

Energía subsidiada vs. Tarifas liberadas.

La disputa por los proyectos sociales, consumos, y derechos en la Argentina entre 2002 y 2019.

Diego Castillo y Mariano Szkolnik*

Introducción

De manera periódica, el INDEC releva los gastos de los hogares argentinos mediante una Encuesta Nacional. En el estudio recientemente publicado, correspondiente al bienio 2017-2018, el organismo encuestó alrededor de 45.000 hogares, ubicados en los centros urbanos (con 2.000 habitantes y más) de todo el país, en una muestra representativa de la diversidad regional y socioeconómica; la *Encuesta Nacional de Gastos de Hogares* (ENGHo)¹ caracteriza a los hogares a partir de la estructura de sus ingresos y gastos. Sus resultados permiten trazar un mapa de la estructura social y económica del país, oficiando como insumo necesario para la planificación de políticas públicas, a partir de conocer el consumo de bienes y servicios que realizan los hogares registrando sus alteraciones según su tipología, edad de sus miembros, provincia de residencia, y nivel de ingresos.

La encuesta permite la comparación con los resultados de relevamientos previos (ENGHo's 1996-1997, 2004-2005 y 2012-2013), mostrando que el consumo de los hogares no permanece inmutable, sino que experimenta variaciones a lo largo del tiempo, motivadas –visto desde el lado de la oferta– por cambios agronómicos, tecnológicos y logísticos, renovadas estrategias en el campo de la publicidad, concentración de la producción y distribución, incorporación de nuevos productos; en

* Los autores son licenciados en sociología por la Universidad de Buenos Aires, y miembros del Observatorio de Economía Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

¹ <https://www.indec.gob.ar/engho/>

cambio, por el lado de la demanda, las variaciones obedecen a: adopción de nuevos consumos o el abandono de patrones tradicionales, sofisticación de los gustos, deseos y aspiraciones, cambios en la estructura de los hogares, variaciones en el ingreso, y modificación en los precios relativos.

Debe tenerse en cuenta que el consumo de bienes y servicios no sólo es una práctica social orientada a la satisfacción de necesidades, sino que conforma y define identidades.² Los modos de construcción de vida de las personas han experimentado modificaciones en los últimos 40 años. El eje articulador de identidad se ha desplazado desde la experiencia común organizada por la producción (típicamente la fábrica, los sindicatos, las asociaciones mutuales y de fomento, etc.) hacia el mundo del consumo (la marca, el shopping, las redes, las personalidades “influyentes”).

Considerado desde el enfoque de las necesidades, es preciso puntualizar que hay un consumo *mínimo* que es funcional a la reproducción de la vida. Es por ello que no todos los consumos relevados por la ENGHo admiten modificaciones: determinados bienes y servicios son “inelásticos” a la demanda (es decir, a pesar de las variaciones en su disponibilidad y/o precio, su demanda no experimenta mermas sustanciales). En este grupo podemos encuadrar típicamente a los alimentos y medicamentos, pero también a los servicios públicos, gastos de movilidad y alquileres.³

La regulación estatal se torna central y necesaria, sobre todo en el caso de los bienes y servicios que son inelásticos a la demanda: una empresa de energía, guiada meramente por el criterio de rentabilidad sobre el capital invertido, podría decidir no otorgar el servicio a un conjunto de usuarios en razón de los costos que insume la prestación del servicio en la zona geográfica en la que residen. Es por ello que el concepto de “servicio universal”, refiere al acceso de los servicios públicos como un derecho y a la necesidad de asegurar su disponibilidad geográfica, la no discriminación, y accesibilidad a precios razonables. En consecuencia, el carácter de “universal” habilita la aplicación de subsidios explícitos del Estado que permitan asegurar el servicio al total de la población.

Durante los dos últimos períodos de gobierno (CFK II: 2008-2015 y MM: 2015-2019), la cuestión de las tarifas y los subsidios a la energía, constituyó un tema recurrente en el debate público. De una parte, se alegaba que los subsidios eran una política social de salario indirecto que suplementaba el poder adquisitivo de los sectores más vulnerables de la población, motorizando la expansión económica y el consumo; en la retórica oficial, los servicios públicos y su accesibilidad eran presentados como un derecho social. De otra parte, el foco crítico estaba puesto en el costo fiscal

² 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.

³ A modo de ejemplo, las personas que alquilan pueden aceptar –hasta cierto punto– variaciones en la superficie y ubicación del inmueble que han de habitar (en función de los ingresos percibidos), pero consideran que un campamento en la calle no es opción.

que esta política insumía, en la deficiente asignación de dichos recursos, en la cerrazón económica de sostener un modelo “no aplicado en las economías más dinámicas de la región”, en la falta de consideración hacia la energía como un bien escaso que debe ser “pagado a su valor real”, y en la ausencia de inversiones por el escaso estímulo que el retraso tarifario representaba. El presente artículo analiza, a partir de la información periódica relevada por el INDEC, el impacto de una y otra estrategia política sobre economía de los hogares.

Subsidios económicos y transformación de la estructura energética

Los subsidios económicos constituyen erogaciones que efectúa el Estado, destinadas a financiar gastos corrientes y de capital, con el objetivo de fijar los precios de determinados bienes y servicios, sostener el funcionamiento de empresas públicas, y/o impulsar o facilitar el desarrollo de sectores considerados estratégicos (por ejemplo, bonificando la tasa de interés en créditos para compra de maquinaria, o para mantener estables los costos de la energía a personas y empresas).

Desde mediados del siglo XX, y hasta bien entrados los años ‘80, el modelo de regulación estatal mediante la provisión de energía subsidiada, fue el ariete principal que sostuvo el proceso de desarrollo intermedio encarado por el país, conocido en la literatura académica como modelo de *Industrialización por Sustitución de Importaciones* (ISI). La privatización del sector energético durante los años ‘90 marcó el comienzo de un nuevo esquema que favoreció la obtención de rentas extraordinarias a la inversión para las empresas del sector.⁴ Aquellos fueron años de expansión de la producción de hidrocarburos y la energía eléctrica con un Estado que, bajo el principio de subsidiaridad, dejó de lado la preocupación por el autoabastecimiento, la diversificación de la matriz energética, y la promoción del desarrollo tecnológico local.

El nuevo modelo privatista y desregulado impactó sobre el precio de los servicios básicos residenciales, hecho que afectó de manera notable en el nivel de gasto en los hogares, dado que los precios se hallaban ahora atados a los valores impuestos por el mercado internacional. Con menos subsidios y en un esquema de mercado, los usuarios pagaron sustanciales sumas por un servicio antes público, lo cual representó una transferencia de recursos hacia los sectores concentrados del capital.

⁴ 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.

Con la ulterior expansión económica a la salida de la convertibilidad, y ya bien entrado en el denominado “Ciclo kirchnerista” (2003-2015), fue necesario establecer prioridades desde el Estado –plasmadas en un conjunto de políticas públicas– que reimpulsaran el proceso de desarrollo, propiciando condiciones favorables de acceso a la energía, tanto para el consumo residencial como para el industrial. Como resultado del crecimiento dinámico de la economía, el consumo energético experimentó un marcado impulso durante el período: ese fue el caso de los derivados de petróleo, tanto para el uso particular, transporte de cargas y el sector agropecuario, y del gas para 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 GNC para los vehículos.⁵

Para dar respuesta rápida a la demanda de energía eléctrica producto del crecimiento económico, se optó por la instalación de centrales de generación térmica, que requieren para su funcionamiento de la provisión de gas natural, gasoil o fueloil (según estimaciones realizadas en base a CAMMESA⁶, el 60% de la generación de energía eléctrica en el ciclo kirchnerista se efectuó a través de centrales con esa tecnología). La expansión no fue acompañada por una oferta acorde, debiendo cubrirse la demanda insatisfecha de gas con la importación del insumo desde el exterior. Condicionaban este escenario el aumento sostenido del precio internacional del petróleo y sus derivados (hasta 2014), los cuales cuadruplicaron su valor en ese intervalo de tiempo.⁷

La política energética como política social

La implementación de los subsidios resolvió el dilema de garantizar la rentabilidad a las empresas proveedoras de servicios públicos energéticos residenciales –las que bajo el esquema de la Convertibilidad, percibían ganancias dolarizadas–, al mismo tiempo que permitió, en una primera instancia, operar como salario indirecto para los sectores del trabajo, y en una segunda, sostener la recuperación del salario real.

⁵ 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.

⁶ CAMMESA S.A.; Informes anuales 2012, 2013, 2014, 2015. Disponible en <http://portalweb.cammesa.com/memnet1/Pages/descargas.aspx>.

⁷ 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.

Si bien se verificó un aumento del empleo registrado en términos generales durante los 12 años de gobierno, una de las cuestiones que el modelo de desarrollo no logró resolver fue la estabilización en alrededor de un 30% del empleo precario o informal (según diversas fuentes estadísticas y miradas sobre el mundo del trabajo)⁸. Quienes trabajan bajo esta condición, no logran acceder a las instancias de negociación salarial colectiva, tendiendo por ello sus ingresos a la baja. Considerando este escenario, los subsidios a las tarifas de gas y electricidad residenciales (junto con los subsidios al transporte y a otros consumos) operaron durante el ciclo kirchnerista como *salario indirecto* (es decir, no remunerado en el bolsillo) propiciando la inserción de sujetos al mercado, ya no sólo como productores de mercancías, sino también como consumidores.

El sistema implementado tuvo dos aspectos problemáticos. En primer lugar los subsidios energéticos –establecidos para contener los precios de la electricidad y el gas residenciales– no impactaron por igual en todo el territorio nacional.⁹ En segundo término, su focalización no fue totalmente eficiente, siendo beneficiarios de estas transferencias sectores de altos ingresos que no las requerían; de aquí se derivaron dos nuevos problemas: a) la lógica discursiva del kirchnerismo –sustentada en la equidad distributiva que aseguraba priorizar a los segmentos menos favorecidos– era puesta en tensión, hecho que al gobierno le valió no pocas confrontaciones; y b) los usuarios no actuaron de modo responsable respecto al consumo de la energía domiciliaria; el derroche fue la norma, lo cual agudizó el problema fiscal. La exposición mediática de estos problemas, reforzó la consideración negativa por parte de un sector de la población hacia el gobierno. Este juicio peyorativo fue capitalizado por la oposición política encarnada en la alianza *Cambiamos*, bajo un sinfín de rótulos de negatividad, ineficiencia y corrupción en todas las esferas de acción estatal.

Atendido por sus dueños: la orientación de la política energética bajo el gobierno de Cambiamos

Con el arribo de *Cambiamos* (2015-2019), se profundizó el cuestionamiento hacia todos los valores y símbolos construidos durante el periodo precedente, que atribuían un papel central a la acción del

⁸ García Delgado, D.: “La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada 2002-2013”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, Buenos Aires, año 2014. Flacso

⁹ 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. Su jurisdicción solo abarca el Gran Buenos Aires y CABA, lo que implica que las más de dos decenas de distribuidoras que existen en el resto del país son reguladas de manera provincial, fijando un cuadro tarifario propio. En este contexto, el AMBA se benefició con las tarifas más bajas.

Estado. El nuevo gobierno proclamó una concepción del desarrollo desde una perspectiva conservadora y neoliberal, cambiando el eje de la valorización desde la esfera productiva hacia la financiera.

El nuevo gobierno decidió otorgar subsidios a las empresas que concretaran inversiones e incrementaran su producción, estableciendo precios mínimos los cuales quedaban garantizados por el Estado en el caso de que las empresas tuvieran que vender el gas generado por debajo de esos valores.¹⁰ El criterio rector de esta política se articuló sobre las críticas al ciclo kirchnerista, que apuntaban hacia la ausencia de estímulo para inversiones privadas, imposibilitando de este modo dinamizar el sector, propiciar el autoabastecimiento, y estimular exportaciones.

Desde la perspectiva del gobierno de *Cambiamos*, cinco eran las principales cuestiones a corregir en materia energética y tarifaria:

1. Resultaba excesiva la masa de subsidios que, hasta diciembre de 2015, el Estado destinaba a mantener congeladas las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. El elenco de gobierno fustigaba la contribución al déficit fiscal de dichas erogaciones, argumentando que la energía es un bien escaso y “debe ser pagada lo que cuesta”.
2. La persistencia y magnitud de los subsidios producía un ilusorio “efecto abundancia”, promovía el derroche, y generaba daños al medio ambiente por el exceso de energía producida a partir de centrales térmicas.
3. En un contexto de costos crecientes, la escasa rentabilidad obtenida por las empresas prestatarias desestimulaba la inversión necesaria para la mejora de los servicios ofrecidos. La escasa o nula inversión se tradujo en la multiplicación de los extensos cortes (y lenta restitución) en el suministro de gas y electricidad.
4. Conformación de una estructura de subsidios inequitativa y mal focalizada. Los subsidios se concentraban en el AMBA, determinando asimetrías tarifarias con respecto a otros grandes conglomerados urbanos del país, lo cual atentaba con el ideario federalista y regionalizante que *Cambiamos* se proponía reestablecer. Por otro lado, la falta de segmentación de los

¹⁰ La medida insignia se impulsó a través de la Res. 419/17 del Ministerio de Energía. 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 participaba como principal accionista previo a su designación como funcionario público.

subsidios hacía que sus principales beneficiarios fueran, paradójicamente, los sectores de mayores ingresos.

5. Denuncia de una matriz energética “aislacionista”: El gobierno kirchnerista habría promovido una economía cerrada, aislada y artificialmente protegida de la competencia externa. Los “irrisorios” valores de las tarifas de los servicios públicos y del transporte en relación con los de los países vecinos, configuraban una situación que debía ser corregida si se pretendía encauzar la senda del desarrollo.

La nueva política tarifaria, implementada a partir de 2016, recortó significativamente los subsidios, al mismo tiempo que fijó una sucesión de aumentos 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 1500% y del 2000% respectivamente (hasta octubre de 2018¹¹). La actualización de los precios (o “sinceramiento tarifario” en el discurso oficial) permitió la recuperación acelerada de las ganancias extraordinarias de las empresas, que a la vez tuvieron libertad para exigir nuevas actualizaciones que compensaran los efectos de las distintas devaluaciones ocurridas durante el período, en una virtual redolarización de sus ganancias.

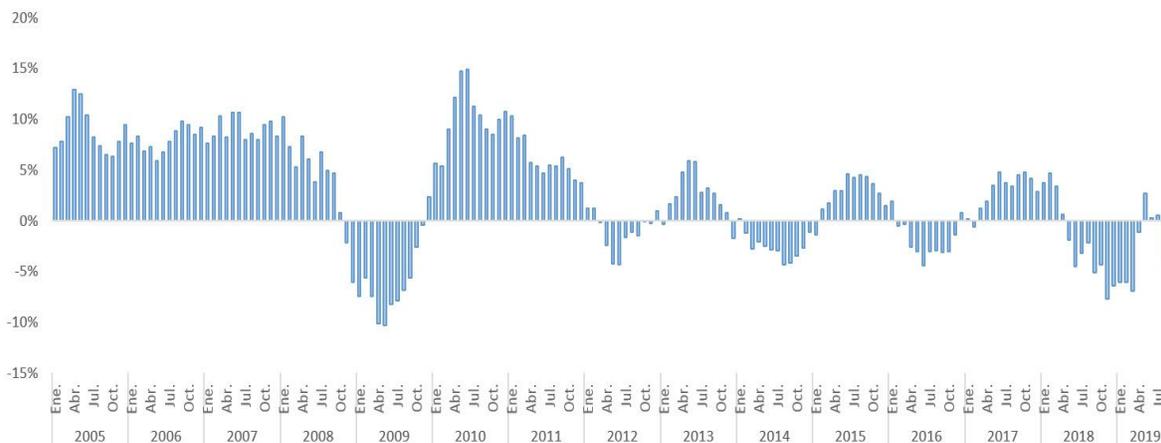
Solamente en el caso de la tarifa social, la política de reducción y eliminación de los subsidios se ejecutó con gradualidad. Como contrapartida, se incrementaron los controles y requisitos de acceso al beneficio por parte de los usuarios.

La política social de subsidios y el impacto en los gastos de los hogares

A continuación se ofrece una serie de gráficos con el objeto de analizar en términos comparativos el efecto de la política de subsidios, considerando su importancia relativa en el presupuesto nacional, su carácter de “política social” y los niveles de afectación en la composición de gasto de los hogares.

¹¹ Se toma como referencia hasta ese período de tiempo, porque la comparativa de ENGHO es hasta el año 2018. Estudios recientes indican que los valores de aumento tarifario promedio durante el gobierno de Cambiemos en luz y gas residenciales oscilan el 3800% para la luz y el 2400% para el gas.

Grafico 1: Estimador Mensual de Actividad Económica Industrial (EMAE) entre 2005 y septiembre de 2019



Fuente: Observatorio de Economía Política, en base a datos publicados por el INDEC

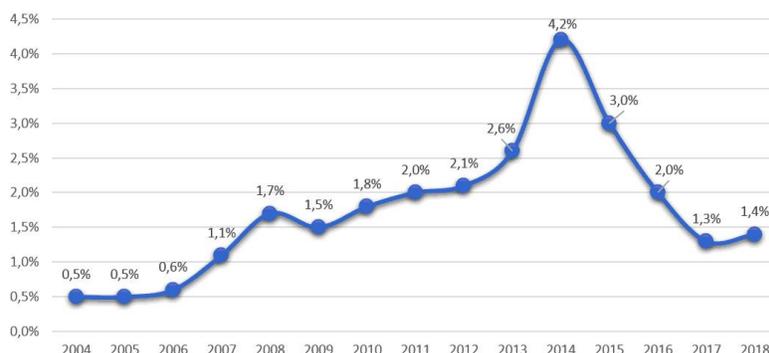
El *Gráfico 1* presenta el desempeño de la actividad económica entre 2005 y 2019 (EMAE), relevado por el INDEC. El indicador muestra un crecimiento sostenido de la actividad entre 2005 y 2011, con excepción de 2009, periodo en el cual la economía acusó el impacto de la crisis financiera internacional del año anterior. Importa entender que, de no mediar cambios tecnológicos sustanciales, existe una correlación positiva entre la actividad económica y la provisión de energía: a mayor actividad, la demanda se incrementa (particularmente, en las ramas orientadas al consumo en el mercado interno: producción manufacturera, alimenticia, textil, consumo para el hogar, metalmecánica, etc.) La disposición de energía barata y abundante no es suficiente para explicar el incremento de la actividad, pero constituye un factor más que necesario.

A partir de 2012 y hasta 2015, la economía discurrió por un trayecto sinuoso, donde a los procesos de ajuste devaluatorio (2012 y 2014) les siguió un ciclo de crecimiento de similar impacto. La decisión de sostener, e incluso incrementar los subsidios energéticos, tuvo efectos contracíclicos que compensaron los desequilibrios.

Desde diciembre de 2015, y con el cambio de gobierno, la tendencia del estimador fue decreciente, a excepción del periodo 2017 en el cual el crecimiento de la actividad alcanzó valores similares a los de 2013 y 2015¹². Las reformas introducidas en la estructura tarifaria y el estímulo a la inversión concomitante, no se tradujeron en el crecimiento de la actividad económica global y afectaron seriamente la performance de las industrias orientadas el mercado interno.

¹² El aumento promedio anual del EMAE para 2013 fue del 2,44%, en 2015 del 2,74%, y en 2017 del 2,86%.

Gráfico 2: Subsidios energéticos como porcentaje del PBI (2004-2018)

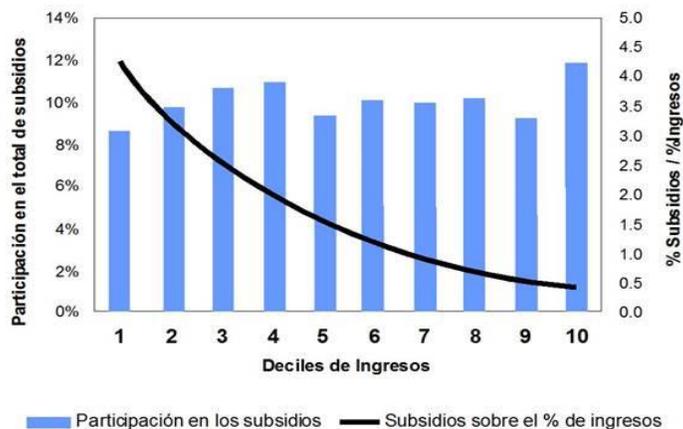


Fuente: Observatorio de Economía Política, en base a datos del Ministerio de Economía

Como ya se ha dicho, la decisión estratégica de sostener el precio de la energía buscaba garantizar dos cuestiones relacionadas: por una lado reflejaba y promovía el aumento de la actividad económica en general y la industrial en particular, al mismo tiempo que acompañaba el incremento de la demanda de energía en los hogares, producto de una mayor inclusión social y mejora en los ingresos, que apalancaron el consumo de bienes básicos domiciliarios. La modalidad elegida para garantizar la oferta incrementó el déficit energético, insumiendo una cantidad significativa de recursos del gasto público, situación que se aceleró a partir de 2010. El gobierno encabezado por Mauricio Macri decidió un cambio radical en la política de subsidios, revirtiendo el esquema precedente. Así, como puede observarse en el *Gráfico 2*, los subsidios energéticos (medidos como porcentaje del PBI) se redujeron en un 50% en el término de tres años (2016-2018).

Cuando se analiza la implementación de la política de subsidios residenciales, es preciso observar en qué modo impactó en cada uno de los estratos sociales, considerando la distribución de los subsidios y su focalización. Para ello, se analizan los casos de los servicios de electricidad y gas.

Gráfico 3: Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de ingreso per cápita familiar, años 2012-2013



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

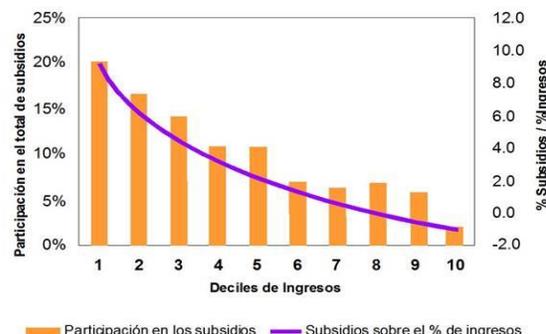
En el *Gráfico 3*, se aprecia la participación de cada decil de ingreso en la recepción de los subsidios (barras), donde se confirma que los destinados a la electricidad fueron relativamente homogéneos, aparentando una distribución igualitaria a todos los estratos poblacionales. Sin embargo, un análisis más detallado demuestra que existió una leve apropiación diferencial a favor de los deciles de mayores ingresos (6 al 10). Por otro lado el cociente entre el porcentaje de subsidios y el de ingresos por decil (curva negra), permite constatar que los subsidios tuvieron un carácter progresivo (por caso, para el primer decil, los subsidios representaron el 4,5% de los ingresos totales del hogar, en tanto para el decil 10, esta proporción cae hasta un 0,5%). En definitiva, los deciles de población más pobres se vieron beneficiados por una mayor proporción de salario indirecto, expresada como subsidios a la electricidad.

**Incidencia distributiva de los subsidios al gas residencial por deciles de ingreso per cápita familiar, años
2012-2013**

Gráfico 4: Gas Natural



Gráfico 5: Gas Envasado



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

El *Gráfico 4* muestra que los subsidios al gas residencial *de red* asumieron una tendencia decididamente “pro-rica”, con hincapié en que la participación de cada estrato de población en los subsidios no sólo no fue homogénea (como en el caso de la electricidad), sino que se concentró significativamente en los estratos de mayores ingresos: el 20% más rico de la población percibió el 45% de los subsidios estatales, en tanto el 20% más pobre lo hizo sólo del 7,5%. En el *Gráfico 5* puede apreciarse que en términos de participación en los subsidios, ocurrió lo contrario en el caso del *gas envasado*. La razón es sencilla: los sectores más desfavorecidos de la población habitan en zonas carentes de gas de natural, debiendo recurrir al uso de garrafas. En ambos gráficos se observa que las curvas que relacionan participación en los subsidios e ingresos del hogar, marcan una tendencia progresiva, contribuyendo al salario indirecto de los estratos más bajos.

Gráfico 6: Evolución de gastos de los hogares, según rubros seleccionados, como porcentaje del gasto total de los hogares (serie histórica ENGHo)

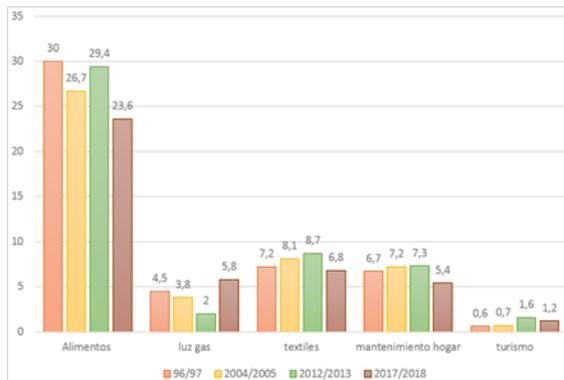
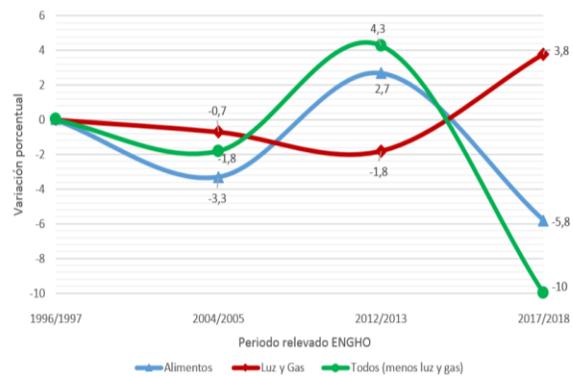


Gráfico 7: Variación porcentual del gasto de consumo en hogares, por período, según rubro (base 1996/1997=0%)

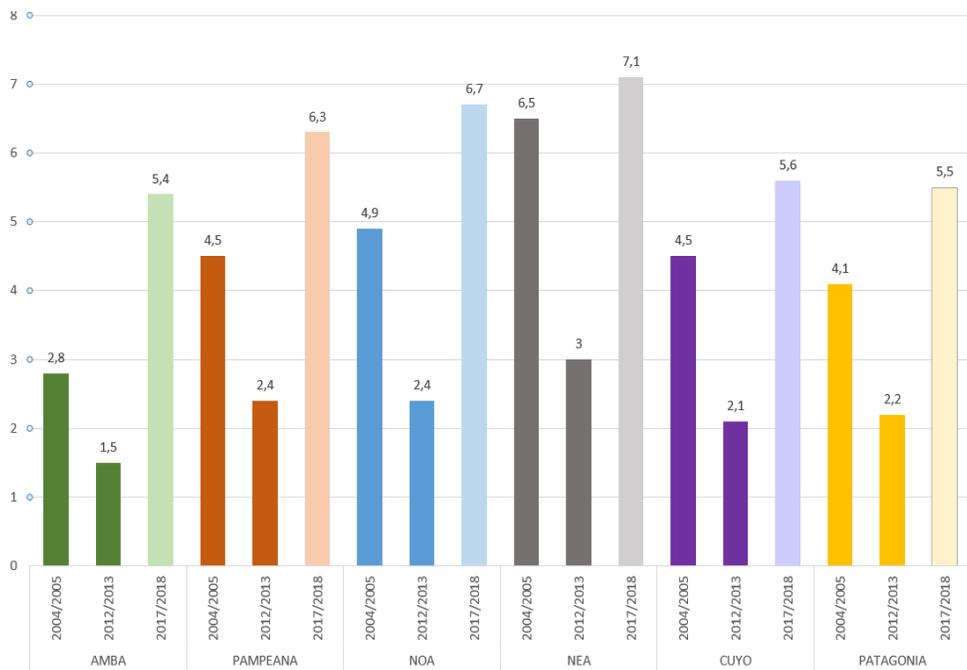


Fuente: Observatorio de Economía Política, sobre series publicadas por INDEC

En el *Gráfico 6* se toman cinco rubros de los relevados por la ENGHo, a modo comparativo. Tres de ellos (alimentos, luz y gas, y textiles e indumentaria) son inelásticos a la demanda. Los otros dos rubros seleccionados se caracterizan por su elasticidad (mantenimiento y equipamiento del hogar, y turismo). Aun así, entre las encuestas 2012-2013 y 2017-2018, se evidencia una disminución significativa en los gastos del hogar destinados a todos los rubros, excepto luz y gas los cuales, por el contrario, incrementan su participación en la composición del gasto. El mismo desempeño se observa, aunque expresados como variación porcentual, en el *Gráfico 7*.

El incremento de la participación en la estructura de gastos de los hogares de los rubros considerados elásticos, y la sensible disminución en los gastos destinados a luz y gas entre 2004 y 2013 (*Gráfico 6*), visibiliza cómo el excedente producido por cada hogar era destinado a otros consumos, sin por ello mermar la demanda. En el *Gráfico 7* se observa cómo todos los consumos (menos luz y gas) crecieron un 4,3% entre las ENGHo's 2004-2005 y 2012-2013, mientras que hacia 2017-2018, cayeron un 10%. La tendencia es inversa cuando se considera la participación de los gastos en luz y gas, que se incrementaron un 3,8% en el mismo período.

Grafico 8: Evolución de gasto de los hogares destinado a luz, gas y otros combustibles, por región y como porcentaje del gasto total de los hogares. (Serie histórica ENGHo)



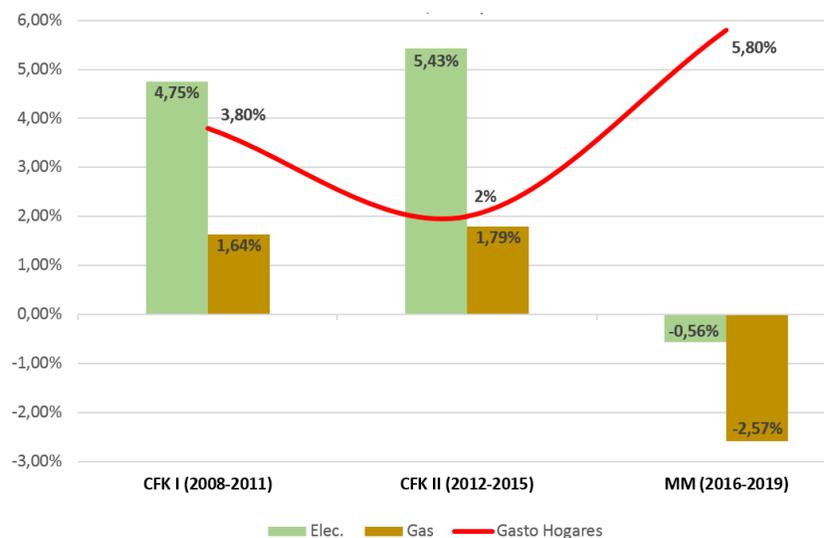
Fuente: Observatorio de Economía Política, sobre series publicadas por INDEC

El análisis de la distribución regional de los subsidios energéticos residenciales, como porcentaje del gasto de los hogares, corrobora las tendencias detalladas en los gráficos precedentes. En efecto, y tal como se aprecia en el *Gráfico 8*, en el ciclo de mayor asignación presupuestaria para sostenimiento tarifario vía subsidios (años 2012-2013), los hogares de todas las regiones del país disminuyeron significativamente el porcentual de gastos destinados a dichos consumos. La merma observada fue la resultante de una política que ya en el periodo 2004-2005 impactaba sobre los gastos en energía de los hogares: Entre las ENGHo's 2004-2005 y 2012-2013, los gastos energéticos en todos los hogares del país disminuyeron en promedio un 50%, siendo paradójicamente los hogares del AMBA quienes menos se beneficiaron de dicha disminución.

El panorama cambió drásticamente a partir de la asunción del gobierno de *Cambiamos* en diciembre de 2015: Los hogares de todas las regiones experimentaron (según el relevamiento de 2017-2018) un considerable aumento del porcentual del gasto en este tipo de consumos a un promedio general mayor –aproximadamente el 176%– que la disminución previa. En este caso los hogares de la región del AMBA fueron los más perjudicados, aumentando un 260% de su presupuesto a pagar estos servicios. El argumento oficial que sostenía que el AMBA era la única región favorecida por la asignación de los subsidios residenciales durante el ciclo kirchnerista, queda refutado cuando se contrastan los datos relevados en el resto de las regiones. Por otra parte, el ajuste tarifario no sólo no

corrigió esa supuesta inequidad de base, sino que por el contrario, al menos triplicó la carga de gasto de los hogares en bienes esenciales para su reproducción material, como son este tipo de servicios públicos.

Gráfico 9: Evolución de demanda de energía eléctrica y gas residenciales y gasto de consumo hogares en luz, gas y otros combustibles. Por período presidencial



Fuente: Observatorio de Economía Política, sobre información producida por CAMMESA, ENARGAS y ENGHo (INDEC)

El *Gráfico 9* presenta la evolución porcentual de la demanda de energía residencial en luz y gas (promedio) entre 2008 y 2015. Como contraparte (indicado con la curva roja), en el mismo periodo se aprecia un marcado descenso porcentual en estos consumos (-48% entre CFK I y CFK II), debido a la baratura resultante de la política de subsidios. En cambio, en el período del gobierno de *Cambiamos*, el consumo sufrió una importante contracción, dado que la demanda energética decreció en promedio un 143% para el gas residencial, y 110% para el caso de la energía eléctrica, mientras que el porcentual de gastos destinados al consumo de estos servicios en el hogar creció un 290% entre CFK II, y MM (Macri).

Conclusiones

Las evidencias disponibles permiten inferir que el esquema de subsidios a los servicios básicos residenciales implementado a partir de 2002 ofició –hasta su reducción o supresión en 2016– como salario indirecto y palanca del consumo, para un conjunto indiferenciado de estratos de población. Un análisis minucioso arroja que el Estado no sólo no focalizó el beneficio particularmente sobre los sectores más vulnerables, sino que hasta entregó energía barata a sectores que, por sus niveles de ingreso, hubieran podido (y debido) pagarla a mayor precio. Esto supone una paradoja que cualquier política pública que se encare en el futuro deberá tener en cuenta: los gobiernos kirchneristas imprimieron a los servicios públicos el carácter de “derecho universal”, a través de subsidios otorgados con el criterio de progresividad. Sin embargo, en su universalidad terminaron oficiando también como subsidio a la riqueza.

Considerando esta cuestión central, el peso relativo de los subsidios sobre el presupuesto nacional (ver *Gráfico 2*) tendría que haber forzado a las autoridades del área a propiciar políticas de ahorro energético¹³, al tiempo que introducir una modificación en el esquema de subsidios, ofreciendo energía a bajo precio preferentemente a la producción industrial orientada al mercado interno, y a los estratos más vulnerables de la población: el consumo suntuario no requiere subsidio alguno. Más aún teniendo en cuenta que la estructura de generación de energía basada en centrales térmicas, si bien permitió una rápida respuesta a las necesidades de expansión, contribuyó de manera creciente al déficit fiscal. No debe omitirse en el análisis que, bajo este escenario, las empresas proveedoras obtenían una doble ganancia: *económica*, por un lado, que canalizaban a través de los subsidios, y *política* argumentando que la no reinversión de utilidades era motivada por la “escasa o nula” rentabilidad que obtendrían, lo cual en cierto sentido justificaba los constantes cortes y prestación deficiente del servicio (en especial luz y gas), sobre todo a partir del año 2013.

Cuando a partir de 2012 el gobierno decidió implementar un aumento tarifario por medio de la “renuncia voluntaria” y la quita de los subsidios a algunas geográficas¹⁴ –lo que se denominó públicamente como “sintonía fina”–, el atraso tarifario y el déficit presupuestario ya eran considerables; razón por la cual el intento de corrección no tuvo los resultados esperados. El escenario se complejizó notablemente por la desaceleración económica experimentada a partir de ese año, en tanto que cualquier intento de ajuste correctivo drástico del esquema de subsidios y

¹³ 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.

¹⁴ 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.

tarifas habría impactado negativamente sobre el objetivo de desarrollo, así como con los principales significantes del discurso político del kirchnerismo. *Cambiamos*, ya en el poder, utilizó argumentativamente el atraso tarifario y los problemas de la matriz energética para atacar el esquema de desarrollo, señalando a la política de subsidios como un “plan social innecesario”, desluciendo el objetivo general de la aplicación de la herramienta, al tiempo que 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. La implementación de este “sinceramiento tarifario” tampoco resolvió las antes denunciadas “inequidades de base”, ya que los hogares de todo el país debieron destinar una mayor proporción de sus ingresos al pago de estos servicios, sin distinción de regiones

La operación de resignificación que involucró el ajuste propiciado incluyó dos dimensiones: a) la de los servicios públicos y la energía como bienes escasos que deben ser “pagados a su valor *real*”, y b) que el “frenesí” de otros consumos en los 12 años previos fueron una “fantasía” que no podía ni debía sostenerse en el tiempo: el goce de determinados bienes y servicios no constituye un derecho, sino que responde a la lógica contractual; *el consumo es función del espacio social de referencia y del nivel de ingreso alcanzado*.¹⁵

Con el gobierno de *Cambiamos* los hogares se vieron forzados a destinar una mayor proporción de sus ingresos para solventar el gasto energético, lo cual sólo tuvo lugar en detrimento de otros consumos considerados inelásticos, en un contexto en el cual éstos últimos también le ganaban la carrera al salario (la inflación acumulada durante la gestión de Macri fue de 255,8%, lo cual supone una caída de 20 puntos porcentuales en el salario real¹⁶).

Considerar como indicador de “éxito” la baja en el porcentual de subsidios energéticos en relación al PBI que se llevó adelante en el gobierno de *Cambiamos*, puede conducir a un equívoco. 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.¹⁷ Tampoco se detecta una transferencia del ahorro fiscal hacia la generación de fuentes de energía, considerando que en 2018 se experimentó una baja del 0,2% del PBI en relación al año

¹⁵ <https://www.infobae.com/2016/05/27/1814472-gonzalez-fraga-le-hicieron-creer-un-empleado-medio-que-podia-comprarse-celulares-e-irse-al-exterior/>

¹⁶ <http://itegaweb.org/observatorios/navegador-macro/>

¹⁷ Hasta 2017, según los datos de la subsecretaría de programación económica del ministerio de hacienda, el ítem de servicios económicos (donde se concentran los subsidios) en el gasto público consolidado, disminuyó un 30% como porcentaje del PBI. Para los servicios de deuda creció un 62%. Debe considerarse que a partir de la crisis de deuda experimentada a partir de 2018, este último apartado creció en importancia.

2017 del presupuesto nacional en ese ítem.¹⁸ La disminución del consumo de energía de hogares y empresas, vital para los procesos de reproducción material de la vida, de crecimiento y desarrollo, también se vio reflejada en la caída de la actividad y en la demanda hogareña.

Desde la victoria del *Frente de Tod*s* en las últimas elecciones presidenciales, las discusiones respecto a qué debería hacerse con respecto a las tarifas de servicios públicos residenciales, oscilaron en un arco que va desde la pesificación-desdolarización, hasta la reimplantación de los subsidios (ya no masivos, sino adecuadamente segmentados de modo de evitar inequidades). Por el momento, la gestión asumida el 10 de diciembre de 2019, decidió suspender por 180 días los incrementos previstos por el gobierno saliente, con la clara intención de revisar el cuadro tarifario y evaluar la situación. Si bien se espera el diseño de un esquema más equitativo y debidamente focalizado, es necesario considerar que el debate puede centrarse en aspectos más profundos: a) por un lado, el rol de las políticas sociales impulsadas desde el Estado, considerando que los subsidios al consumo de servicios públicos residenciales pueden operar adecuadamente como factor expansivo de la demanda de bienes y servicios, sentando las condiciones de posibilidad para una recuperación de la producción y el trabajo; y b) los objetivos que se persigan en materia de política económica deberán no sólo tener en cuenta el nivel de endeudamiento y la delicada situación fiscal heredada, sino que no podrá soslayarse en la negociación y el análisis el hecho de que la concentración en el sector energético (y su posición dominante) es mayor que durante el ciclo kirchnerista.¹⁹

Finalmente, es necesario considerar hasta qué punto se encuentran articulados, fragmentados, mixturados y anclados los significantes sobre la disputa de cómo debe ser pensado el Estado y su relación con el desarrollo. La experiencia histórica indica que no ha habido proceso de desarrollo que no fuera facilitado, propiciado y motorizado por los Estados, teniendo en las políticas públicas

18 Puede consultarse la composición de la ley de presupuesto para 2018 en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>. (ultimo ingreso 12/12/2019). 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.

¹⁹ 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>

su herramienta fundamental y campo privilegiado de la disputa.²⁰ Los intereses en pugna no sólo batallan en el campo económico, sino en el universo del sentido: los discursos circulantes reflejan y fundan realidades, conforman identidades y preforman maneras de ver y concebir el mundo social. En la Argentina, los sectores antagónicos al ciclo kirchnerista se demostraron hábiles en imponer una perspectiva que situaba en el Estado la génesis de todos los problemas. Como fuerza política, y con el auxilio insustituible de la prensa hegemónica, *Cambiamos* fue imponiendo una idea productivista que podía y debía prescindir del Estado como regulador, en la medida que contaminaba las relaciones sociales de producción, suprimía la iniciativa a los actores privados, restaba estímulos a la inversión productiva, deprimía el salario, y limitaba la movilidad social ascendente. Sin embargo, este consenso fue parcial y fragmentario, ya que a medida que el gobierno de Macri avanzó con el ajuste y la restricción forzosa de los consumos populares, fue tomando nuevo impulso la idea de que sin producción no hay trabajo, sin Estado activo no hay movilidad social ascendente, y sin integración social no hay futuro viable para el conjunto mayoritario de la sociedad. Radica una diferencia fundamental entre ambos procesos de reversión: a pesar de la resistencia de múltiples fuerzas políticas y sociales, el edificio progresista montado entre 2003 y 2015 pudo ser parcial y velozmente desmontado. La modificación sustancial de la matriz productiva a partir del último cuarto del siglo XX dejó huellas indelebles en la subjetividad de ciertos sectores de la sociedad, que asumen una ontológica desconfianza hacia la acción estatal, cuando esta asume una faceta progresista. En contextos de crecimiento económico y desarrollo social con relativa inclusión, estas huellas se activan. Será necesario pensar estas cuestiones para poder planificar y programar las políticas sociales destinadas a equilibrar desigualdades, sin que sus propios beneficiarios sientan que no les asiste derecho alguno, o se muestren dispuestos a renunciar a ellos.

²⁰ 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.

Bibliografía consultada.

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.

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.

García Delgado, D.: “La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada 2002-2013”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, Buenos Aires, año 2014. FLACSO.

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.gob.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.

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

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.

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>

INDEC:

<https://www.indec.gob.ar/engho/>

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

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

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-5>

<http://itegaweb.org/observatorios/navegador-macro/>

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>.

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