consumos a partir de 2012⁵⁷, el atraso tarifario y el déficit presupuestario ya eran considerables para una corrección inmediata. Por otro lado, la desaceleración económica experimentada a partir de 2012, impedía efectuar un ajuste correctivo drástico que entrase en colisión con el objetivo primordial del esquema de desarrollo y con los principales significantes del discurso político del kirchnerismo. Como se analizará en la próxima sección, Cambiemos utilizó argumentativamente el atraso tarifario y los problemas de la matriz energética para atacar el esquema de desarrollo, reconvirtiéndolos en una forma de plan social innecesario, desluciendo el objetivo general de la aplicación de la herramienta, generando consensos en sectores de la sociedad para propiciar un ajuste tarifario que oficiaría de transferencia regresiva de ingresos a los sectores del capital energético en desmedro del esquema de producción y consumo previo.

4. Buceando Cambiemos.

a) Ordenar la casa y pagar la fiesta.

*Una pésima política energética del gobierno anterior nos llevó a quedarnos sin energía, a perder autoabastecimiento, perder la independencia, generarnos dependencia y generarnos un tremendo déficit fiscal. Además, dado que los precios de las tarifas eran ridículamente bajos, llevaron a consumos inusualmente altos comparados con cualquier otro ciudadano de la región. Entonces eso generó un mal comportamiento cultural de todo el país, porque claro, como pensábamos que era gratis, empezamos a despilfarrar algo que es escaso.*⁵⁸

La estrategia enunciativa de Cambiemos caracterizó, siendo opositores y luego gobierno, al ciclo kirchnerista bajo un sinfín de rótulos de negatividad, ineficiencia y corrupción en todas las esferas de acción estatal, profundizando la disputa ideológica en términos antagonistas.

Rápidamente se recompusieron significantes hegemónicos desde la esfera estatal, que el kirchnerismo pretendió disputar o reconfigurar, anclados en la concepción del desarrollo desde una perspectiva conservadora y neoliberal, proyectando un modelo financiero opuesto al ciclo anterior anclado en lo productivo. Se otorgaron concesiones múltiples a los sectores más concentrados del capital, perjudicando a aquellos pequeños y medianos orientados a la producción de bienes para el consumo interno, permitiendo una redistribución regresiva del ingreso desde clase trabajadora y la clase pasiva hacia esos

⁵⁷ El programa de renuncia voluntaria de subsidios lanzado en noviembre de 2011 no tuvo el éxito esperado, alcanzando solo 22.000 usuarios que se prestaron voluntariamente a la quita.

⁵⁸ Fragmento del discurso pronunciado por el Presidente Mauricio Macri en el marco de la Jornada de Eficiencia Energética, el 15 de diciembre de 2016, en Buenos Aires. Puede consultarse el discurso completo en <https://www.casasada.gob.ar/informacion/discursos/38126-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-el-acto-de-apertura-de-la-primera-jornada-nacional-de-eficiencia-energetica>. Última consulta 10/07/2019.

sectores. Las características más salientes de este modelo pueden encontrarse en la preeminencia otorgada a la recomposición de tasas de ganancias en dólares de sectores concentrados del capital, priorización y liberalización del capital financiero como estímulo a la inversión en activos de esa índole, liberación del tipo de cambio y de sistemas de control de ingreso y egreso de capitales, endeudamiento externo público y privado para inversiones financieras, apertura de importaciones junto con estímulos a las reconversiones productivas en sectores de alta concentración de mano de obra, colocación en esferas decisivas de gobierno de ex CEOs de sectores concentrados y una marcada política de caída del salario real para atraer inversiones por la baja del costo laboral, más una creciente primarización de la economía.

En la cuestión de la matriz energética las críticas⁵⁹ fueron orientadas a la falta de estímulo para inversiones privadas que permitieran dinamizar el sector y producir autoabastecimiento y exportaciones. En este sentido se restaba importancia a la estatización de YPF, ponderando la supuesta estafa en el proceso de expropiación, y se prometía impulsar el desarrollo energético a través de una expansión más eficiente de Vaca Muerta⁶⁰. En este panorama, la medida insignia del gobierno de Cambiemos se impulsó a través de la Res. 419/17 del Ministerio de Energía⁶¹.

El Estado decidió entregar subsidios a las empresas que concretaran inversiones e incrementaran su producción, estableciendo precios mínimos que en el caso de que las empresas vendan el gas generado a valores por debajo de esa cifra se compensaría la diferencia. El programa se estableció originalmente a un plazo de cuatro años y los precios mínimos establecidos eran descendentes. En 2018 se estableció en US\$7,50 por millón de BTU (unidad de referencia que se toma en la industria del gas), US\$7 en 2019, US\$6,50 en 2020 y US\$6 en 2021, aunque en ningún momento se comunicó como se conformaba esa estructura de precios, ni tampoco cual era el precio original, lo que valió acusaciones de diferentes espacios políticos al entonces Ministro de Energía J.Aranguren, quien además era criticado por supuestos beneficios otorgados a empresas de las cuales

⁵⁹ En el presente trabajo se hace hincapié en las críticas técnico/políticas de los miembros de Cambiemos a la matriz energética del kirchnerismo y a los subsidios a los consumos residenciales. Desde otros espacios del arco político puede destacarse a partir del 2009 la conformación del grupo de Ex Secretarios de Energía que a través del Instituto Argentino de Energía (IAE) elaboraron y publicaron 24 documentos entre 2009 y 2015 planteando las dificultades de la matriz energética del modelo kirchnerista al mismo tiempo que proponían ajustes estructurales a dicha matriz. La condición de Ex esta otorgada porque todos sus miembros participaron en esa cartera bajo los gobiernos de Onganía, Bignone, Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde. Si se desea profundizar en los documentos elaborados por el grupo puede ingresarse a <http://www.exsecretarios.com.ar/p/documentos-elaborados-por-los-ex.html>.

⁶⁰ Vaca Muerta es el nombre que fue otorgado a un yacimiento de hidrocarburos no convencional descubierto por YPF en 2011, representando actualmente el 40% del gas no convencional y el 60% del petróleo no convencional del país. Luego de la estatización de YPF se fueron descubriendo más reservorios que constituyeron un significativo capital de expansión en inversión petrolera. A partir de 2013 YPF generó convenios con petroleras de otros países, como Chevron, para poder adquirir el capital tecnológico necesario para operar. La calificación de "no convencionales" responde a que por hallarse en reservorios acotados en suelos rocosos, requieren de un procedimiento muy especial de extracción, con aplicación de mecanismos tecnológicos que nunca habían sido aplicados fuera de los Estados Unidos. La extracción del crudo depositado en pequeños habitáculos entre la roca del subsuelo se logra mediante el bombeo de agua a alta presión dentro del pozo. Esta presión genera microfracturas en la roca y el petróleo se libera a través de las fisuras. De ese modo, la perforación horizontal (buscando la roca generadora) y las fracturas hidráulicas hacen posible extraer grandes cantidades de petróleo.

⁶¹ Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/174041/20171102>. Último acceso 10/07/2019.

participaba como principal accionista previo a su función pública⁶². Según estimaciones de la Secretaría de Energía, la producción de gas en el país creció un 5% en 2018, con un incremento del 45% en el segmento de no convencionales. Producto de la caída en la actividad económica y el estrangulamiento del sector externo por la crisis de deuda, fue posible el abastecimiento interno (por mayor oferta y por cese de importaciones) y acumular saldos exportables, generando una balanza comercial energética positiva en el primer trimestre de 2019.

La devaluación acontecida en 2018⁶³ producto de las crisis del sector externo por el estímulo a las inversiones financieras de corto plazo y la desarticulación de herramientas de control de capitales que aceleraron el proceso de fuga de capitales, derivaron en la firma de un acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional en mayo de ese año, que terminó de condicionar las decisiones de política económica para garantizar el pago de deuda, con el consecuente ajuste fiscal que propone históricamente el organismo.⁶⁴

Este escenario obligó a revisar los costos que implicaban subsidios dolarizados a las productoras de petróleo y gas, en conjunción con las derivaciones políticas de la mediáticamente llamada “causa de los cuadernos” en la cual múltiples empresarios que participaban del negocio energético y se encontraban beneficiados por los subsidios estatales, fueron citados a declarar por presuntas coimas en licitaciones de obras públicas durante el ciclo de gobierno previo. Si bien el gobierno apoyó a varios de los empresarios del sector energético (como el caso de Paolo Rocca, CEO de Tecpetrol, perteneciente a Techint, actor clave dentro de la UIA y aportante de varios funcionarios al staff inicial del gobierno), que eran citados a declaración, la combinación de ajuste fiscal a “los ganadores del modelo”, que además se encontraban salpicados por supuesta corrupción en el ciclo kirchnerista, permitía una maniobra de impacto político en tiempos de recesión económica y ajuste. El resultado de ese escenario, determinó la quita de subsidios a estos sectores en inicios de 2019, lo que propició críticas de todo el sector energético (incluida YPF) y demandas millonarias al Estado bajo el cuestionamiento al concepto de seguridad jurídica, en una forma de respuesta no sólo de afectación de intereses de sectores dominantes en el bloque de poder, sino que también bajo la forma de cuestionamiento ideológico al gobierno, con la particularidad de provenir de estructuras a las que, de acuerdo al comportamiento en el final del tercer kirchnerismo y a su accionar durante el advenimiento del gobierno de Cambiemos, podría considerarse afines a su identidad.

En cuanto a la estructura energética en general, y a los subsidios otorgados a las tarifas residenciales (puede incluirse el transporte en esta lógica) en particular, los cuestionamientos motorizados por el grupo antagonista al ciclo kirchnerista, y enunciados

⁶² Para una revisión de la gestión de Aranguren y su relación con Shell puede consultarse el artículo de Federico Bernal: <http://motoreconomico.com.ar/cruda-realidad/aranguren-y-una-gestin-con-grandes-beneficiospara-shell>. Último ingreso 13/07/2019.

⁶³ De acuerdo a las estadísticas publicadas por el BCRA entre enero de 2018 (\$ 19.02) y junio de 2019 (\$ 43.78), el tipo de cambio nominal promedio mensual sufrió una devaluación del 230%. Para acceder al archivo puede ingresarse en https://www.bcr.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos_de_cambios.asp.

⁶⁴ El acuerdo, que fue modificado y adecuado en tres oportunidades, puede consultarse en múltiples fuentes con distintos grados de detalle. Para una visión general de los objetivos que se propone desde la mirada del gobierno argentino, puede accederse a: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf. Disponible al 12/07/2019.

por cambiamos antes y después de su arribo al gobierno, se centraron en los siguientes aspectos:

1. Excesiva masa de subsidios destinados a congelar tarifas de servicios públicos domiciliarios generando déficit fiscal que impediría direccionar el gasto público a fines más eficientes. La energía es un bien escaso y debe ser pagada lo que cuesta.
2. Producción del efecto ilusorio de la abundancia y el derroche, no valorando la característica de imprescindible del insumo en términos económicos y generando daños al medio ambiente por el exceso de generación vía térmica.
3. Impedimento a las empresas prestatarias de invertir en la mejora de los servicios por no tener garantizada la rentabilidad en relación a sus costos crecientes, lo que multiplicaba los cortes de suministros eléctricos y de gas, al mismo tiempo que ralentizaba la reanudación del servicio.
4. Producción de un sistema inequitativo y mal focalizado, debido a su carácter pro-rico y por la concentración de la mayoría de los subsidios en el AMBA que determinaba tarifas asimétricas con otros grandes conglomerados urbanos del país en una especie de afrenta al federalismo que cambiamos se proponía reestablecer.
5. Pertenencia a un matriz aislacionista: El kirchnerismo concebía una economía cerrada y asilada, los irrisorios valores en las tarifas de los servicios públicos y el transporte en relación con los de los países vecinos, configuraba una situación que debía ser corregida si se pretendía alcanzar el desarrollo.

La nueva política tarifaria de servicios públicos domiciliarios implementada a partir de 2016, se articuló como una reforma que recortó significativamente los subsidios, al mismo tiempo que propició aumentos tarifarios que permitieron una mejora de rentabilidad de las empresas productoras y distribuidoras de energía. En el caso de los servicios domiciliarios de electricidad y gas el promedio de los aumentos fue del 1491% y del 2057% respectivamente, hasta octubre de 2018. En el único caso en donde los subsidios fueron desapareciendo en forma más gradual fue en el caso de la llamada tarifa social, que ofició de instrumento de focalización aunque bajo un significativo aumento de controles y requisitos para acceder al beneficio por parte de los usuarios. La actualización tarifaria garantizó la vuelta de ganancias dolarizadas a las empresas⁶⁵ que además contaron con la libertad de exigir actualizaciones a medida que se acrecentaban las devaluaciones en el lapso de gobierno.

Este esquema posibilitó una transferencia de recursos en forma regresiva desde los hogares a las empresas, mientras que el ahorro fiscal que generó el Estado no compensó las pérdidas del desarme del esquema de recaudación fiscal que operaba bajo los tipos de cambios múltiples y del control de la cuenta capital en el ciclo anterior. Tampoco se

⁶⁵ *En el mercado de empresas energéticas existe una concentración, integración vertical, cartelización y abuso de posición dominante. Las empresas que participan de manera mayoritaria fueron en algún momento socios capitalistas del presidente Macri : Nicolás Caputo (dueño de SADESA, controlante minoritaria de Edesur); Marcelo Mindlin (dueño de Pampa Energía, controlante de Edenor) y Rogelio Pagano (Grupo DESA, controlante de EDEN, EDES, EDEA y EDELAP). Los dos primeros, están verticalmente integrados al controlar centrales de generación y transportistas (Transener y Transba). Tres empresas son responsables de suministrar y comercializar el 40% de la demanda total a nivel nacional y el 48% de la demanda residencial del país al 51% de los usuarios del servicio público de electricidad de la República Argentina. Para desarrollar con mayor profundidad se recomienda visitar el sitio del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo. <http://www.oetec.org>*

detecta una transferencia del ahorro fiscal producido por parte del Estado hacia la generación de fuentes de energía, considerando que en 2018 se experimentó una baja del 0,2% del PBI en relación al año 2017 del presupuesto nacional en ese ítem⁶⁶. En el mismo sentido, entre 2016-2018 la red de gas domiciliaria registró el segundo menor crecimiento después del de 2001-2003, y en relación al mismo período inmediato anterior (2013-2015), la caída fue del 32%. Al contrastar 2016-2018 con los anteriores períodos kirchneristas los valores son: -44% sobre 2010-2012; -48% sobre 2007-2009 y -38% sobre 2004-2006.

La evolución del peso de los principales servicios públicos sobre el salario mínimo aumentó significativamente a partir de 2016 (junto con la caída del salario real lo que agrava el impacto), consolidando a la Argentina como el tercer país (en 2015 era el octavo) con mayor incidencia en este aspecto, solo superado por Venezuela y Chile⁶⁷.

De acuerdo a este escenario, los hogares argentinos demandaron un 6,4% menos de electricidad entre enero y marzo de 2019 en relación al mismo período del año anterior. Es la peor caída desde 2013. Respecto de 2015 es -2,7% la diferencia. Este dato revela el efecto producido en la merma del consumo, considerando la baja elasticidad de la demanda de este tipo de bienes.

El aparato productivo también se encuentra severamente afectado, el consumo industrial de energía eléctrica cayó en el primer trimestre de 2019 respecto de 2018, en 19 provincias de las 22 interconectadas al SADI (86%). La demanda de electricidad del sector industrial y de grandes comercios terminó el año 2018 registrando una caída del 1,3% interanual. La diferencia respecto de 2015 es de -4%, mientras que de -3% en relación a 2013. La elaboración de nafta y gasoil, vital considerando el transporte de mercancías y operación de determinados bienes de capital, descendió 7,4% en el primer trimestre de 2019. Es la peor caída desde 2014. Los niveles de elaboración cayeron por debajo de los de 2015 (-1,5%).

b) La disputa por el sentido tarifario.

Las tarifas y su subsidio pueden constituirse como observables del cambio simbólico operado en el pasaje entre el tercer kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos. Es importante observar que efectos resultaron de ese cambio, y como operaron en el marco de la lucha política del modelo adecuado de desarrollo y la disputa por la legitimidad de subsidiar estos consumos. En definitiva, la disputa que se dio en esta esfera, al igual que en otras con sus diversas particularidades, atravesó la noción de derecho de los servicios públicos, de la energía como bien de consumo y motor de crecimiento, y de la identidad de los usuarios afectados como consumidores.

⁶⁶ Puede consultarse la composición de la ley de presupuesto para el 2018 en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>. (último ingreso 12/07/2019). Cabe destacar que el mismo fue efectuado antes del acuerdo con el FMI. Luego del acuerdo, las metas fueron modificadas en un sentido aún más regresivo.

⁶⁷ Los datos de referencia pueden obtenerse en el informe de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Observatorio de Políticas Públicas, Módulo de Políticas Económicas. Coordinador Mg. Santiago Frascina: "Costo Tarifario: Infografía". UNDAV, Buenos Aires, Octubre de 2018. Disponible en <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/22096.pdf>. Última consulta 11/07/2019, y en el informe de OETEC "Crisis energética y pesada herencia macrista"; Publicado el 28 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.oetec.org/nota.php?id=3931&area=5>. Última consulta 11/07/2019.

Para poder acercarse a las percepciones de las personas una vez operada la regresión tarifaria, en particular para el caso de los servicios públicos, se tomó como referencia la encuesta de coyuntura publicada por el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, realizada en el mes de agosto de 2016⁶⁸. Si bien es un primer acercamiento que no permitiría sacar conclusiones contundentes, posibilita explorar el grado de eficacia de las diferentes posturas en pugna, y observar cual pudo imponerse mejor.

En relación a las nuevas tarifas implementadas, se observa como traccionó de manera eficaz el argumento del gobierno estructurado en la consigna de sinceramiento tarifario. No obstante, no pudo obtener el mismo nivel de aceptación respecto a la presunción de que el impacto de dicho sinceramiento sería mínimo en los ingresos/gastos de los consumidores. Esto se corrobora al observar en la encuesta que el 66% de los usuarios consultados justificaron el aumento tarifario, considerando al mismo tiempo exagerado el porcentual de aumento.

Una amplia mayoría (71%) manifestó dificultades para pagar las boletas de los servicios públicos, y el 80% de los hogares relevados manifestó que tuvo o tendrá que recortar otros consumos para pagar dichos servicios. En el mismo sentido, el 64% manifestó que su poder adquisitivo empeoró en los primeros ocho meses de gobierno, más de la mitad (54%) reconoció endeudarse para pagar gastos cotidianos, y se produjeron modificaciones en consumos de bienes básicos (disminución de consumo y calidad de carne; reducción de consumo de frutas y verduras).

De acuerdo con esa información, podría corroborarse el argumento del ciclo kirchnerista respecto a la condición de salario indirecto del subsidio tarifario. Por otro lado, es significativo el dato de que a pesar de legitimar los aumentos, los usuarios no consideraron en su mayoría que la calidad del servicio fuese a mejorar (56%), y afirmaron que los servicios continuarían en aumento (55%), cosa que finalmente ocurrió. Este argumento conlleva dos lecturas contradictorias; por un lado refleja la efectividad del concepto de perjuicio a las empresas de servicios exhibido por el gobierno y por las propias compañías, exculpándolas del mal servicio producto de la falta de rentabilidad traducida en inversiones; y por otro una cierta desconfianza a las empresas privatizadas de energía, que si bien fueron perjudicadas no efectuarían mejoras significativas. Allí podemos observar como persiste un cierto rechazo y desconfianza a la gestión no estatal heredada del régimen de convertibilidad, aunque por otro lado también pesó fuertemente el deterioro de la imagen estatal durante el ciclo kirchnerista respecto a su rol como facilitador.

En el caso del argumento del derroche de energía planteado por cambiamos durante su etapa opositora y actual de gobierno, existe un consenso mayoritario de que al menos un sector de la sociedad argentina derrocha energía (39% indicó que sí, y un 27% afirmó que algunos argentinos lo hacen), aunque la aseveración se torna categórica si se contrasta con la opinión sobre el gobierno de Macri. Allí la certeza del derroche energético

68 Disponible en <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2010/11/Encuesta-de-coyuntura-COPES-Agosto-2016-1da-Parte.pdf>. Último ingreso 03/07/2019.

asciende al 75% para las personas que concordaban en general con las cuestiones planteadas por el gobierno.

Considerando este panorama y por lo reciente de iniciado el gobierno al momento de realizada la encuesta, puede inferirse que tuvo mayor eficacia simbólica el argumento gubernamental de irresponsabilidad en materia de política energética de la etapa kirchnerista al subsidiar masivamente los consumos energéticos residenciales, adherido a una especie de noción de culpabilidad respecto a haber percibido esos subsidios por parte de los usuarios indagados, percibiéndose mas como derrochadores que como portadores de derechos energéticos. No pesa en la estructura el factor de la escasa renuncia voluntaria cuando la opción fue planteada por el gobierno anterior. Las premisas de cambiemos se verifican más eficaces que el reconocimiento de la disminución del poder adquisitivo con la consecuente modificación de consumos de bienes y servicios básicos, producto de la pérdida del salario indirecto que representaban las tarifas subsidiadas.

Conclusiones

El denominado “proyecto nacional y popular” se erigió como un modelo productivo de desarrollo de identidad heterogénea. Predominó la vertiente estructuralista orientada en la concepción diamantina de EPD de distribución progresiva del ingreso con equidad social, tipos de cambios competitivos y un fuerte ahorro externo, una búsqueda de actividad plena de la economía y la utilización de políticas públicas y fiscales para reconvertir la figura del gasto en inversión social. En el mismo sentido se recompuso la autonomía relativa estatal, lacerada durante el régimen precedente, reasumiendo el control económico desde la política. Por otro lado, convivió con este esquema una noción neoestructuralista de no entorpecer la economía de mercado buscando generar equilibrios que permitan una selectividad efectiva de la gestión estatal para el desarrollo desde dentro⁶⁹, priorizando la dinámica económica en reacomodar los desajustes en el sector externo heredados de la convertibilidad para orientarlos hacia un desarrollo productivo de todos los sectores y actores económico-sociales, incluso aquellos que se encontraban en condiciones de precarización o informalidad con la promoción de múltiples programas de formación y servicio técnico, que en varios casos fueron diseñados bajo el paraguas de organismos internacionales vinculados a Naciones Unidas. Completan el cuadro orientaciones derivadas del neodesarrollismo⁷⁰ a partir de la necesidad de generar un paso adelante en la estructura industrial vigente. Si bien en el sector privado los esquemas de promoción no tuvieron los resultados esperados y sostenibles, el Estado impulsó varios proyectos de desarrollo estructural a través de la creación de nuevos ministerios, recuperación de empresas nacionales otrora privatizadas y dotando de financiamiento estructuras vitales para un desarrollo al mediano plazo. En este sentido se (re)produjo un esquema estructural de las clases dominantes argentinas, con tendencia a la visión utilitarista y a corto plazo, en su condición de agentes con capacidad de gobierno y veto,

⁶⁹ Sunkel, O. y Zuleta, G: “El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa”. En Revista de la CEPAL, CEPAL, número 42, ISSN 0251025, Santiago de Chile, Diciembre de 1990.

⁷⁰ Bresser Pereira, L.: “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. En revista Nueva Sociedad, número 210, ISSN: 02513552, Sao Paulo-Brasil, julio-agosto de 2007. Disponible en www.nuso.org. Ultimo acceso 14/07/2019.

a pesar de los estímulos estatales para una programación o planificación de al menos un mediano plazo.

La delimitación de identidad política del proyecto a partir de 2008 limitó las herramientas disponibles a aplicar en determinados momentos de tensión del esquema. En el caso de la matriz energética y los subsidios al consumo residencial de servicios públicos, las tensiones de las disputas políticas múltiples y el encorsetamiento del lenguaje político impidieron ajustes necesarios a medida que la energía (y su modo de generación) el consumo y la actividad se expandían, los precios de los hidrocarburos crecían, y la recaudación tributaria proveniente de las exportaciones disminuía, al mismo momento que imposibilitaron comunicar múltiples logros y avances en materia energética. La falta de correcciones también perjudicó la estructura discursiva del proyecto, ya que las asignaciones de subsidios no cumplían totalmente los resultados esperados, configurándose en su mayoría pro-ricas y con significativas variaciones según las zonas del país.

Las limitaciones y la conformación del antagonismo político fueron condiciones aprovechadas por los adversarios para reencauzar significantes de la hegemonía neoliberal cuestionada, o al menos tensionada, por el kirchnerismo, adhiriendo un componente democrático supuestamente ausente en el comportamiento del gobierno. Puede considerarse que se trazó una paradoja; los aspectos conservadores del discurso de cambiamos, genealógicamente similares a otras experiencias liberales o antiperonistas del pasado e incluso con ribetes del neoliberalismo saliente del cual emergió lo que luego se definió como kirchnerismo, resultaron tener una mayor eficacia para el agrupamiento y para la construcción de consensos sociales que el retorno a la épica de la generación de los setentas que impregnó gran parte de las acciones y momentos del ciclo kirchnerista.

Esta dinámica propició un rechazo a todo el ciclo, oscureciendo aún aquellas políticas que difícilmente se puedan caracterizar como negativas⁷¹ permitiendo una reversión cuasi total del esquema previo excepto ciertos programas de promoción de sectores vulnerables, aunque también resignificados bajo una lógica más focalizadora.

La posibilidad de impulsar nuevamente el desarrollo con todos los sectores económicos y sociales activos en el proceso no parece imposible considerando la potencialidad de la estructura económica Argentina, a pesar de su heterogeneidad estructural, y del reservorio de capital humano disponible, pero requerirá de una recuperación de la predominancia de las decisiones estatales en términos estratégicos. La recuperación de la autonomía relativa estatal no solo deberá officiar de protección a los sectores más castigados por el modelo financiero impulsado por cambiamos, sino que se le impone necesariamente resolver que sectores y en qué condiciones serán impulsados primero. La actual estructura de ganancias dolarizadas y de concentración cuasi monopólica de varios de los componentes del bloque de poder augura una alta conflictividad con la esfera estatal en caso de que se reinicie un esquema de redistribución progresiva del ingreso, considerando las necesidades de encadenamientos productivos que requiere el sistema productivo y la

⁷¹ En mayo de 2010, Ernesto Sanz, en ese momento senador y luego precandidato a presidente por el espacio de Cambiemos en 2015, señaló que "La AUH se va por la canaleta del juego y la droga". Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-65548/>. Ultimo acceso 12/07/2019.

imperiosa inversión en investigación y desarrollo que no debería descansar sólo en las iniciativas estatales.

La cuestión estructural de la matriz energética también es factor de disputa por el sentido del desarrollo buscado. Además de la interrelación y capacidad de gobierno del Estado y los privados, necesaria para poder pensar un ejercicio mínimo de programación y planificación, debe considerarse la relación que tendrá esa matriz con la estructura productiva en general. La disputa “autoabastecimiento o exportación para inversiones”, tiñó el escenario luego del descubrimiento del potencial de Vaca Muerta. El esquema energético de Cambiemos privilegió la inversión orientada a exportaciones, garantizando facilidades y rentabilidades a los sectores dinámicos del capital para desarrollar la industria de la manera más apresurada posible, aunque en ese programa no se observaron (al igual que en el interregno neoliberal previo) definiciones vinculadas al mediano plazo y al sostenimiento del esquema, ni tampoco operaron mejoras significativas en la infraestructura energética. Caso testigo de ello es el aumento y privatización de centrales térmicas para generación de energía y mayor concentración de las empresas del rubro.

Desde la perspectiva del gobierno actual, la balanza energética superavitaria en el primer trimestre de 2019 parece resonar como objetivo cumplido, además de traccionar como factor de contraposición a la constante sangría de recursos fiscales que implicaba la matriz energética bajo el ciclo kirchnerista. Sin embargo, el conflicto por la quita de subsidios dolarizados por encima del precio de mercado a los sectores productivos en el contexto del ajuste por crisis de deuda, pone en entredicho ese éxito, al mismo tiempo que posibilita reflexionar en qué medida el gobierno de Cambiemos quiso ejercer su capacidad de tal, o si simplemente cedió a las diferentes pujas en los distintos sectores dominantes de la estructura económica.

La estatización de YPF durante el ciclo kirchnerista, si bien cuestionada en su legitimidad por parte del bloque opositor y luego de gobierno, operó como el anclaje simbólico más efectivo de los logros del ciclo en materia de desarrollo energético y soberanía. En ningún momento desde el gobierno de Cambiemos o desde amplios sectores sociales afines, se promulgó su (re)privatización. Este aparente consenso social respecto a la empresa energética estatal podría ser reutilizado como capital simbólico por el próximo gobierno si pretende reinstalar discursos y acciones orientadas al desarrollo energético desde una perspectiva de producción, consumo, demanda y distribución progresiva del ingreso. Para ello, además de la señalada autonomía relativa, programación y planificación estatal, deberá construir capacidad hegemónica sobre los sectores del capital necesarios para el desarrollo de la actividad. No debe perderse de vista que estos actores se encuentran reacostumbrados y readaptados al esquema de facilidades provistas por el actual ciclo de gobierno, y son susceptibles a variaciones de las reglas de juego. Teniendo en cuenta este contexto las políticas a implementar (promociones o subsidios como el caso analizado) deberán contar con un alto grado de legitimidad social para no ser obturadas y revertidas. Situación que se observa, como mínimo, problemática considerando el asentamiento durante la experiencia de gobierno de Cambiemos de un discurso virulento respecto a los gobiernos de signo nacional y popular en amplios sectores de la sociedad.

El caso de las tarifas a los servicios públicos no está exento a la discusión. La alternativa al sinceramiento tarifario aplicado a partir del 2016, parece pendular entre la pesificación

y/o la vuelta a los subsidios al consumo residencial, aunque ya no masivos sino que adecuadamente segmentados. Cualquiera de los dos caminos por los que opte el Estado deberá contener condiciones que satisfagan a las empresas de posición dominante, más concentradas que durante el ciclo kirchnerista, al mismo tiempo que no deberían desbalancear los objetivos fiscales, en el marco de una política económica que deberá ser implementada partiendo de condicionamientos derivados de la crisis fiscal y de deuda. Al análisis señalado, debemos agregar un escenario internacional desfavorable, respecto al precio de los principales bienes de exportación argentinos, en relación al momento saliente del “que se vayan todos”.

Lo analizado en el presente trabajo deja, como es habitual en estos casos, más interrogantes que certezas. Sí es posible habilitar el razonamiento de hasta donde se encuentran anclados, articulados, fragmentados o mixturados los significantes que disputan qué y cómo es legítimo pensar al Estado y su relación con el desarrollo. No sólo se disputa el tipo de desarrollo y las políticas públicas implementadas según su contexto, sino que se lucha por el discurso que debe prevalecer y su relación con los actores sociales en contextos diferentes. En este sentido, los sectores antagónicos al ciclo kirchnerista fueron más capaces de imponer o reverdecer aspectos centrales de la hegemonía liberal que parecía disminuida u obturada por el advenimiento de lo nuevo que el kirchnerismo representó en su transversalidad pre conflicto 2008. Por otro lado, este nuevo equilibrio parece ser parcial y fragmentado, ya que también permanecen sólidas las imágenes de la Argentina del trabajo, el Estado mediador y la movilidad social ascendente como fuente de aspirabilidad. La diferencia entre un caso y otro es que la velocidad de reversión de los esquemas más progresistas es superior a la de los conservadores a pesar de las resistencias de múltiples fuerzas sociales. Las modificaciones de funcionamiento del sistema capitalista a partir de fines del siglo XX, y las particularidades de su implementación en la sociedad argentina, no sólo operaron sobre la matriz productiva, política y hasta estatal, sino que también dejaron una huella mnémica en ciertos sectores de la sociedad. Estas huellas son activadas con mayor facilidad aparente en contextos en donde los procesos políticos que se encuentran más vinculados a un modelo al que se puede denominar inclusivo, ven aflorar incapacidades estructurales autogeneradas, heredadas o propiciadas por otros actores sociales. Lo que sí se puede afirmar es que de repetir esquemas del pasado reciente en el caso de un próximo proyecto de gobierno orientado a un desarrollo con distribución del ingreso e inclusión social, se caerían en los mismos cuellos de botella en una sociedad que ya tránsito por las fases de “que se vayan todos” y “el candidato es el proyecto”.

Bibliografía:

Arza, C: “El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios”. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, 2003. http://bibliotecavirtual.flacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf . Último ingreso 10/07/2019.

Cena, R y Chahbenderian, F: “El crédito y el consumo como “condiciones” de contentar y contener a las poblaciones expulsadas” Boletín Onteiken; Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social; Noviembre de 2012. Córdoba ISSN. 1852-3854. Pp 37 a 52.

Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales de la facultad de Ciencias Sociales de la UBA. <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2010/11/Encuesta-de-coyuntura-COPES-Agosto-2016-1da-Parte.pdf>. Último ingreso 03/07/2019.

Chang H.; Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio. Conferencia “La mundialización y el mito del libre comercio”; New School University of New York; Nueva York; abril de 2003

De Dico, R. y Bernal, F.: “Resultados del Plan Energético Nacional” en el marco del OETEC, disponible en <http://www.oetec.org/informes/planenergetico070814.pdf>. 2015.

Diamand, M.; “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”; Buenos Aires; Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES); 1984.

Hirschman A.; Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática; Buenos Aires; en La teoría política hoy; Revista Agora; Año 2; N° 4; Verano de 1996.

Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos”. Una historia de la economía argentina 2003-2015; Buenos Aires; SXXI Editores; 2016.

Kulfas, M; Goldstein, E; Margulis, D; Zack, G: “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el periodo 2003-2014”, Revista realidad económica; n°298; Buenos Aires; Febrero y Marzo de 2016

Llorens, Campi y Bellone: “El Plan Energético Nacional 2004-2019. El marco regulatorio como sustento de cambio del paradigma nacional” disponible en <http://www.saij.gov.ar>.

Lombardi M.; Mongan J; Puig J; Salim L: “Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina”. Documento de trabajo DPEPE N°09\2014. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires. 2014.

Lopez, A y Zeller N.: “ El gasto público como herramienta política: sus transformaciones en Argentina a partir del 2003”. En x Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2013. Disponible en <http://cdsa.academica.org/000-038/436> (última consulta 02-07-2019).

Margulis, D; Rajzman, N; Tavošnanska, A: “El regreso del Estado a la planificación energética. Desafíos para la nueva década”; Buenos Aires; AEDA y Fundación Friedrich Ebert; 2011

Mouffe, C; En torno a lo político. Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica; 2009; cap. 1; cap 2.

Muñoz, M.; Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos; Mexico D.F. y Villa María, Córdoba; Plaza y Valdés y Editorial Universitaria de Villa María (EDUVIM); 2010.

Observatorio de la energía, tecnología e infraestructura para el desarrollo (OETEC): “Crisis energética y pesada herencia macrista”; Publicado el 28 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.oetec.org/nota.php?id=3931&area=5>. Última consulta 11/07/2019.

Ortiz, R.y Schorr, M: “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad”; Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN: 1851-2577. Año 1, n°2; Buenos Aires, 2007

Poulantzas, N.; Poder político y clases sociales en el estado capitalista; México D.F; S.XXI editores; 2001.

Puig, J; Salinardi L.: “Argentina y los Subsidios a los Servicios Públicos: Un Estudio de Incidencia Distributiva”. Documento de trabajo Nro.183, Mayo de 2015. ISSN 1853-0168. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Maestría en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. 2015.

Schorr, M. : “La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010”. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. Cara o Ceca edit. (Buenos Aires). ISSN: 0325-1926; año 2010.

Sunkel, O. y Zuleta, G: “El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa”. En Revista de la CEPAL, CEPAL, número 42, ISSN 0251025 , Santiago de Chile, Diciembre de 1990.

Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Observatorio de Políticas Públicas, Modulo de Políticas Económicas. Coordinador Mg. Santiago Frascina: “Costo Tarifario: Infografía”. UNDAV, Buenos Aires, Octubre de 2018.

Wainer, A: “Los cambios en la situación relativa de las distintas fracciones empresarias durante la post-convertibilidad. Un análisis a partir del panel de las grandes empresas”. Ponencia Congreso Anual 2009 de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, Ed. Mimeo; 2009.

Otras Fuentes y Fuentes estadísticas.

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) e Instituto Argentino de la Energía “GRAL. MOSCONI” (IAE) : “Los subsidios energéticos en la Argentina”. Publicado en

Diciembre de 2015. Disponible en <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/12/LOS-SUBSIDIOS-ENERG--TICOS-EN-ARGENTINA-RESUMEN-EJECUTIVO.pdf>.

CAMESSA S.A.; Informes anuales 2012, 2013, 2014, 2015. Disponible en <http://portalweb.cammesa.com/memnet1/Pages/descargas.aspx>

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-65548/>. Último acceso 12/07/2019.

<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>. (Último ingreso 12/07/2019).

INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-6>

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-45>

Ley25.561\02.<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71477/texact.htm>. Última consulta 6\7\2019

Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

Anexo Bibliográfico.

Bresser Pereira, L.: “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. En revista Nueva Sociedad, número 210, ISSN: 02513552, Sao Paulo-Brasil, julio-agosto de 2007. Disponible en www.nuso.org. Último acceso 14/07/2019

Bona, M.: “Los subsidios en clave de Clase”. En Sociales Debate, Buenos Aires, 2009. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/article/download/3272/2686>. Último acceso 12/07/2019.

González Moras, J.: “El servicio público como derecho social; 1a ed. - La Plata: EDULP, ISBN 978-987-4127-35-8; 2017

