

# SOCIALES en DEBATE 09

## **Subsidios en clave de clases** en la Argentina posneoliberal (2002-2014)

LEANDRO M. BONA

LICENCIADO EN ECONOMÍA (UNLP), MAESTRANDO EN ECONOMÍA POLÍTICA (FLACSO). BECARIO  
DOCTORAL DE LA ANPCYT. MIEMBRO DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL CAMBIO SOCIAL (CECS).



## 1. Introducción

La privatización de los servicios públicos en la Argentina en la década de los '90 ofició como un baluarte del nuevo esquema macroeconómico ensayado por el gobierno neoliberal. Mediante la reestructuración del Estado y sus funciones, se logró asestar un duro golpe a la clase trabajadora en la medida en que se transferían ingresos al gran capital.

La salida de la Convertibilidad en 2002 implicó importantes desafíos para los gobiernos siguientes. Después de la devaluación, las empresas privatizadas buscaron recuperar márgenes de ganancia presionando por el alza de las tarifas (fundamentalmente en transporte, gas y electricidad). Sin embargo, esto implicaba una (nueva) disminución significativa del salario real y el riesgo de dificultades macroeconómicas derivadas de la escalada ascendente de precios. Ante la dificultad de recrear un patrón de acumulación de capital que garantizara, simultáneamente, ganancias para un sector del capital y el no empeoramiento de las condiciones materiales de la clase trabajadora, la política de transferencias a los sectores económicos se transformó en una herramienta clave.

Por estos motivos, se instrumentaron una batería de subsidios a las empresas proveedoras de dichos servicios. Si bien en los primeros años de la posconvertibilidad los montos destinados a este propósito no implicaron erogaciones de gran porte para el Estado, su significativo crecimiento hizo que fueran cuestionados de forma oficial recientemente.<sup>1</sup>

El trabajo se propone abrir un canal de debate que contemple una nueva forma de analizar las implicancias de la política de subsidios, a partir de una relectura en clave de clases sociales.

---

<sup>1</sup>En octubre de 2011, la presidenta Cristina Fernández utilizó el concepto de "sintonía fina" para dar cuenta de que era necesario revisar algunas políticas fiscales, entre las que se contaban los subsidios a los sectores económicos.

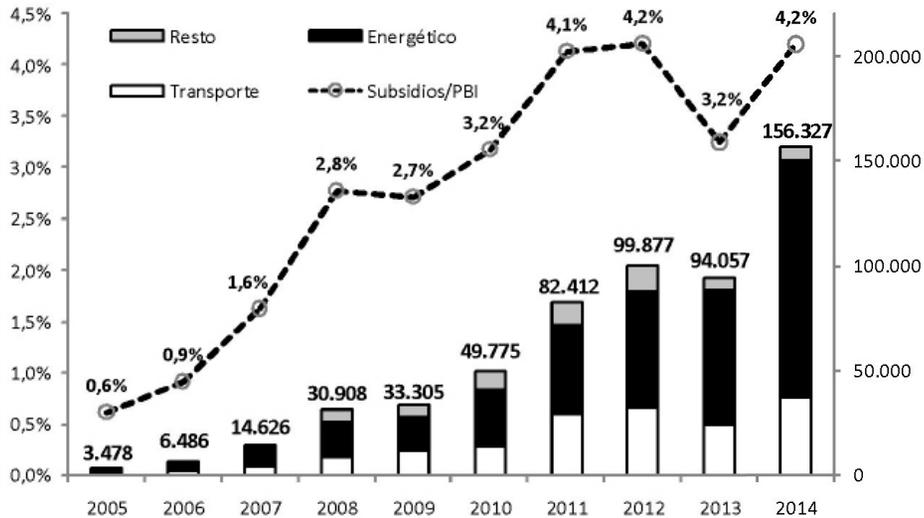
## **2. Subsidios a sectores económicos en la posconvertibilidad: una tendencia creciente**

La devaluación de enero de 2002 implicó una fuerte transferencia de ingresos del trabajo al capital, ya que la inflación minorista alcanzó el 41,5% ese año, al tiempo que los salarios permanecieron estancados (INDEC). Uno de los bloques capitalistas, las empresas privatizadas que prestaban los servicios públicos, registraron desde ese momento una pesificación de sus ingresos, por lo que se proponían acompañar esas nuevas ganancias que la salida de la crisis iba a generar para todo otro sector del capital (principalmente el industrial o productivo), aumentando las tarifas.

Sin embargo, ante la regresividad que implicaba permitir esos aumentos en un momento tan sensible, la administración gubernamental decidió no avalar los incrementos, ya que implicaban una disminución aún más severa del salario real en tanto componentes de la canasta básica para los sectores populares. Por este motivo comenzaron a desplegarse una serie de subsidios a las empresas proveedoras con el propósito de contener los precios de las tarifas hasta que llegara el próximo gobierno. La administración que se hizo cargo del Poder Ejecutivo en 2003 tenía en sus manos la responsabilidad de tomar una decisión. La opción menos “conflictiva” en ese contexto era mantener el esquema de subsidios, pues: a) las empresas privatizadas mantenían el control de los sectores clave; b) los usuarios no sufrían un incremento del costo de vida; c) se subsidiaban los costos de producción; y d) para el Estado no implicaban grandes erogaciones, en la medida en que la dinámica creciente de la actividad económica era acompañada por aumentos sostenidos en la recaudación.

A pesar de esta supuesta armonía inicial donde “todos ganan”, al calor del crecimiento económico y la inflación (que empujaban tanto la demanda de estos servicios como sus precios), cada vez más recursos se fueron haciendo necesarios para sostener los precios de las tarifas, transformándose en una pesada carga para las arcas públicas.

**Gráfico N° 1. Subsidios y préstamos a sectores económicos. Años 2005-2011. En millones de dólares corrientes y en porcentaje del PBI.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ASAP.

Como lo indica el gráfico N° 1, mientras en el año 2005 los subsidios a los sectores económicos representaban solamente el 0,6% del PBI, con un monto de aproximadamente \$ 3.500 millones, crecieron a un ritmo vertiginoso hasta llegar a los \$ 156.327 millones en el año 2014, superando el 4% del producto en 2011, 2012 y 2014 (gráfico N° 1). Los principales rubros que explican esta dinámica son los de transporte y energía, que juntos representan el 96% del total. Se trata de uno de los gastos más importantes del presupuesto público, superior al 14% del Gasto Público de la Administración Nacional en 2014 y tres veces mayor al total destinado a las asignaciones familiares. A la luz de los números, resulta evidente que la política de subsidios a los sectores económicos insume una enorme masa de recursos públicos que se hace cada vez más significativa.

### 3. Los subsidios en clave de clases sociales

A lo largo de esta etapa, dos posiciones han dominado la escena a la hora de interpretar los subsidios a los sectores económicos en la posconvertibilidad. La posición neoclásica se opone a la instrumentación de los mismos, pues sostiene que existe un intervencionismo estatal abierto, donde los precios de las tarifas se encuentran deprimidos, son ineficientes ya que distorsionan el mercado energético al desincentivar la oferta y no disciplinar el consumo residencial. Como consecuencia, no hay motivación a la inversión privada y genera desbalances estructurales en el área. Por lo tanto, los subsidios son inequitativos e insostenibles.<sup>2</sup>

En contraste, quienes avalan esta política desde una matriz estructuralista (basándose en el enfoque de Diamand) o post-keynesiana, argumentan que los subsidios son una herramienta macroeconómica virtuosa, dado que: evitan que buena parte del costo de los servicios lo paguen los usuarios, funcionan como ancla nominal de precios internos conteniendo la inflación, y a su vez subsidian a la industria, uno de los pilares del crecimiento pos-devaluatorio, volviéndola más apta para la competencia externa. En síntesis, el esquema de subsidios a estos sectores lograría promover el mercado interno, controlar la inflación, darle competitividad a la industria y mantener las ganancias de las empresas prestadoras<sup>3</sup> (Chena, Crovetto y Panigo, 2011; Peirano, Tavosnanska y Goldstein, 2010).

Separándonos de estas visiones, preferimos utilizar los trabajos de Cleaver (1985) y Lebowitz (2006), ya que se trata de lecturas de la obra de Marx que permiten interpretar las políticas económicas en clave de economía política de la clase trabajadora. En este sentido cobra relevancia repasar el doble carácter que asume la *mercancía*, ya que la misma manifiesta la relación contradictoria descrita por la relación de clase. En su doble manifestación del valor (de uso y de cambio), la *mercancía* expresa la disputa social dado que el valor de uso (la utilidad) no sería simplemente distinto al valor de cambio (aquellos por lo que puede cambiarse), sino directamente su opuesto. Por este motivo, la contradicción de su doble carácter manifiesta a su vez la lucha entre las clases: para la clase trabajadora lo importante es el valor de uso de los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades, para la clase capitalista es el valor de cambio con el propósito de maximizar su ganancia.

---

<sup>2</sup> Al respecto, ver Navajas, F. (2010) y Urbiztondo, S. (2011).

<sup>3</sup> Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (2011) y Peirano, F., Goldstein, E. y Tavosnanska, A. (2010).

En este contexto, la energía y el transporte desempeñan un papel muy importante como *mercancías* tanto en la esfera productiva así como en la reproducción de la fuerza de trabajo. Como lo apunta Cleaver (op. cit.), la energía reviste el carácter de *mercancía* de consumo para la clase obrera al permitir reducir las tareas de la clase trabajadora, ya que se utiliza para facilitar innumerables quehaceres domésticos, además de ser parte del consumo necesario de bienes culturales en el hogar.

Para los capitalistas, en cambio, la energía es un insumo necesario para la producción, se trata de un valor de uso que es requerido en la empresa para completar su proceso de producción y por ende, para la realización de la extracción de plusvalía durante la generación de riqueza. Además, permite sustituir personas por máquinas (como lo señalara Marx), aumentando la productividad. Esto puede ser fuente de mayor extracción de plusvalía relativa, pero simultáneamente, la energía sirve a la clase trabajadora para aliviar, en el proceso productivo, el número o la intensidad de las tareas (aunque esto no necesariamente sea siempre así).

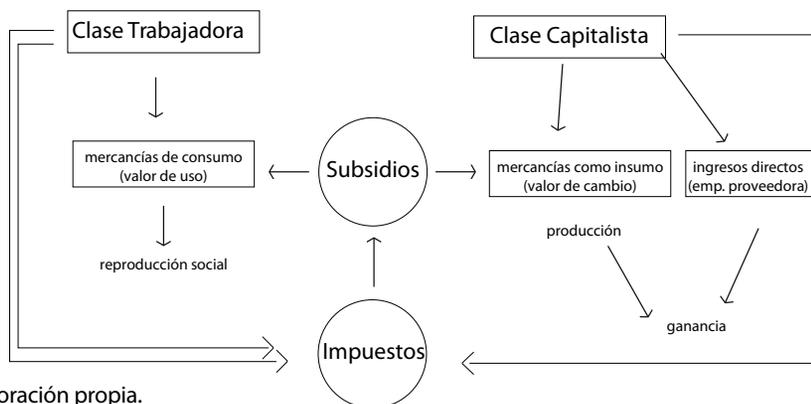
En el caso del transporte público, parece bastante claro que tiene un carácter esencial para los trabajadores en tanto valor de uso para trasladarse con arreglo a sus diversas tareas, mientras que para el capital se trata de un "insumo" para que la clase trabajadora transite desde el hogar hasta el lugar de trabajo. En la medida en que se abarate este precio, el capital puede reducir el precio de la fuerza de trabajo, es decir, el salario. En este escenario, la determinación de un esquema de precios de energía y transporte para una economía puede leerse en clave de las clases sociales como una manifestación de su dialéctica lucha.

¿Qué representan los subsidios a los sectores económicos en este escenario? Cabe distinguir dos grupos dentro de la clase capitalista: las empresas proveedoras-prestadoras de estos servicios y el resto del capital. Para las primeras, se trata de la *mercancía* a través de la cual buscan valorizar su capital. Para el último, funciona como insumo para la generación de plusvalor, y por ello mismo, representa un costo de producción. El precio de mercado del servicio (la tarifa) representa entonces un mecanismo de apropiación de plusvalor por parte de una u otra fracción del capital, y por ello, parte de un conflicto entre éstas. En este sentido, se torna clave para diversos sectores conseguir una estructura de precios que permita realizar la producción y la ganancia, y por ende, puján por una elevación de las tarifas.

Para las fracciones del capital que utilizan estos servicios como insumo, la reducción de su precio significa un aumento de sus propias ganancias. La industria, el sector que mayor demanda tiene de estas mercancías, exige a menudo una reducción de su precio, tal como lo hace con otros componentes del costo (como el salario con el que remunera la fuerza de trabajo). Visto de esta forma, la política de tarifas de los servicios públicos de energía y transporte durante la posconvertibilidad favoreció la recuperación de la ganancia de un sector del capital (productivo) en detrimento de otro (proveedor de servicios públicos). Naturalmente, este último sector no se quedaría sin exigir una compensación de algún tipo. Los subsidios, justamente, funcionaron como la “reparación” al capital productor de estos servicios para evitarle mayores pérdidas.

#### 4. La actual encrucijada de los subsidios desde una perspectiva de clases

Cuadro Nº 1. Esquema general de los subsidios en clave de clases sociales



Fuente: elaboración propia.

El cuadro N° 1 sintetiza el análisis de esta política para el caso argentino de la etapa posneoliberal. Para la clase trabajadora, los subsidios a los sectores económicos en esta etapa han representado un importante financiamiento sobre las *mercancías* de consumo, necesarias e imprescindibles para la vida y su reproducción social. Esto es, para la satisfacción de necesidades básicas que forman parte de la reproducción de la fuerza de trabajo (tales como la energía o el gas en los hogares, o bien el uso del transporte público).

A pesar de ello, debe resaltarse que el sistema tributario funciona como mediador en este contexto, ya que es, a través de su recaudación, el que financia los subsidios. La recaudación fiscal en la Argentina no logra corregir la desigualdad, en buena medida debido a que su estructura recae fuertemente sobre los impuestos al consumo, que pesan proporcionalmente en mayor medida sobre el trabajo. De esta manera, proporcionalmente el mayor sustento de los subsidios proviene de los sectores populares.

La clase capitalista, por su parte, manifiesta dos percepciones de los subsidios, dependiendo de si se trata de las empresas productoras-proveedoras de estos servicios o bien si analizamos al resto de las fracciones del capital, que requiere de estas mercancías como insumos para la producción. Para el primer grupo, los subsidios forman parte de sus ingresos, lo que en definitiva no es otra cosa que la apropiación de valor generado en otro sector de la economía. Para el resto del capital, los subsidios representan un financiamiento estatal que abarata sus costos, permitiendo la recreación de un escenario que garantice la acumulación de capital.

A partir de lo expuesto, en el intento de pensar una economía política de la clase trabajadora que surge de esta lectura, se manifiesta el desafío de poner en la agenda de debate la necesidad de redefinir estas políticas en la clave de “desmercantilizar” estos servicios. Ello implica abandonar la búsqueda de la rentabilidad en materia de transporte y energía (pensando su prestación al margen de la ganancia para el capital) y reposicionarlos como derechos sociales básicos. La creciente masa de recursos públicos que se utilizan para solventar los subsidios podría reemplazarse por otros destinos que demandan los sectores populares. La lucha para que prime esta perspectiva habilita la posibilidad de que el Estado (con diversos mecanismos de participación social) asuma el rol de garante permanente del acceso a servicios públicos, soberanía alimentaria, bienes culturales, etc. que la clase trabajadora requiera para el desarrollo de sus potencialidades. Es esta la economía política que la clase trabajadora, a través de la co-

operación en la gestión y orientación de estos bienes y servicios, puede oponer a la del capital Sólo la dinámica de la lucha por estas políticas nos dará un veredicto.

## **Bibliografía**

ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública). *Informes de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional*. [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (Coord.) (2011). *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*. Buenos Aires, Miño y Avila/ CEIL PIETTE/ Universidad Nacional de Moreno.

Cleaver, H. (1985). *Una lectura política de "El Capital"*. México, Fondo de Cultura Económica.

INDEC. Índice de Precios al Consumidor y Coeficiente de Variación Salarial.

Lebowitz, M. (2006). *Más allá de "El Capital"*. Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Navajas, F. (2010). "Energía en la Argentina. Diagnósticos, Desafíos y Opciones". En *Documento de trabajo FIEL*. Buenos Aires.

Peirano, F., Goldstein, E. y Tavošnanska, A. (2010). "El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes". En Pablo Bustos (Comp.). *Consenso Progresista. Política económica de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Elbert/ Red de Investigación Progresistas.

Urbiztondo, S. (2011). *Tarifas y subsidios: diez años después, lo barato sale caro*. Disponible en [focoeconomico.org](http://focoeconomico.org)

V.V.A.A. (2012). *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.