

SOCIALES en DEBATE 09

Servicios públicos para todos: la lógica de los subsidios en la economía argentina

RODRIGO LOPÉZ

ECONOMISTA Y SOCIÓLOGO. DOCENTE DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y CIENCIAS ECONÓMICAS (UBA).
INVESTIGADOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES SCALABRINI ORTIZ.

La política de subsidios a los servicios públicos vigente en el país es una de las políticas económicas más cuestionadas por la oposición política, empresaria y mediática. Estos discursos reducen la política a su dimensión fiscal, imputándole efectos inflacionarios, siendo común las generalizaciones y hechos inexactos, como decir que los montos de subsidios aumentan por impericia del gobierno. Dicha postura forma parte de una crítica ideológica que desaprueba el rol activo del Estado en la regulación de los procesos económicos. Por ello conviene repasar algunos elementos conceptuales y fácticos sobre los subsidios a los servicios públicos.

Servicios y tarifas

En el mundo de las mercancías, solemos referirnos a los “bienes y servicios” de forma indistinta, pero no lo son. Podría decirse que hay una fenomenología propia de los servicios.

En los servicios por lo general no es posible diferir producción y consumo. No pueden producirse por anticipado. Se producen al mismo tiempo que se consumen y su acumulación es imposible. Una bicicleta puede construirse para la venta posterior. El ciclista puede estoquearla hasta que vengan los compradores. En cambio, en los servicios, como ser un corte de pelo, el peluquero no puede cortarnos el pelo por adelantado. Puede preparar las tijeras. Pero debe esperar a que un cliente se siente para comenzar a producir el servicio. Esta característica traerá consecuencias notorias al pasar a los servicios masivos y esenciales que involucran a toda la sociedad, requiriendo gran coordinación.

Esta temporalidad intrínseca de los servicios determina una forma particular de valuación para su intercambio en el mercado. Mientras en los bienes hablamos de precios para establecer los cambios, en los servicios hablamos de tarifas, tasas que suelen tener un componente fijo y otro variable. En los bienes, la producción ya está finalizada, dando como resultado un producto. En cambio, la prestación de un servicio es un flujo. El cliente decide

cuándo termina, y ese proceso demandará costos que deben ser cubiertos por la tarifa. En los servicios se mide el consumo a través del paso del tiempo: por minutos (el teléfono), por hora (el estacionamiento), por día (un hotel), por mes (un gimnasio), por bimestre (la luz), por año (una matrícula).

Servicios públicos y subsidios

Más allá de los servicios personales, hay otros servicios que implican satisfacer demandas de manera colectiva. Son los servicios públicos de electricidad, gas, agua y saneamiento. Dichos servicios son necesarios para toda la población, demandan grandes obras de infraestructura y su oferta conviene que esté organizada en uno o pocos proveedores, donde el Estado juega un papel central, ya sea proveyendo el servicio o regulándolo. A diferencia de una peluquería, donde el cliente entra al local y contrata el servicio (horario, cantidad y precio), en los servicios públicos la contratación es delegada por el usuario al Estado. Los kw no se venden al menudeo como si fueran frutillas (aunque hay casos de servicio prepago con tarjeta). De todos modos, el usuario en la soledad de su cuarto acciona el interruptor y, sin mediar palabra con productor alguno, la luz debe aparecer.

La contabilidad de la administración pública nacional considera un subsidio a un desembolso fiscal para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos. El objetivo final de los subsidios es beneficiar a los consumidores. La forma de lograrlo puede ser directa o indirecta. Si el Estado realiza la transferencia a los consumidores para que mejoren sus ingresos se habla de subsidios directos. En cambio, si las transferencias van a las empresas para que puedan vender sus productos a precios menores a los del mercado se habla de subsidios indirectos. En este último caso, el subsidio se traduce en un menor precio final para el consumidor.

El tipo de subsidio que se implementó a partir del año 2003 es un subsidio indirecto, un subsidio a las tarifas. Tienen la característica de ser horizontales, alcanza a todos los usuarios sin importar sus particularidades (nivel de ingreso, número de hijos, situación laboral).

Los subsidios, aunque fueron generalizados, contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso porque un mismo monto monetario no impacta de igual manera en la familia de ingresos altos que en la de ingresos más bajos. De todos modos, la política sería más equi-

tativa si el subsidio se concentra en aquellos que verdaderamente necesitan la asistencia pública.

Etapa 2003-2007: de la crisis argentina a la crisis mundial

La recuperación de la economía nacional tras la larga recesión 1998-2002 se basó en la recomposición del empleo y el fortalecimiento del mercado interno mediante políticas activas de redistribución del ingreso y fomento del consumo. En ese marco, la política de subsidios a los servicios públicos se orientó al sostenimiento del poder adquisitivo de la población.

Si bien en este período algunos servicios fueron nacionalizados (agua, correo), la política principal fue la regulación de tarifas. Se implementaron dos medidas distintas (que suelen confundirse), las cuales actuaron en “efecto tenaza”. Por un lado, se mantuvieron tarifas congeladas, es decir, las empresas no podían aumentar las tarifas finales a los usuarios. Y por el otro, los usuarios gozaban de un subsidio indirecto, de manera que ciertos componentes de la tarifa las pagaba el Estado nacional.

Como suele ocurrir con las políticas indirectas, aquél que se ve perjudicado por la medida se manifiesta de forma activa, como lo hicieron las empresas reclamando aumentos de tarifas en ámbitos locales como internacionales (juicios en el CIADI), presionando junto al FMI y al Banco Mundial. Mientras que los beneficiarios no suelen advertir que están siendo beneficiados por la política. Mucho menos están en condiciones de manifestar un apoyo político a la medida. Pero sí reaccionan cuando el subsidio es retirado.

Etapa 2008-2011: de la crisis mundial a la crisis argentina

La crisis internacional iniciada en 2007 elevó de forma especulativa los precios de los *commodities*. Así como aumentó el precio de la soja, también lo hizo el precio del petróleo y sus derivados, insumos del sector energético, incluidos en la generación eléctrica (sostenida desde los '90 por usinas de base térmica).

El conflicto con las cámaras agropecuarias provocó una salida de dólares del sistema, a lo que podría sumarse las tensiones en la liquidación de las cosechas. Por otro lado, la demanda de importaciones de energía, agravada por la merma de producción de REPSOL, terminó por

agudizar los desequilibrios en el balance de pagos. El resultado fue una caída continua de las reservas del Banco Central.

Este cambio de escenario obligó al gobierno a replantear la política de subsidios. Ello no se debió a la necesidad de bajar el nivel de gasto público, pues en principio el Estado puede financiarse en pesos a través del Banco Central (sobre todo después de su reforma). Lo que empuja el monto de los subsidios es su costo en dólares. El gobierno intentó reducir la demanda de importaciones de energía, bajo la hipótesis que una tarifa plena haría que el usuario reduzca el consumo de dicho servicio. El problema es que los servicios públicos, como muestra toda la bibliografía, tienen una elasticidad precio menor a la unidad, esto es, su demanda reacciona muy poco al aumento (o disminución) de la tarifa. Por tanto, difícilmente pueda esperarse una reducción importante del consumo por esta vía. Por ello, el gobierno también buscó relanzar sus programas de uso racional, aunque demandan una mayor campaña de concientización.

De todos modos, esta nueva etapa sí puede mejorar la equidad distributiva redireccionando los subsidios a los sectores de la población que más lo necesitan.

La progresividad ensayada en las tarifas eléctricas

En 2008, la medida más interesante consistió en la búsqueda de progresividad en las tarifas eléctricas en las áreas de Ciudad de Buenos Aires, GBA y La Plata, al abrir nuevas categorías de usuarios por nivel de consumo. Desde los años noventa, las tarifas eléctricas residenciales estaban distribuidas sólo en dos categorías, T1-R1 y T1-R2. La categoría T1-R1 alcanzaba un umbral de bajo de consumo, hasta 300 kwh por bimestre, mientras que de allí para arriba, cualquiera sea el consumo se aplicaba la tarifa T1-R2. En 2003 se siguió utilizando ese esquema porque el sentido de los subsidios era aplicarlos de manera generalizada para salir de la recesión y consolidar el crecimiento. Pero podría hacerse con más equidad.

Si bien no hay una relación exacta entre consumo de electricidad y nivel de ingreso, es de esperar que exista alguna correlación positiva (por ambientes, electrodomésticos). A mediados de 2008 se dispuso abrir la categoría T1-R2 en siete tramos según los consumos de kwh. Se dispusieron aumentos, menos para T1-R1 y la primera categoría de T1-R2. Las tres categorías siguientes tuvieron aumentos progresivos del 7% al 16%. Por tanto, las primeras

cinco categorías no sufrieron grandes modificaciones. Es a partir del sexto tramo —1001 kwh—, que los aumentos cobraron una magnitud significativa, superiores al 100%, representando un cambio de política. Pero allí también se buscó progresividad: en el tramo superior a 2800 kwh los aumentos van del 138% al 466,6%.

Cuadro 1: Aumentos de tarifa eléctrica residencial por tramos año 2008

	Kwh	Aumento en %
T1- R1	0 a 300	0%
	301 a 650	0%
	651 a 800	7.14%
	801 a 900	11.90%
T1-R2	901 a 1000	16.60%
	1001 a 1200	138%
	1201 a 1400	147.10%
	1401 a 2800	252.40%
	más de 2800	466.60%

Fuente: elaboración propia en base a ENRE. Se tomó el cargo variable de las tarifas de Edenor para diciembre de cada año.

Cabe señalar que más del 40% de los hogares están en el tramo de 0 a 300 kwh. Los aumentos significativos recién se dan en el sexto tramo. Por tanto, la gran mayoría de los hogares no sufrieron aumentos fuertes. Recién se sienten por encima de los 1001 kwh, valores difíciles de alcanzar para una familia, equiparables con el consumo de una oficina comercial. Otro salto importante de la tarifa se da a partir de los 1401 kwh.

Desde 2008 las tarifas eléctricas de la mayoría de los usuarios no volvieron a sufrir aumentos. En el período 2008-2014, cuando el proceso inflacionario alcanzó sus niveles más altos, las tarifas quedaron congeladas (de nuevo) a sus valores de 2008. Y en los cinco primeros tramos son prácticamente iguales a las de la última década del siglo pasado. Luego se ensayaría la quita de subsidios.

Etapa 2011-2014: sintonía fina

Teniendo en cuenta el proceso inflacionario 2008-2014, el aumento de 2008 ha quedado atrasado respecto al resto de los precios de la economía. Comparándolo con otros bienes, lo que pagamos de electricidad es en realidad cada vez menos. Por tanto, no solo no hay aumentos, sino que —inflación mediante— hubo una licuación de las tarifas en términos reales. No obstante, el costo real de la energía nunca dejó de aumentar. La diferencia la siguió pagando el Estado nacional.

A fines de 2011 se anunció la quita progresiva de subsidios al gas y energía eléctrica en todo el territorio nacional (el segmento de distribución es provincial, salvo en CABA, GBA y La Plata). En el caso de agua y saneamiento, sólo aplicable en el área de concesión de la empresa estatal AySA.

El 20% de los usuarios ya se encontraban exentos del pago por estar así registrados en la base de los entes reguladores. Lo mismo para los usuarios con planes sociales y jubilados que cobran la mínima. En el otro extremo de la población, también se conocen las zonas que tienen ingresos elevados y pueden afrontar la tarifa plena (otro 20%). Se los identificó a través de los pagos de ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza). Comenzó por la Ciudad de Buenos Aires porque allí se concentra el 53% de los subsidios del Estado nacional. Lo mismo se hizo con los barrios privados, countries, y edificios con amenities, pileta, spa.

Para el resto de la población se instrumentaron dos mecanismos: la opción de renuncia voluntaria y el cuestionario. La concientización sobre los servicios públicos era fundamental para fortalecer la política. El gobierno no salió a recortar de forma unilateral los subsidios, sino que primero lanzó el programa de renuncia voluntaria interpelando a la población dispuesta a dejar de percibir el subsidio. Aproximadamente el 10% renunció por su cuenta.

Para el resto de la población que podría pagar la tarifa plena se avanzó en la quita de subsidio de dos maneras: una directa, compulsiva, y la otra por el cuestionario. La quita directa se aplicó al sector de bancos y financieras, seguros, actividades de azar, aeropuertos, puertos fluviales, empresas de telefonía móvil y entidades extractivas, entendidas como aquellas actividades que tienen grandes beneficios y no necesitan la asistencia directa del Estado para pagar los servicios públicos. Como fuera mencionado, también se quitaron los subsidios residenciales en zonas de nivel de ingreso alto. En aquellos casos que allí residieran

usuarios que manifestaran la necesidad de seguir recibiendo el subsidio, lo conseguían tras la visita de un asistente social.

Al resto, donde podía haber dudas, no sólo se les ofreció renunciar voluntariamente, sino que se les dio la posibilidad de pronunciarse por la necesidad de seguir cobrando el subsidio, contestando 12 preguntas con carácter de declaración jurada, teniendo en cuenta variables sobre las condiciones de vida del titular del servicio como ser: salud, trabajo, ingresos, asistencia social y vivienda. Este segundo tramo quedó bajo análisis.

El estancamiento de la economía retrasó el avance sobre la quita de subsidios. Finalmente, en marzo de 2014, se anunció la quita para agua y gas. El mecanismo respetó lo anunciado en 2011. Salvo que en esta ocasión se mejoró la progresividad de la política. Por un lado, el gobierno dio una nueva oportunidad a los usuarios: si disminuyen su consumo con respecto al mismo bimestre que 2013 conservan la totalidad del subsidio, y si la reducción va del 5 al 20% solo se les quitará la mitad. En gas, la apertura fue a través de ocho categorías. En agua y cloacas, se dividieron en tres zonas. Los valores en porcentajes fueron aprovechados por la prensa opositora, pero lo cierto es que se partía de valores monetarios insignificantes. En Recoleta se estaba pagando \$32 por bimestre. Tras un rimbombante 300% de aumento pasaba apenas a \$162 por bimestre.

El servicio eléctrico quedó excluido (acaso por la increíble ola de cortes en el caluroso fin de año). Dicho servicio es el que demandaría los mayores aumentos monetarios, lo cual sería incongruente con los anhelos de reactivación económica, situación empeorada aun más por la devaluación de enero.

Desde el momento que la situación no es la de 2001, el gobierno parece decidido a reformular su política de subsidios. Hasta ahora buscó hacerlo de forma pausada y cuidando el perfil de los beneficiarios.