



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Carrera: LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

SUBSIDIOS PÚBLICOS EN LA ARGENTINA

Trabajo de Investigación

POR

Mariana Efimenco

Profesor Tutor

Miguel Mallar

M e n d o z a - 2012

Agosto
2012

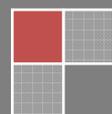
Subsidios Públicos en la Argentina

Trabajo de Investigación

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

Por:

Mariana Efimenco



Índice

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1- MARCO TEÓRICO	5
I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	5
A. <i>Concepto de Distribución del Ingreso</i>	5
B. <i>Desigualdad y Justicia Distributiva</i>	6
II. FINALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	13
A. <i>Los subsidios como instrumento de Política fiscal</i>	13
a) <i>Instrumentos de Política fiscal</i>	14
III. ASPECTOS CONCEPTUALES	15
A. <i>Definición de subsidio</i>	15
B. <i>Categorías básicas para clasificar subsidios</i>	17
C. <i>Objetivos de subsidios</i>	17
D. <i>Tipología de subsidios</i>	18
E. <i>Subsidio o subvención. ¿Son equivalentes?</i>	18
F. <i>Diferencia entre subsidio o arancel</i>	19
G. <i>Diferencia entre subsidio y dumping</i>	20
IV. TEORÍA DE LOS SUBSIDIOS	22
A. <i>Enfoque Positivo</i>	22
a) <i>Teoría Neoclásica</i>	22
b) <i>Teoría Keynesiana</i>	25
B. <i>Análisis teórico del financiamiento</i>	26
CAPÍTULO 2- POLÍTICAS SUBSIDIARIAS	27
I. DÉCADA DE LOS 80'	27
II. DÉCADA DE LOS 90'	30
III. PRIMERA DÉCADA DEL 2000	32
A. <i>Crecimiento explosivo de los subsidios</i>	32
CAPÍTULO 3- COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS A SECTORES ECONÓMICOS	37
I. ANÁLISIS Y COMPOSICIÓN DE SUBSIDIOS A SECTORES ECONÓMICOS	38
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO 3	41
CAPÍTULO 4- SUBSIDIOS A EMPRESA PÚBLICAS	43
I. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS A EMPRESAS PÚBLICAS	43
II. IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS EN DIFERENTES FRENTES ECONÓMICOS	59
CAPÍTULO 5- SUBSIDIOS SOCIALES	63
I. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES	63
II. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 5.....	69
CONCLUSIÓN	71
BIBLIOGRAFÍA	74

Introducción

La presente investigación se propone analizar y describir la evolución y composición de los subsidios en nuestro país, durante los últimos seis años. Como así también, conocer el impacto y los efectos que este esquema tiene en la economía y en la sociedad.

En primer lugar, se expondrá el marco teórico, haciendo referencia a temas como "Distribución del ingreso", "Finalidad de la política económica"; para luego introducirnos específicamente a aspectos conceptuales de subsidios. Luego, se presentarán las políticas subsidiarias desarrolladas en nuestro país desde la década de los 80' a la actualidad.

Posteriormente se expondrá la composición y evolución de los subsidios a sectores económicos, realizando un análisis de los otorgados a empresas públicas y subsidios sociales.

Por último, se da a conocer la importancia de dichas transferencias en el gasto corriente y se concluye con el impacto del esquema en distintos frentes económicos y sociales.

Los subsidios se definen como las transferencias en efectivo o especie del Estado a sectores económicos ya sean del sector privado (productores o consumidores) o del sector público (empresas bajo gestión estatal).¹

En Argentina, los mismos se han transformado en uno de los pilares del modelo económico actual, ya que tanto las subvenciones a distintos sectores económicos como los que contemplan el área social, integran una parte importante del gasto público.

Luego de la crisis de 2001, donde las tasas de pobreza y desempleo eran elevadas, funcionaron como un fuerte elemento de contención. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, en lugar de ir mermando dichas transferencias y focalizándolas hacia los grupos más vulnerables, tal como hubiese indicado la lógica dada la recuperación y el posterior crecimiento de la economía, se han expandido de manera formidable y sin discriminación.

¹ LEONARDI, A. y PERCARA, N., "Subsidios a Sectores económicos", en <http://www.iee.org.ar>. Pág. 1. [Sep/2011].

En este marco, cabe señalar que este trabajo se limita al estudio de los subsidios dirigidos a sectores económicos otorgados por la Administración Pública Nacional (APN)², dado que el Sector Público Nacional abarca un conjunto más amplio que el efectuado por la primera.

Concretamente, lo que procura la presente investigación, es obtener un completo análisis del comportamiento y composición del esquema de subsidios de la República Argentina, con el fin de poner en evidencia el gran crecimiento y expansión que los mismos han experimentado durante los últimos años.

² La Administración Pública Nacional está compuesta por el Tesoro Nacional, los Recursos Afectados, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Es el universo del sector público comprendido en el Presupuesto Nacional.

CAPITULO 1

MARCO TEÓRICO

El conflicto antiguo entre la escasez de recursos y las ilimitadas necesidades y aspiraciones sociales está estrechamente relacionado con el tema de eficacia distributiva a la que se enfrentan todos los países a nivel nacional.

Por lo cual, estos establecen un conjunto de prioridades e instrumentos de política económica para el logro de una mejor distribución del ingreso.

Es por ello que se partirá en el presente capítulo, de la conceptualización de distribución del ingreso y justicia distributiva como parte de las políticas fiscales en la Argentina para luego, concluir con el análisis de la evolución de los subsidios por sectores económicos para el período 2005-2011, la importancia de dichas transferencias en el gasto corriente y el impacto del esquema en distintos frentes económicos y sociales.

I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

A. Concepto de distribución del ingreso

La distribución del ingreso a través de la historia³ se ha concebido como la participación de tres agentes económicos (terrateniente, proletariado y capitalista) en el producto social, tal es el caso de los planteamientos del economista de la Escuela de equilibrio Alfred Marshall.⁴

En cuanto a la temática de la teoría de la distribución, Marshall la construye partiendo del rechazo a la teoría de distribución de la economía política clásica:

¡No existe ningún tipo de "valores naturales" de los salarios, la ganancia y las rentas que determinen el mínimo que debe corresponder a cada persona dentro del proceso de distribución del excedente económico!

³ La Distribución ha sido un tema reiteradamente analizado por los economistas. Sus bases se sientan con los estudios realizados por Richard Cantillón en el año 1730 ("Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general") seguidos por los de Adam Smith hasta la actualidad.

⁴ MARSHALL, Alfred, "**Principios de la Economía**", Tercera impresión. Fondo de Cultura Económica. (México, 1890). Pág. 245.

Según Marshall,⁵ el producto social se distribuye entre los agentes económicos no entre las clases sociales (planteamiento de Economía Política), dada la existencia de comportamientos individualistas en la sociedad y por la presencia del Estado.

Por lo tanto, lo que corresponde a cada agente económico depende del tamaño de la nación, de la eficiencia marginal de cada factor y la política social aplicada.

Actualmente el proceso de distribución del ingreso implica el reparto de dinero y demás beneficios derivados de la producción de bienes y servicios dentro de determinada economía; sin embargo, da pie a grandes brechas distributivas y amerita concientizar sobre la dimensión ética y en esa medida, direccionarse en torno a la idea de una justicia distributiva que hace referencia a una correcta asignación de bienes en la sociedad con el fin de asegurar el bienestar. Es por ello, que desde la antigüedad los gobiernos se enfrentan a dos dilemas: seguridad y bienestar o bien, al de consumo e inversión ante lo cual, se les hace imperante desarrollar y formular políticas económicas que permitan el logro de sus objetivos entre ellos el de justicia distributiva.

B. Desigualdad y justicia redistributiva

La importancia de la justicia distributiva dentro del bienestar social ha ido evolucionando en el transcurso de los años al grado que permite caracterizar la distribución del ingreso: en equitativa o bien, en inequitativa. (Sus inicios se remontan a los estudios realizados por Adam Smith en "La investigación sobre la naturaleza y la causa de la Riqueza de las naciones": El orgullo del hombre le hace desear el dominio, y nada le mortifica tanto como no poder mandar, y verse obligado a condescender persuadiendo a sus inferiores).⁶

Sin embargo, es preciso caracterizar qué involucra el término desigualdad por separado antes de introducirse al de justicia distributiva, y sus diversas concepciones filosóficas involucradas en la política económica.

⁵ Ibídem

⁶ SMITH, Adam. "La investigación sobre la naturaleza y la causa de la Riqueza de las naciones", Fondo de Cultura Económica. (México, 1982). Pág. 348.

▪ **Desigualdad:**

Según el economista Jaime Terceiro⁷ este concepto: “Es complejo y multidimensional. En términos generales podemos definir la desigualdad como la dispersión de una distribución, tanto si se trata de la renta, del consumo, de la salud o de cualquier otro indicador o atributo de bienestar de la población”.

Por otra parte, desigualdad y pobreza son conceptos relacionados pero no condicionados el uno con el otro, dada la distribución del ingreso, es decir, si existe desigualdad en la distribución del ingreso mayor es la parte de la población en situación de pobreza, sin embargo puede darse el caso de sociedades con distribución equitativa del ingreso, pero catalogadas como pobres.

▪ **Justicia distributiva:**

La variedad de teorías sobre justicia distributiva utilizadas para la construcción de Políticas Económicas, depende de la ideología y filosofía del economista, sin embargo en lo que convergen todas es en el hecho que están encaminadas a la obtención de mejores niveles de bienestar social.⁸

Entre ellas, se estudiarán *cuatro teorías* sobre justicia distributiva, las cuales describen en forma general, algunos enfoques orientados al análisis competente de la investigación:

- Los Utilitaristas:

El pensamiento Utilitarista de bienestar social tiene sus inicios en las concepciones de Jeremy Bentham⁹ (1748-1832) y John Stuart Mill¹⁰ (1806-1873).

Sin embargo, se considera como padre de esta teoría al primero ya que, éste al analizar el ámbito social, político y económico presente en Inglaterra en 1780 cuestionó el proceder de las instituciones públicas e incorporó el criterio ético basado en la vida y no en la esclavitud, sacrificio y sufrimiento propio de su época.

⁷ TERCEIRO LOMBA, Jaime. (Ene/2006). “Resumen de la Intervención sobre la desigualdad”, en <http://www.racmvp.es> . Pág. 113. [Jun/2012].

⁸ RAWLS, Jhon. “Teoría de la justicia”. Fondo de Cultura Económica. Cuarta impresión. (México, 1971). Pág. 43.

⁹ BENTHAM, Jeremy. (Jul/1991). Fragmento “Introducción a los principios morales y la legislación”, en <http://www.alcoberro.info> . Pág. 1- 2. [May/2012].

¹⁰ MILL, John Stuart. (Ago/2012). Resumen del libro “El Utilitarismo”, en www.opuslibros.org . Pág.3-5. [May/2012].

Es así como en su libro "Introducción a los principios morales y la legislación", publicado en 1789, Bentham expresa:¹¹

"La naturaleza ha colocado a la humanidad bajo el gobierno de dos amos soberanos, el dolor y el placer. Les corresponde sólo a ellos señalar lo que debemos hacer, así como determinar lo que haremos. Por un lado, la norma del bien y del mal, por el otro la de causas y efectos, están sujetos al trono de ellos. Nos gobiernan en todo lo que hacemos, en todo lo que decimos, en todo lo que pensamos; todo esfuerzo que hagamos para librarnos de nuestra sujeción servirá solo para demostrarla y confirmarla".

De esta manera, afirmaba que el dolor y el placer no sólo explican las acciones humanas sino que también, ayudan a definir lo que es bueno y malo a partir de lo cual, se pueden sentar las bases para la reforma social, legal y moral en la sociedad siendo clave para su principio de utilidad determinar ¿cuál es el mayor bien para el mayor número de personas?, tal y como lo expresa en el siguiente párrafo:

"Todo acto humano, norma o institución ha de estar regido por un principio tan antiguo como el mundo, pero no claramente descifrable, como es el grado de satisfacción o utilidad que generan en uno mismo y/o en los demás, es decir el dolor o placer que producen en las personas."

Los estudios de Bentham se auxiliaron de funciones de utilidad por medio de las cuales averiguó, haciendo abstracción de valores cardinales, que a medida que se consumen unidades adicionales de un mismo bien, el grado de placer o satisfacción que produce la última unidad de bien consumida es cada vez menor, pudiendo hasta disminuir con respecto a las anteriores unidades consumidas. Concluyendo que: "La función de utilidad total es hallada en todo su recorrido dependiendo de la cantidad consumida de un bien y la función de utilidad marginal es decreciente".

Por su parte John Stuart Mill,¹² continuó con los estudios de Bentham y modificó su idea estableciendo un Utilitarismo de regla (idea que está relacionada con la ética). Este autor concibe a la ética como el arte de guiar la conducta a partir de ciertos principios generales. Entre ellos, la nobleza de carácter personal,

¹¹ BENTHAM, Jeremy. Op. cit. Pág. 3-4.

¹² MILL, John Stuart. Op. cit. Pág. 6.

quien puede hacer felices a las demás personas que se vinculan con ella y el interés por la felicidad y el placer.

Mill reconoce que la Regla de Oro del utilitarismo, es: *"Trabaja por la felicidad de los demás"* por lo tanto, la ética no puede juzgar los motivos subjetivos que llevan a una persona a actuar de una manera u otra, ésta debe ocuparse únicamente en establecer las normas para el buen actuar. En este sentido, la gran mayoría de acciones buenas son realizadas por el ser humano con la intención de producir felicidad individual y no colectiva.

- John Rawls: ¹³

Según Rawls, el anhelo de justicia yace en la mente de todo ser humano en contraposición a los planteamientos de los Utilitaristas para quienes las carencias luego se convertirán en riqueza. De esta manera, afirma que la justicia de los Utilitaristas es inmoral:

"Un individuo que se dé cuenta de que disfruta viendo a otras personas en una posición de menor libertad entiende que no tiene derechos de ninguna especie a este goce. El placer que obtiene de las privaciones de los demás es malo en sí mismo: es una satisfacción que exige la violación de un principio con el que estaría de acuerdo en la posición original"

El sentido de justicia es definido por este autor como la capacidad moral que los seres humanos poseen para juzgar cosas como justas, apoyar esos juicios en razones, actuar de acuerdo con ellos y desear que otros actúen de igual modo.

Establece a partir de su lógica contractual, dos principios que deben caracterizar a una sociedad justa:

1. Principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos:

Según el cual, cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

¹³ RAWLS, John. Op. cit. Pág. 45-50.

2. Principio de diferencia:

Las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Siguiendo estos dos principios, el autor determina que la distribución del ingreso no tiene que ser igual, no obstante, debe ser ventajosa para todos.

- Amartya Sen: ¹⁴

Sen critica que el utilitarismo valora los estados del ser humano de manera limitada, en la medida que no le da la importancia debida a la vida misma y a la capacidad inherente que tiene el ser humano de ser agente de su propio desarrollo.

En lo que respecta, al papel de agente, estima que toda persona persigue otras metas y valores distintos del afán por el propio bienestar, expresándolo de la manera siguiente:

“Los logros de agencia se refieren al éxito de la persona en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos. Si una persona pretende conseguir, digamos, la independencia de su país, o la prosperidad de su comunidad, o alguna meta de este tipo, su realización como agente implicaría valorar estados de cosas a la luz de estos objetivos, y no sólo a la luz de la medida en que esos logros contribuyan a su propio bienestar”.

Para este autor todas las teorías normativas del orden social argumentan la igualdad en algún tema específico. Pero para poder comprender la desigualdad es necesario partir de los funcionamientos y capacidades que les permiten a los individuos alcanzar el bienestar.

Para dar respuesta, a lo que engloba el bienestar atendiendo a la utilidad, Sen partió de tres elementos afines a este término:

1) Como felicidad:

Para explicar la felicidad como utilidad, señala por medio de un ejemplo que sí “a una ruina humana, famélica, golpeada por la enfermedad, se la hace feliz por

¹⁴ GONZALEZ, Sergio y BOSA Miguel. (Feb/2002) “La teoría de la justicia de Amartya Sen”. Universidad de las Palmas de Gran Canaria, en <http://www.ucm.es/info/ec/Datos/documentos> . Pág. 3- 5. [Jun/2012].

medio de algún condicionamiento mental (por ejemplo, con el “opio” de la religión), bajo la perspectiva de este estado mental se podría pensar que esa persona está bien; pero tal cosa sería escandalosa”.

Por lo tanto, creer que utilidad es sinónimo de felicidad es un error ya que, da una perspectiva muy limitada de las otras actividades mentales como lo son el deseo, las normas culturales, las creencias, la ideología, etc.

2) *Como deseo:*

El deseo es parte de los estados mentales, al igual que la felicidad, y los seres humanos se encuentran entre la elección epistemológica siguiente:

- I. *Yo deseo “x”, porque “x” es valioso*
- II. *Para mi “x” es valioso, porque yo deseo “X”*

Sen sostiene que valorar algo es una buena razón para desearlo, pero desear algo no es una buena razón para valorarlo.

Dada la relación deseo- valor, el utilitarismo según la concepción de Sen no satisface las necesidades y preferencias del ser humano. Establecida esta conexión entre valor y deseo, cree que el utilitarismo no ha estudiado suficiente el bienestar pues establece una relación unívoca entre bienestar y valor.

3) *Como elección:*

Al relacionar la utilidad con valores cardinales, como en el caso de los utilitaristas, Sen afirma que se cae en problemas como las morales indeseadas, ejemplo: el ser delincuente por elección propia.

Es de esta manera, que para Sen una propuesta sobre igualdad debería concentrarse en la capacidad que posee cada individuo para transformar sus recursos en libertades para el logro de sus propios fines y no únicamente en los bienes que posee.

Este enfoque de bienestar puede entenderse considerando la calidad de vida donde la vida, es un conjunto de “funcionamientos” interrelacionados, consistentes en estados y acciones. Dichos funcionamientos “...representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser”.

Como complemento a los funcionamientos está la noción de capacidad que representa el conjunto de las diversas combinaciones de “funcionamientos”

(estados y acciones) que la persona puede alcanzar y que son reflejos de la libertad.

Por lo tanto, el bienestar de una persona ya no depende de la maximización de una función de utilidad como la de los utilitaristas sino más bien, del conjunto de funcionamientos que determinan lo que las personas hacen. Es precisamente por lo que son y hacen las personas que se determinará también la participación que tengan en la distribución del producto social, es decir, la valía es innata a la existencia y formación del Ser Humano y ello lo hace merecedor de participar en la distribución el ingreso. En este sentido Sen tiene un criterio más humanocentrista porque destaca una dimensión que promueve la dignidad humana y no una felicidad material. ¹⁵

- Robert Nozick: ¹⁶

Examinando los planteamientos de este autor en cuanto a la justicia distributiva, este filósofo plantea en su obra "Anarquía, Estado y Utopía" (1974) que la formación del Estado no es el producto de un pacto o consentimiento entre las personas, sino un proceso de «mano invisible» a través del cual se llega a un resultado con independencia del designio intencional del conjunto de los individuos, que se limitan a actuar individualmente en defensa de sus derechos.

Esta teoría de los derechos según Nozick "está presidida por el principio de justicia y compuesto a su vez por tres elementos ¹⁷ i) el principio de justicia en la adquisición, ii) el principio de justicia en las transferencias y iii) el principio de rectificación en las pertenencias. Donde, los dos primeros principios son los medios legítimos que permiten que una distribución sea justa, en tanto, se adquiera el derecho de propiedad sobre los bienes distribuidos, cualquier distribución que resulte de transferencias libres a partir de una situación justa es equitativa en sí misma."

En síntesis, todas estas ideas filosóficas acompañadas con los respectivos análisis de desigualdad han servido para generar patrones de distribución de

¹⁵ GONZALEZ, Sergio y BOSA, Miguel. Op. cit.

¹⁶ NOZICK, Robert. (Sep/2007). "Anarquía, Estado y Utopía" (1974), en <http://www.eumed.net> . Pág. 327- 328. [Jun/2012].

¹⁷CABALLERO, Francisco. (Abr/2010). "La teoría de la Justicia de John Rawls" en <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum>. Pág. 4. [May/2012].

recursos en las diversas etapas de desarrollo económico y social de los países. Y ello ha sido posible gracias a la existencia de la política económica.

II. FINALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La *política económica* en tanto, ha evolucionado junto con el tema de Justicia Distributiva dado que, posee como finalidad última intervenir en los recursos económicos para generar equidad distributiva.

La política económica¹⁸ constituye “*un segmento normativo de la economía que integra más que la política pública ya que, incluye un sistema complejo de aspiraciones nacionales, compromisos internacionales, políticas de defensa, seguridad nacional, políticas sociales y todo un conjunto interrelacionado de acciones públicas*”, encaminadas a tres objetivos básicos:

- **Crecimiento económico**
- **Estabilidad económica**
- **Equidad**

Los cuales, procuran alcanzar fines deseables en toda la sociedad como: bienestar social, empleo digno, controlar la pobreza, seguridad nacional, etc.

Para llevar a cabo dichos fines, la política económica se auxilia de instrumentos de acción como: lo fiscal, lo monetario, lo cambiario e intervenciones directas.

A. Los subsidios como instrumento de política fiscal

El Estado como agente económico, influye de diversas maneras en la economía. Para ello cuenta con diferentes herramientas, que las va a aplicar con el fin de obtener un beneficio social mayor al que hubiese sin la participación del mismo.

El Estado cuenta con políticas monetarias y políticas fiscales. En el presente trabajo profundizaremos sobre el desempeño que tienen los subsidios como herramienta de la política fiscal. Por lo que, antes de continuar, definiremos que se entienden por política fiscal:

La ***política fiscal*** es la actuación intencionada del sector público (Estado, comunidades autónomas, ayuntamientos y seguridad social), mediante la

¹⁸ ROSSETTI PASCHOAL, José. “**Introducción a la Economía**”. 18ª Edición. Oxford University Press, (México, 2002). Pág. 225.

recaudación de fondos (principalmente impuestos) y la aplicación de gastos públicos, para alcanzar los objetivos fijados por el Estado. Para la política fiscal, los objetivos principales son atenuar los efectos del ciclo económico y redistribuir la renta de forma más equitativa.¹⁹

a) Instrumentos de política fiscal:

Los instrumentos de política fiscal de los que disponen los gobiernos son las políticas fiscales discrecionales y los estabilizadores automáticos.

▪ Políticas fiscales discrecionales:

Son las que aplican los gobiernos cuando quieren influir sobre los ingresos o gastos intencionadamente, es decir, las que deben activarse por iniciativa propia porque no están regladas. Las políticas discrecionales pretenden mantener el tono de la actividad económica, ya que normalmente en épocas de crisis contribuyen a evitar la caída del nivel de producción de bienes y servicios. Las principales son:

- *Programas de obras públicas.* Tienen dos finalidades: incrementar los niveles de la producción y el empleo y dotar de más infraestructuras al país.

- *Planes de empleo y formación.* Tienen por objeto contratar y formar trabajadores durante breves periodos para una rápida inserción laboral. Patrocinados por distintas administraciones públicas, estos proyectos se concretan en la formación ocupacional y en las escuelas taller.

- *Programas de transferencias.* Protegen a los colectivos desfavorecidos mediante pagos periódicos temporales o permanentes. Las principales transferencias son el subsidio de desempleo y las pensiones de jubilación.

- *Modificación de los tipos impositivos.* Las personas decidimos nuestro consumo según la renta disponible. Una variación de los tipos impositivos de ciertos impuestos, por ejemplo, modifican la renta de que disponen las familias o empresas para consumir o invertir, lo cual, a su vez, repercute en la demanda agregada y, por tanto, en los niveles de producción y empleo.

No obstante, las políticas discrecionales tardan en hacer efecto y no siempre se ponen en práctica acertadamente. Además, cuando se produce el efecto deseado es difícil decir hasta qué punto obedece a esas políticas. Por esto se utilizan también los llamados estabilizadores automáticos.

¹⁹ BAENA, Eva.(Abr/2010) “La Política fiscal”. En <http://aprendeconomia.wordpress.com>.Pág. 1. [Abr/2010].

▪ **Estabilizadores automáticos:**²⁰

Son los ingresos o los gastos públicos que aumentan o disminuyen a la par que el nivel de producción de un país. Con el uso de los estabilizadores automáticos, las transiciones entre las fases de los ciclos económicos de expansión y recesión son más breves y menos traumáticas. Los principales estabilizadores automáticos son:

- *Los impuestos proporcionales.* Su tipo impositivo sube gradualmente al aumentar el nivel de renta.

- *Los impuestos progresivos.* Impuestos cuyo tipo impositivo sube gradualmente al aumentar el nivel de renta.

- *Las cotizaciones sociales.* Aportaciones que los trabajadores y las empresas hacen a la seguridad social a cambio de la protección social que este organismo les brinda.

- *Los subsidios de desempleo.* Ayudas económicas concedidas por el Estado para cubrir las necesidades sociales y económicas derivadas de una situación de paro forzoso.

Los impuestos se adaptan automáticamente a la fase del ciclo económico. En fases de expansión económica aumenta la producción y, en consecuencia, el ingreso en concepto de impuestos (como el IVA) y viceversa. No obstante, son más eficaces los impuestos progresivos que los proporcionales porque el tipo impositivo aumenta según lo hacen los ingresos, lo cual permite una actuación más selectiva. También en las fases de expansión hay más trabajadores en activo, lo cual implica una mayor cotización y, por tanto, además de pagar la sanidad y las pensiones, se acumula excedente para pagar los subsidios de desempleo cuando llegue la fase de recesión. Llegada ésta, los subsidios de desempleo tratan de minimizar la precaria situación económica de los trabajadores forzosamente parados.

III. ASPECTOS CONCEPTUALES

A. Definición de subsidio

La palabra subsidio engloba una diversidad de elementos propios de finanzas públicas, sin embargo, la mayoría de la definiciones se centran en la

²⁰ *Ibidem.* Pág. 2.

explicación que es un instrumento de política fiscal encaminado a disminuir los precios de determinado bien.

Para la *Real Academia Española* de la lengua, *subsidio* es una “prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”. Según esta versión restringida, un subsidio es una transferencia directa del sector público a las familias o instituciones, sin una contraprestación real, posiblemente como ayuda y en el marco de una política social o cultural determinada.²¹

Subsidio, del latín *subsidium*, un subsidio es una prestación pública asistencial de carácter económico. Se trata de un medio para estimular el consumo o la producción, o de una ayuda que se brinda por un período determinado.

El subsidio se utiliza para alcanzar una meta social (que todas las familias puedan acceder a la canasta básica de alimentos, que las clases bajas estén en condiciones de comprar una vivienda, etc.) o para favorecer, por distintos motivos, a determinadas actividades productivas o regiones de un país.

Entonces, podríamos definir al subsidio como la diferencia entre el precio real de un producto o servicio y el precio que paga el consumidor para acceder a dicho producto o servicio. En estos casos, el gobierno aporta subsidios a las empresas para evitar que suban los precios o tarifas.

Por otro lado, la bibliografía utiliza una gran variedad de conceptos para caracterizar al subsidio; podría decirse que es aceptado definirlo como cualquier actividad de un Gobierno cuyo resultado sea que los productores consigan un beneficio mayor al que obtendrían en un mercado libremente competitivo o que los consumidores accedan a bienes o servicios por debajo de su costo económico²².

En definitiva, *subsidio será cualquier política adoptada por un gobierno que modifique (en más o en menos) el precio final de un bien o servicio o que altere el resultado que obtendrían las empresas si vendieran al precio vigente en el mercado.*²³

²¹ FUNDACIÓN PARA EL CAMBIO. (Mar/2009) “Los Subsidios en Argentina I”, en <http://www.paraelcambio.org.ar>. Pág. 4. [May/2012].

²² CLEMENTS B. y SCHWARTZ G, “Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options” Working Paper of the International Monetary Funds. (Washington, 1997). Pág. 33-36.

²³ FUNDACIÓN PARA EL CAMBIO. Op. cit.

B. Categorías básicas para clasificar los subsidios:²⁴

Pueden establecerse algunas categorías básicas para clasificar los subsidios:

- 1) pagos directos en efectivo a personas (subsidios personales);
- 2) suministro de bienes o servicios a precios inferiores a los de mercado (subsidios en especie);
- 3) aportes a empresas para evitar la suba de precios de algunos bienes o servicios (subsidios anti-inflacionarios)
- 4) préstamos a tasas de interés inferiores a las de mercado o garantías otorgadas por el gobierno (subsidios crediticios);
- 5) reducción de impuestos (subsidios impositivos);
- 6) compra por parte del gobierno de bienes o servicios a precios superiores a los de mercado (subsidios por compras);
- 7) regulaciones gubernamentales que modifican los precios de mercado o el acceso al mercado (subsidios regulatorios) y
- 8) mantenimiento de una moneda sobrevaluada (subsidios cambiarios).

C. Objetivos de subsidios²⁵

Según expertos del Banco Mundial existen dos justificaciones singulares para subsidiar los servicios públicos:

- *La perspectiva sectorial:*

Establece que los subsidios sirven para mantener accesibles los servicios a la población de menores recursos y permitir que mayor cantidad de hogares tengan cobertura, además de que las empresas proveedoras puedan recuperar los costos de prestar sus servicios.

- *La perspectiva desde las políticas sociales:*

Esta concepción considera que los subsidios a los servicios públicos constituyen una manera eficaz para resolver la pobreza y la desigualdad del ingreso. Ello se logra poniendo en práctica sistemas más complejos de transferencias monetarias, como por ejemplo los subsidios focalizados que para propósitos de la presente investigación, se considera la más aceptable.

²⁴ CROCE, Enzo. “**Programación Financiera**”; Instituto del FMI. (Washington, 2002). Pág. 17.

²⁵ KOMIVES, K., FOSTER, V. y HALPERN, J. “**Quién se beneficia de los subsidios a servicios públicos**”, Banco Mundial. (Washington, 2006). Pág. 41.

D. Tipología de subsidios²⁶

- **Subsidios a la oferta:** otorgados a los productores de bienes y servicios.
- **Subsidios a la demanda:** Son subsidios que reducen lo que paga el usuario, por debajo del costo del bien o servicio. Pueden ser:
 - Subsidios directos: a través de los cuales el Estado paga directamente una parte del servicio a los consumidores. En el mejor de los casos este subsidio debe aparecer dentro de la factura como una rebaja al precio normal, señalando quien lo paga y cual es la base del cálculo.
 - Subsidios cruzados (entre diferentes usuarios): el Estado no cobra el mismo monto a todos los consumidores, sino que algunos pagan más que el costo real del servicio para que otros puedan pagar menos. En este caso la Empresa calcula su tarifa general (que cubre los costos totales) pero no cobra el mismo monto a todos los clientes. El sector en su totalidad no está siendo subsidiado; sino, algunos usuarios (quienes, se supone, son los menos necesitados) están subsidiando el consumo de otros usuarios (los supuestamente más necesitados).
- En los presupuestos de gastos aparecen:
 - Los llamados **subsidios explícitos**, que son los que están debidamente identificados y cuantificados.
 - Los **subsidios implícitos** (o sea no reconocidos como gastos) o cruzados donde el gobierno no pone plata sino que un sector de la economía se beneficia a expensas de otro.

E. Subsidio y/o subvención: ¿son equivalentes?

Se trata de palabras parecidas y de significados parecidos. Pero no son equivalentes, ya que detrás de la confusión de los conceptos suele ocultarse una actitud ambigua del Estado frente a los sujetos que resultan beneficiados tanto de una subvención como de un subsidio.

Ambos conceptos están vinculados con transferencias de recursos o ayudas financieras que ejecuta el Estado o el gobierno en beneficio de un determinado sector económico o social.

La diferencia consiste en que mientras la **subvención** es una ayuda económica, generalmente oficial, para costear o sostener a una actividad, que se

²⁶ FUNDACIÓN PARA EL CAMBIO. Op. cit.. Pág. 9.

aplica a fines muy concretos y determinados, el **subsidio** aparece, la mayoría de las veces, como una transferencia corriente desde el Estado a los agentes económicos privados (y, en su caso, a las empresas públicas), incluidos los trabajadores, cuyo objeto es estimular artificialmente el consumo de un producto o servicios o compensar pérdidas en las rentas de los trabajadores, los consumidores o los productores.²⁷

Una de las notas características de la subvención (que sirve para diferenciarla nítidamente del subsidio) es que la subvención se asigna a un fin, propósito, actividad o proyecto específico. De este modo, también se diferencia de una transferencia porque existe la obligación, por parte del destinatario, de cumplir condiciones y requisitos preestablecidos que, en caso de no cumplirse, confieren derecho al subvencionante a exigir su reintegro.

Los subsidios son entendidos como un mecanismo contrario a los impuestos y generalmente se explican por una determinada orientación de las políticas de aquellos gobiernos que buscan alcanzar metas sociales o favorecer a determinadas personas, actividades o zonas de un país.

F. Diferencia entre subsidio y arancel

Un **arancel** es un impuesto o gravamen que se aplica a las importaciones como a las exportaciones; existen dos clases de aranceles: los específicos que se cobran como cargo fijo por cada unidad de un bien importado, y los ad valorem que se determinan como proporción del valor del artículo importado.

El propósito principal de los aranceles es la protección a los productores internos de la competencia extranjera al aumentar el precio de los bienes importados. Además, los aranceles generan ingresos para el gobierno; los más perjudicados por esta política son los consumidores debido a que deben pagar precios más altos por ciertas importaciones; la economía mundial también se ve afectada debido a que la eficiencia general de los mercados se reduce con los aranceles porque las empresas nacionales prefieren producir en el país, bienes que probablemente serían producidos con mayor eficiencia en el extranjero, es decir, existe un aprovechamiento ineficiente de los recursos.²⁸

²⁷ IRUYA.COM (Dic/2011). "Que son subvenciones", en <http://www.iruya.com/noticias>. Pág. 1. [Jun/2012].

²⁸ COLOMBIA.COM (Mar/2011). "Política económica del comercio internacional", en <http://www.encolombia.com/economia>. Pág. 1. [May/2012].

La modalidad de aranceles a las exportaciones no es tan común, la idea fundamental radica en que éstos incrementan los ingresos del gobierno, otras veces, existen razones políticas para reducir las exportaciones de cierto sector de la economía.

Como ya hemos mencionado un subsidio es un pago del gobierno a un productor nacional. Existen muchas formas de subsidio: las ayudas en efectivo, los préstamos blandos, las facilidades fiscales y la participación del capital público en empresas privadas.

Los **subsidios** son una forma de reducir los costos de producción de las empresas, que a su vez, les sirven para competir contra las importaciones y para ganar mercados de exportación.

Las principales ganancias de este instrumento son para los productores del país, cuya competitividad internacional aumenta; además, los subsidios ayudan a que las empresas nacionales tengan una posición dominante en los sectores en los que las economías de escala son importantes y cuando el mercado mundial da cabida a pocas empresas; en otras palabras, los subsidios ayudan a una empresa a conseguir las ventajas de entrar primero en un nuevo sector.

Al aumentar la productividad de las empresas nacionales, la economía del país también resulta beneficiada debido a los empleos e impuestos sobre la renta que se derivan de los resultados positivos. En la práctica, muchos subsidios no son tan útiles para incrementar la competitividad de los productores nacionales sino que protegen a los ineficientes y fomentan los excesos de producción. Un ejemplo claro de lo anterior son los subsidios agrícolas, debido a que éstos muchas veces impiden que los agricultores ineficientes salgan del mercado, alientan a los países a generar excesos de los productos agrícolas muy subsidiados, estimulan a los países a cultivar productos que se cultivan e importan a menor costo de otros países, y por ende, reducen el comercio internacional de productos agrícolas.

G. Diferencia entre subsidio y dumping²⁹

Dumping: se define como la venta de bienes en un mercado extranjero a un menor precio de lo que cuesta producirlos, o como la venta de bienes en un mercado extranjero en menos del valor “justo”.

²⁹ ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN.(Dic/2002) “Prácticas desleales del comercio”. Cuaderno N° 4. En <http://www.aladi.org> . Pág. 3-4. [Jun/2012].

Parte del dumping puede ser resultado de los depredadores, que son los productores que aprovechan las utilidades sustanciales de sus mercados nacionales para, subsidiar los precios en un mercado extranjero, con la idea de sacar de ese mercado a los competidores locales.

Las políticas contra el dumping pretenden castigar a las empresas extranjeras que se dedican a esta práctica, para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera injusta.

Esta acción, según la legislación vigente (acuerdos internacionales), constituye legal y técnicamente una práctica comercial de carácter desleal a nivel internacional. Esta práctica introduce un elemento evidente de competencia desleal en los mercados internacionales, por lo que muchos países adoptaron leyes autorizando la imposición de gravámenes especiales "antidumping".

El acuerdo de la Organización Mundial del Comercio autoriza a los gobiernos a adoptar medidas contra el dumping, cuando se ha ocasionado un daño genuino o importante a la rama de la producción nacional con la que entra en competencia. Para poder adoptar esas medidas, el gobierno tiene que estar en condiciones de demostrar que el dumping se ha llevado a cabo, calcular la magnitud (cuanto más bajo es el precio de exportación en comparación con el precio en el mercado interno del exportador), y demostrar que el dumping está causando daño.

Los derechos antidumping son la sanción a la práctica del dumping. Las medidas antidumping tienen como objetivo evitar que los productores nacionales sean perjudicados por importaciones realizadas a precios de "dumping", siendo esta, precisamente, una práctica considerada desleal conforme a los acuerdos internacionales en materia de comercio.

Por lo general la medida antidumping consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al "valor normal" o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador.

Por otra parte, en algunas ocasiones, los gobiernos establecen subsidios a las exportaciones de ciertos productos a un país extranjero concreto. Lo que provoca que pueda ser rentable tal exportación del producto a un precio por debajo del costo. (Esto es definido como una especie de dumping "oficial"). La presencia del producto a precios tan bajos, tiene inicialmente un efecto benéfico

para los compradores del país importador. Sin embargo, la empresa, dependiendo de la estructura del mercado, puede eliminar la competencia, llegando así a una situación de monopolio de la cual puede sacar provecho. Tampoco se deben dejar de considerar los eventuales perjuicios a la industria local. Como así también pueden ocasionar un daño a una rama de producción del país importador; y puede perjudicar a los exportadores rivales de otro país cuando unos y otros compitan en terceros mercados.

IV. TEORÍA DE LOS SUBSIDIOS ³⁰

Como se mencionó, los subsidios, son un tipo de transferencia que constituyen beneficios selectivos otorgados sin contraprestación por los entes jurisdiccionales (Nación, provincias y municipios) a determinados destinatarios del sector privado de la economía.

A lo largo de este capítulo se va a poner en marco teórico la aplicación de subsidios, para poder entender, de acuerdo al momento del tiempo, por dónde pasa la discusión sobre la implementación o no de dicha política.

A. Enfoque Positivo

a) Teoría Neoclásica

En la teoría neoclásica los subsidios se basan en las fallas de mercado y en políticas de segunda preferencia. Estas políticas están explicadas por: *Theory of the second best*³¹. León (2009) cita a Lipsey y Lancaster (1956) quienes demostraron que en una economía caracterizada por muchas imperfecciones, no hay garantía que removiendo cada una de ellas se mejore el bienestar social. León (2009) hace referencia, a que estos fundamentos teóricos, se remontan a Bhagwati y Ramaswami (1963), aunque estos autores concluyeron que si el objetivo es aumentar el volumen de producción de una industria determinada, los subsidios a la producción son mejores que la protección arancelaria, la que sólo estaba justificada, como política de segunda preferencia, para las industrias incipientes.

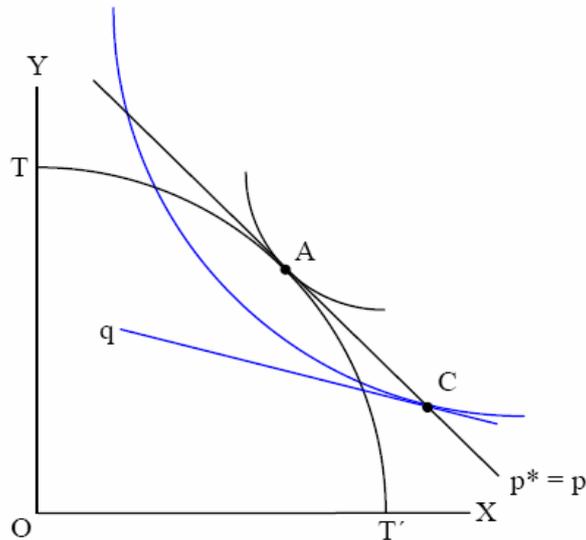
³⁰ LEÓN, Sebastián.(Jun/2009) “**Subsidios en la Argentina**”. Universidad Católica Argentina. En <http://www.uca.edu.ar>. Pág. 3-7. [Jun/2012].

³¹ Remover una distorsión (barrera al comercio) en presencia de una segunda distorsión (impuesto o subsidio) no hace necesariamente que un país este mejor. En cambio introduciendo una segunda distorsión (barrera al comercio) en la presencia de una distorsión existente (impuesto o subsidio) puede hacer que un país este mejor.

Si hacemos el análisis de la aplicación de un subsidio como determinante del comercio para una economía pequeña y abierta, como sería el caso de Argentina, aplicados al consumo y a la producción habría pérdida de bienestar.

Esto se demuestra en los siguientes gráficos:

Gráfico N° 1 - Subsidio al consumo en una economía pequeña



Fuente: León, Sebastián. Op. cit. Pág. 4.

En el *punto A*, del **Gráfico N° 1** se puede observar a una economía totalmente abierta y pequeña en equilibrio. Se observa que los productores son tomadores de precios internacionales, por lo tanto $p^* = p$ y producen en el *punto A*, que es donde el precio se hace tangente a la frontera de posibilidades de producción TT' y los consumidores maximizan su bienestar dada su curva de indiferencia consumiendo en el mismo punto.

Al aplicar un **subsidio al consumo** de X , los productores siguen produciendo en el *punto A*, dado los precios internacionales. Esto es por ser una economía pequeña y no tener poder para alterar los precios internacionales. Pero como X es relativamente más barato al estar subsidiado, los consumidores van a querer consumir más de ese bien y menos de Y . La *recta q*, corresponde a los precios que enfrentan a los consumidores³², por lo tanto se van a desplazar al *punto C*. A través del comercio internacional se importa el exceso de demanda X y

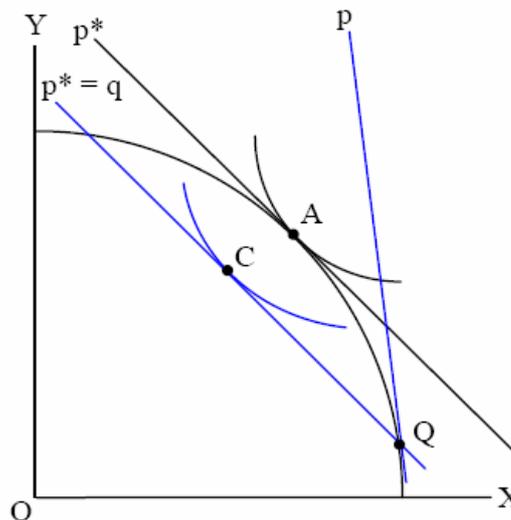
³² En A : $q = p = p^* = Q_x / Q_y = P_x / P_y$
 En C : $q = Q_x (1 - s) / Q_y < P_x / P_y$

se exporta el exceso de producción de Y. En C va a haber pérdida de bienestar respecto al *punto A* y va a ser el nuevo punto de equilibrio de la economía, ahora más ineficiente por la distorsión generada.

Ahora, esto no significa que todos los subsidios al consumo reduzcan el bienestar. Muchos países tienen subsidiado el gasoil por ejemplo, medida que tiene efectos beneficiosos reduciendo la contaminación.

En el caso de un **subsidio a la producción** en una economía de las mismas características que la anterior, ahora los que van a enfrentar los precios internacionales van a ser los consumidores.³³

Gráfico Nº 2- Subsidio a la producción en una economía pequeña



Fuente: León, Sebastián. Op. cit.

Esto está representado en el **Gráfico Nº 2**, donde los precios que enfrentan los productores van a ser relativamente mayores que los internacionales, y al que enfrentan los consumidores. Por lo tanto los mismos van a producir en el *punto Q*, lógicamente produciendo más del bien subsidiado X y menos de Y. El consumo va a tomar lugar junto a los precios internacionales a través del *punto Q*. De este modo, el punto de consumo, C, está dado por la tangencia entre la curva de indiferencia y la *curva p** que atraviesa Q.

Ambas figuras han arrojado importantes resultados. Primero, "claramente demuestran que la política del gobierno en subsidios puede generar comercio.

³³ $P_x(1-s)/P_y = Q_x/Q_y = P^*_x/P^*_y$

Aunque muestra también que la introducción de la distorsión no favorece al comercio. En ambos ejemplos hay pérdida de bienestar."

Segundo, "se demuestra que los subsidios al consumo y a la producción son muy diferentes el uno del otro en una economía abierta. Tienen efectos opuestos en cuanto a la dirección del comercio. El subsidio en el consumo de *X* alienta el consumo y tiende a aumentar las exportaciones de *X*. El subsidio a la producción de *X* alienta la producción y hace que bajen las importaciones del mismo bien."

Tercero, "los subsidios pueden ser usados por los gobiernos para redistribuir ingresos desde los ricos hacia los pobres. Por ejemplo, los subsidios al kerosene en Ghana sirven para este propósito. Ya que el kerosene es usado principalmente por los pobres. Por lo tanto, la redistribución puede mejorar la eficiencia en ciertas situaciones.

b) Teoría Keynesiana ³⁴

Desde el punto de vista Keynesiano, se puede hacer política macroeconómica con subsidios estimulando el gasto o la demanda agregada. Por lo tanto, remover subsidios puede enfriar la actividad económica. Pero esto va a depender del balance del presupuesto. Si consideramos que los subsidios van a ser financiados con impuestos, entonces remover los subsidios puede también implicar la reducción de impuestos. La reducción de impuestos puede estimular la economía. En realidad, los impuestos no son reducidos cuando los subsidios son removidos, tampoco cuando hay una fuerte conexión entre ellos. Los gobiernos que tienen déficits presupuestarios, si continúan usando subsidios que amplían dicho déficit entonces enfrentarían un costo en los subsidios el cual debe ser tenido en cuenta en el presupuesto ya que cuanto más grande el déficit implicará mayores tasas de interés para financiarlo, que también enfriarán la economía.

También, la política económica de subsidios depende de la percepción de los agentes económicos. Si éstos no confían en sus gobernantes y creen que la mayoría de los impuestos son usados para estimular ganancias privadas o políticas, entonces comienza la puja en querer subsidiar ciertos bienes de forma de recibir una retribución de dichos impuestos.

³⁴ LEÓN, Sebastián. Op. cit.

León (2009) cita a Schydrowsky (1968), quién siguiendo la teoría Keynesiana, realizó un modelo donde se mostraba que un mayor nivel de exportaciones de productos manufacturados podría resolver los problemas de desempleo y exceso de capacidad instalada que padecía Argentina. Esto se lograba introduciendo subsidios discriminatorios, y además este autor afirmó que el aumento de la recaudación impositiva procedente de la actividad económica generadas por las mayores exportaciones podría financiar dichos subsidios y aún dar origen a un superávit fiscal.

B. Análisis teórico del financiamiento³⁵

Al otorgar subsidios, se está protegiendo a un sector, bien o actividad a expensas de otro y se está cambiando relativamente su posición económica. Hacer dicha protección significa necesariamente desproteger en términos relativos a otros sectores dentro del mismo país. Aunque si se trata de un subsidio de un producto exportable los países creen estar protegiendo a estos sectores a expensas de los productos extranjeros.

Los efectos económicos de hacer dicha política han sido analizados por la ciencia económica casi desde sus inicios. Los análisis, que buscaban medir los efectos distorsivos eran realizados hasta hace poco casi siempre en términos parciales. No se miraba al conjunto de la economía, sino solo al sector involucrado en la política, y se dejaba de lado todo otro cambio que hubiera sido inducido por la medida.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta como se financian los subsidios. El financiamiento podría provocar aumentos de los costos de los insumos, de los salarios y los impuestos que tienen que pagar aún el mismo sector.

Lo que le interesa al productor es que el subsidio le permita mejorar sus ganancias reales con respecto a las que tendría sin tal medida. Lo que persigue es que el precio, mas las transferencias que recibe en subsidios del bien o servicio que vende compense en exceso los incrementos que se producen en los insumos, en los salarios y en los impuestos como consecuencia de la protección, así como posibles reducciones en la demanda.

³⁵ LEÓN, Sebastián. Op. cit. Pág. 9.

CAPITULO 2

Políticas Subsidiarias

Para comenzar este análisis, se va a hacer un breve recorrido por las décadas de los 80' y 90' para entender cómo viene siendo el historial de las políticas subsidiarias en Argentina, y así poder concentrarnos en la primer década de 2000.

I. DÉCADA DE LOS 80'

Se van a analizar en primer término los subsidios a las exportaciones y luego los subsidios a la inversión. De este modo se examina la importancia de los subsidios y el fracaso al momento de cumplir con los objetivos establecidos.

- **Subsidios a las exportaciones:**

En la **Tabla N° 1** se representan los subsidios a las exportaciones en el período de 1980 a 1984 en millones de dólares.

Tabla N° 1- Exportaciones y subsidios. 1980-84

	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>Total</i>
<i>Total de exportaciones</i>	8021.4	9143	7624.9	7836.1	8107.4	40733
<i>Exportaciones industriales</i>	1508	1468	1554	1038	1121	6689
<i>Valor de los subsidios a las exportaciones</i>	321.6	513.5	327.6	88.1	215.7	1466.5
Subsidios como % de las exportaciones promovidas	21.3	35	21.1	8.5	19.2	21.9

Fuente: NOGUES, Julio. "Observaciones sobre los vínculos existentes entre los subsidios y la decadencia económica de la Argentina" ³⁶

³⁶ NOGUES, Julio, "Observaciones sobre los vínculos existentes entre los subsidios y la decadencia económica de la Argentina". Instituto de Desarrollo Económico y Social, v. 30, N° 117. (Argentina, 1990).

"La implementación de dichos subsidios se hicieron siguiendo normas de procedimientos internacionales, en un contexto económico con alto grado de proteccionismo.

En términos de promedio anual, equivalieron al 0.5% del PBI, y en términos nominales fueron disminuyendo.

Se puede observar que con respecto a los objetivos perseguidos cuando se lanzaron dichos subsidios, no han conseguido ni aumentar las exportaciones, ni diversificarlas.

Para poder observar el desempeño de las exportaciones y poder comprobar el desempeño de los subsidios como promotores, se va a comparar las importaciones en los mercados de la OCDE³⁷ de productos manufacturados procedentes de América Latina entre 1980 y 1987".

Las cifras de la **Tabla N° 2**, estimadas a partir de valores nominales en dólares, revelan que el desempeño de la Argentina durante la década del ochenta en materia de exportación de productos manufacturados fue el peor de todos.

Tabla N° 2 - Variación en las importaciones de países de la OCDE y de los Estados Unidos procedentes de países latinoamericanos, 1980-87

<i>País</i>	<i>Importaciones en 1980 (millones de dólares)</i>		<i>Variación proporcional en las importaciones de productos manufacturados, 1980-87</i>	
	<i>OCDE</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>OCDE</i>	<i>EE.UU.</i>
<i>Argentina</i>	760	282.2	40	117
<i>Brasil</i>	3445	1348.4	238	264
<i>Chile</i>	89.8	35.9	124	169
<i>Colombia</i>	342.6	164.1	54	149
<i>Costa Rica</i>	73.2	59.9	304	472
<i>México</i>	4106.6	3635.4	239	345
<i>Perú</i>	164.6	79.6	76	189
<i>Venezuela</i>	196.5	72.7	118	352
Países de reciente industrialización del sudeste asiático*	37919.2	16829.3	190	350

*Incluye a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

Fuente: NOGUES, Julio. Op.cit

³⁷ OCDE – "Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico". Organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fundada en 1960 con sede central en París, Francia.

▪ Subsidios a la inversión

"Este tipo de subsidios se viene aplicando en la Argentina desde la década de 1940, pero durante la década del ochenta su importancia aumentó espectacularmente.

La **Tabla Nº 3** relativiza el comportamiento de una serie de países en desarrollo teniendo en cuenta los coeficientes de inversión y su productividad.

Entre dichos países se encuentran algunos sumamente endeudados, así como un grupo del sudeste asiático.

Puede comprobarse que en la década, Argentina tuvo uno de los peores desempeños. Su coeficiente de inversión promedio para 1973-80 cayó un 36%. Dicha caída es significativamente más grave, si se la compara con la caída menor que tuvieron los países sumamente endeudados de un 18% y el aumento del 5% de los países asiáticos."

Tabla Nº 3 - Variación en la relación entre la inversión bruta y el PBI, y en la productividad marginal de la inversión bruta, 1973-86

País	Inversión/PBI			Productividad de la inversión*	
	1973-80	1980-86	Var %	1965-80	1980-86
PAÍSES SUMAMENTE ENDEUDADOS					
<i>Argentina</i>	23.8	15.2	-36	14	-5
<i>Brasil</i>	23.7	20.6	-13	38	13
<i>Colombia</i>	18.8	19.8	5	30	12
<i>México</i>	25.2	25.3	0	26	2
<i>Uruguay</i>	15.7	13.3	-15	15	-20
<i>Venezuela</i>	32.5	20	-38	16	-0.5
PAÍSES ASIÁTICOS					
<i>Corea</i>	31	30.6	-1	31	27
<i>Indonesia</i>	24.5	28.1	15	32	12
<i>Malasia</i>	28.7	34.1	19	26	14
<i>Tailandia</i>	26.6	24.2	-9	28	20
PROMEDIO SIMPLE					
<i>Países sumamente endeudados</i>	23.3	19	-18	23	6.3
<i>Países asiáticos</i>	27.7	29.2	5	29	10.3

*Relación entre el crecimiento anual promedio del PBI y la tasa promedio de inversión bruta.

Fuente: NOGUES, Julio. Op.cit

En la **Tabla Nº 3** se presenta la productividad de la inversión. Se observa que históricamente la de la Argentina fue la menor de todas, y en la década del

ochenta, negativa. Esto contrasta, nuevamente, con el comportamiento promedio de los países altamente endeudados y del sudeste asiático.

"Por lo tanto, la política de subsidios en ésta década ha sido ineficiente, ya que los niveles de exportaciones e inversión han arrojado un pésimo desempeño a pesar de contar con importantes transferencias desde el sector público.

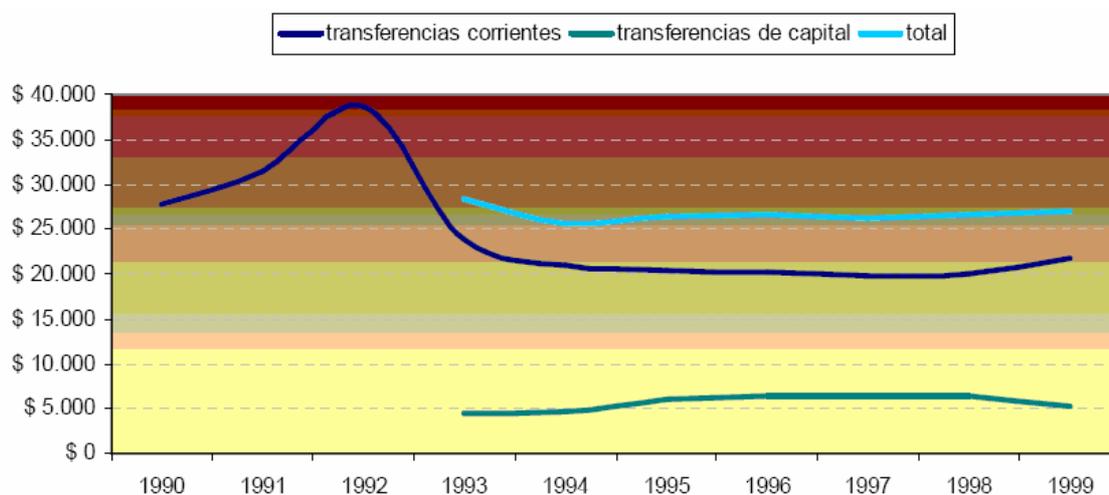
Fueron destinadas considerables sumas de dinero tanto para alentar las exportaciones como las inversiones, sin embargo disminuyeron.

Ya empezamos a notar que la falta de perfeccionamiento de las restantes políticas que debieron complementar la política subsidiaria, hacen que los recursos destinados se desperdicien."

II. DÉCADA DE LOS 90'

Al carecer de estadísticas oficiales en este período, se van a tomar como referencia de los subsidios a las transferencias para financiar gastos corrientes y/o de capital. Dichas transferencias se encuentran reflejadas dentro del gasto total de la Administración Pública Nacional.

**Gráfico Nº 3 - Transferencias corrientes y de capital
(En millones de pesos de 2006)**



Fuente: Elaboración Propia en base de datos de la Asap³⁸

³⁸ ASAP: "Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública", en <http://www.asap.org.ar/>

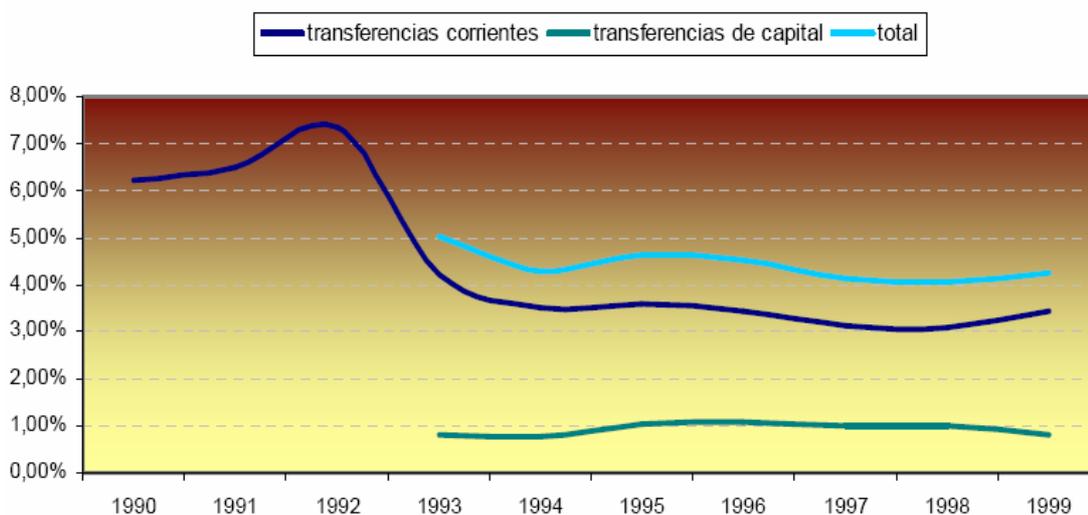
Allí podemos encontrar los gastos corrientes y de capital. Dentro de los gastos corrientes vamos a tomar las transferencias corrientes y de los gastos de capital a las transferencias de capital.

En el **Gráfico N° 3** se puede observar que la tendencia que se venía manteniendo desde los 80`s continúa hasta 1992, donde hay un claro punto de inflexión que invierte la misma.

"Esto es debido a que es una década de un gobierno con una política liberal en donde se practicaron muchas reformas estructurales. Una de ellas es un estado con menos participación en los mercados, si bien en materia de subsidios no hubo ninguna reforma explícita."

En el **Gráfico N° 4** la tendencia es la misma, pero al expresarlo en términos del PBI se percibe de una forma más clara que la política subsidiaria ha sido mantener el gasto en subsidios entre un 4% y un 5% del PBI.

Gráfico N° 4 - Transferencias corrientes y de capital en porcentaje del PBI



Fuente: Elaboración propia en base de datos de la Asap.

Al comparar los porcentajes con la década anterior se percibe de forma más clara la disminución relativa de éstas transferencias.

El promedio de transferencias corrientes entre 1980 y 1989 es de un 9.48% del PBI, con un rango mínimo de 6.91% en 1989 y máximo de 12.9% en 1987.³⁹

³⁹ Ibidem.

Las transferencias de capital (línea verde azulada), comienzan desde 1993 ya que en ese año hubo modificaciones en el clasificador económico, en el nuevo clasificador las transferencias de capital se incluyen como gasto de capital mientras que antes de 1993 se incluían como gasto corriente.

III. PRIMERA DÉCADA DE 2000

"El principio de la década es particular en cuanto a lo económico, político y social. Se atraviesa un escenario de crisis económica, se devalúa la moneda, hay porcentajes altísimos de pobreza, se retienen depósitos bancarios, etc."

En cuanto a lo político, renuncia el presidente de la Nación, asumen tres nuevos presidentes, luego se llama a nuevas elecciones y como es lógico la tensión social está en aumento.

Lo que es importante para este análisis, es el papel que jugaron los subsidios en este particular contexto.

A. Crecimiento explosivo de los subsidios

Dado que el manual de clasificaciones presupuestarias no establece a los subsidios como una categoría de gasto, no existen estadísticas oficiales sobre el gasto que el Sector Público Nacional destina a estos fines. No obstante, a partir de la definición conceptual que se adopte, es posible realizar estimaciones.

En este sentido, a partir del año 2006 la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) publica en sus informes trimestrales estimaciones propias del gasto en subsidios de la Administración Pública Nacional.

De acuerdo a la definición adoptada en los informes⁴⁰, incluyen como subsidios: "a las transferencias para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, realizadas por la Administración Pública Nacional (APN) con el objeto de atender alguno de los siguientes objetivos de política:

- mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios;
- financiar el funcionamiento de empresas públicas; e
- impulsar el desarrollo de determinados sectores."

⁴⁰ Ibidem.

Es preciso señalar que el total de subsidios y préstamos otorgados por el Sector Público Nacional (que comprende a la APN y a otros entes excluidos del presupuesto nacional) constituye un universo más amplio que el analizado en los informes, dado que la Administración Nacional no incluye la distribución de los recursos administrados por los Fondos Fiduciarios, constituidos principalmente por recursos tributarios con afectación específica (sí se incluyen los aportes que estos fondos reciben del Tesoro Nacional, ya que son otorgados por la APN).

Dado que no se cuenta con el avance de la ejecución presupuestaria de estos fondos, no es posible conocer con certeza el monto total de subsidios que otorga el Estado Nacional en su conjunto.

Los receptores de subsidios se pueden agrupar en seis grandes sectores:⁴¹

- *el sector energético,*
- *el transporte,*
- *agroalimentario,*
- *las empresas públicas no incluidas en el sector energético ni el transporte,*
- *el sector rural y forestal y*
- *el sector industrial.*

De acuerdo a los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), para el período 2005-2010⁴², la suma total en concepto de subsidios asciende a \$136.835,6 millones, lo que implica una suba de 1.281% en un lustro. Es decir, en cinco años el total de subsidios aumentó casi 14 veces, lo que en términos absolutos implica una suma adicional de poco más de \$44.500 millones.

Precisamente, en el año 2010, la suma total destinada a subvenciones creció un 44,2% anual aunque el mayor ascenso se dio en el año 2007 con un incremento del 125,5% respecto al año previo. Por su parte, en el ejercicio 2009, se evidenció una marcada desaceleración en la expansión de estas erogaciones, en parte como consecuencia de algunas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en su intento por reducir la carga financiera que implicaban dichas

⁴¹ LEONARDI, A. y PERCARA, N. Op. cit. Pág. 3.

⁴² Se analizan los subsidios desde el año 2005 ya que es el ejercicio a partir del cual se dispone de información desagregada.

asignaciones, y a su vez, debido al menor nivel de actividad económica registrada en el país a causa del impacto de la crisis internacional.

Cuadro Nº 1 Subsidios a sectores económicos
(En millones de pesos corrientes)

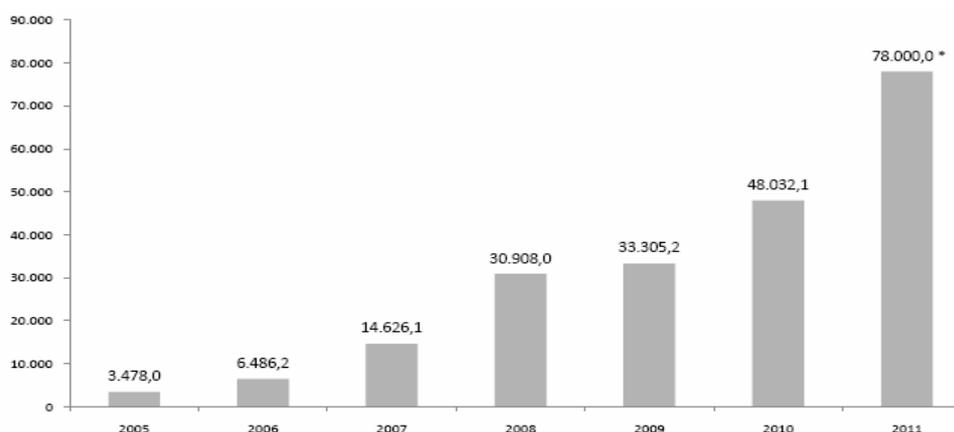
Sector	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Diferencia 2010-2005
Energético	2.020,6	4.031,8	8.330,9	16.208,0	15.944,1	26.022,3	72.557,7	1.187,9%
Transporte	916,9	1.875,8	4.218,7	8.746,0	11.583,5	13.306,2	40.647,1	1.351,2%
Empr. Públicas	157,1	232,4	521,8	1.413,0	2.320,9	4.143,5	8.788,7	2.537,5%
Agroalimentario	-	-	1.181,0	3.799,0	2.314,9	2.903,0	10.197,9	-
Rural y Forestal	135,8	222,7	328,9	680,0	1.008,3	1.499,1	3.874,8	1.003,9%
Industrial	247,6	123,5	44,8	62,0	133,5	158,0	769,4	-36,2%
Total	3.478,0	6.486,2	14.626,1	30.908,0	33.305,2	48.032,1	136.835,6	1.281,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

De toda la serie analizada, se desprende que la mayor expansión para el período 2005- 2010 se da en el rubro de empresas públicas donde la cifra se expandió 2.537,5%, seguido en segundo orden por la suba experimentada por los subsidios al sector transporte que fue de 1.351,2% y, en tercer lugar, se encuentra el sector energético que experimentó una crecimiento de 1.188%. Por su parte, el sector industrial fue el menos favorecido, dado que las transferencias a dicho sector cayeron un 36% desde el 2005.

En el **Gráfico Nº 5** se puede observar la evolución del monto total de subsidios por año, el año 2011 cerró con una cifra de aproximadamente \$78.000 millones.

Gráfico Nº 5 – Evolución de subsidios a sectores económicos
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ASAP.

Así, el crecimiento de dicha partida para el período 2005-2011 sería de 2.142,7% (22 veces), cifra que demuestra la importancia que han tenido las subvenciones en los últimos seis años, como parte de un modelo de gasto público expansivo.

Por otro lado, además de estos desembolsos, hay que tener en cuenta que más allá de lo presupuestado para cada año en concepto de subsidios, si dichas partidas se agotan antes de finalizar el año, mediante la utilización de los superpoderes en el marco de la nueva Ley de Administración Financiera, el gobierno redistribuye el gasto con total discrecionalidad y se giran montos a los sectores necesitados.

De hecho, en septiembre de 2011, se aprobó una redistribución del gasto de \$6.550 millones, de los que se destinaron más de \$6.330 millones a reforzar las partidas para cubrir el déficit en el mercado mayorista eléctrico, ENARSA, Yacyretá y los subsidios al transporte de trenes y automotor.

Con el presente panorama, resulta claro que el mantenimiento de tarifas y control de precios implica un costo cada vez más alto para las finanzas públicas y también para la sociedad que si bien se favorece con los precios por debajo de los de mercado, debe soportar una mayor presión fiscal.

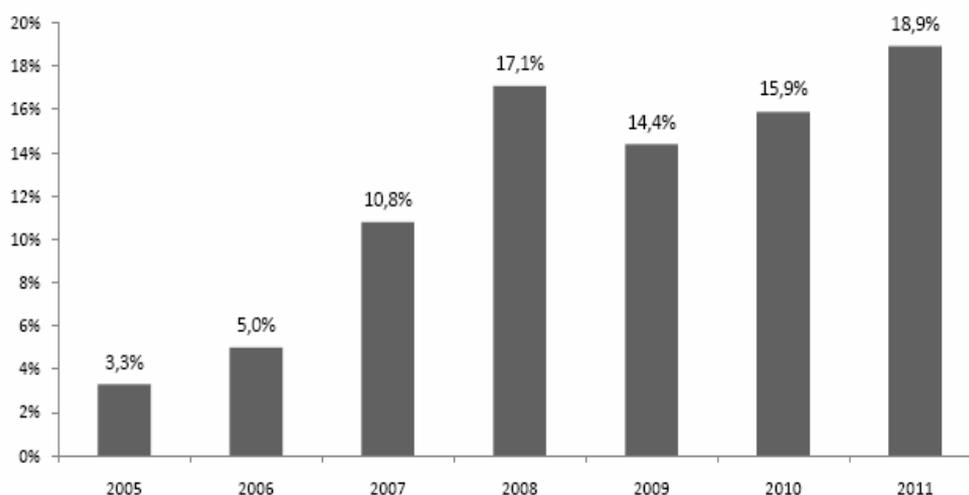
Puntualmente, como se observa en el **Gráfico N° 6**, la participación de los subsidios en el gasto corriente del Sector Público Nacional ha ido creciendo con el transcurso de los años. De hecho, en el año 2005 fue del 3,3%, llegando al año 2008 a una participación del 17,1% y cerrando el 2011 con el 18,9%. Es decir, en seis años creció 5,7 veces.

En términos del producto, la participación de dichas erogaciones pasó del 0,7% en el año 2005 al 3,3% en 2010, lo cual da cuenta del gran avance y la importancia que han adquirido los subsidios en materia económica.

El deterioro fiscal de las finanzas públicas nacionales refleja con claridad las dificultades para sostener el ritmo de expansión fiscal de los últimos años.

En este contexto, el esquema de subsidios constituye una de las partidas que indudablemente debe ajustarse, no solo por los recursos que demanda al fisco sino también por su ineficiente implementación y distribución y su impacto negativo en la inversión, en la balanza comercial y en otras variables económicas y sociales.

Gráfico Nº 6 – Participación de subsidios a sectores económicos en el Gasto Corriente del Sector Público Nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos de ASAP.

Por cierto, en noviembre de 2011 el Gobierno anunció medidas en pos de hacer frente a la situación anteriormente descrita. Así, en primer lugar se proyectó una reducción de subsidios por una suma equivalente a \$600 millones para el año 2012 a partir de la eliminación de subsidios sobre la luz, el gas y el agua a varias empresas de sectores específicos. Luego, se amplió la quita a refinadoras de combustibles, procesamiento de gas, biocombustibles, aceites y agroquímicos y se incorporó a usuarios residenciales de alto poder adquisitivo.

Del total de subsidios al suministro de gas, electricidad y agua, se aplicará un recorte de \$3.478 millones al sector industrial y de \$500 millones a los usuarios residenciales.

Son 40 las compañías con mayores ingresos brutos que dejaron de percibir por completo este beneficio.

Las empresas refinadoras de combustible recibirán \$462 millones menos en subsidios; en tanto, las procesadoras de gas sufrirán un recorte de \$149000 millones, el sector exportador de biocombustibles y petróleo perderá \$745 millones y las empresas agroquímicas, \$758 millones.

De esta manera, el Estado Nacional ahorraría unos \$4.500 millones al año, tan solo un 6% del monto que se estima se terminó pagando en 2011 en concepto de tales transferencias.

CAPITULO 3

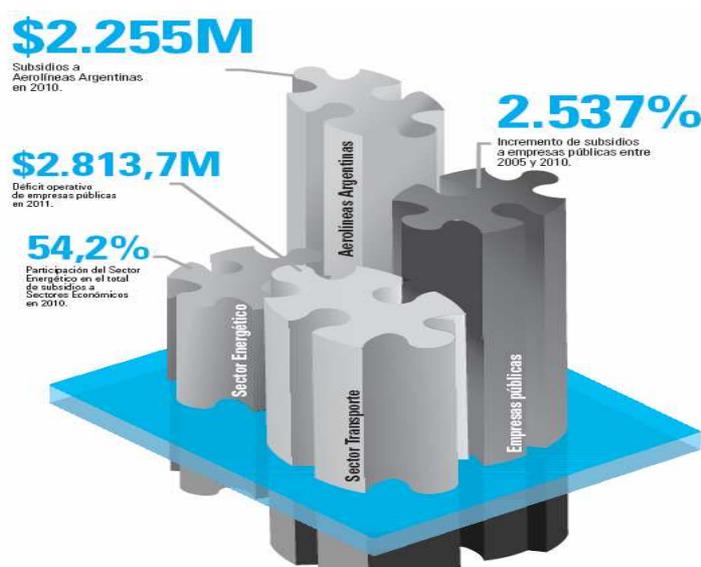
Composición de los subsidios a sectores económicos

El sistema de subsidios ha cobrado sustancial relevancia en los últimos años y, sin dudas, se ha convertido en uno de los pilares de la política económica a partir del abandono de la convertibilidad.

Así, con el fin de contener las tarifas de determinados servicios públicos estas transferencias fueron adquiriendo cada vez más importancia dentro del Gasto Público Nacional.

Luego de la crisis del año 2001, los subsidios funcionaron como un fuerte elemento de contención, pero en lugar de ir mermando dichas transferencias y focalizándose hacia los grupos más vulnerables, tal como hubiese indicado la lógica dada la recuperación y el posterior crecimiento de la economía, los subsidios se expandieron de manera formidable y sin discriminación.

Gráfico N° 7- Subsidios a sectores económicos



Fuente: LEONARDI, A. y PERCARA, N.⁴³

⁴³ LEONARDI, A. y PERCARA, N. "Temas Públicos - Finanzas Públicas", Instituto de Estudios Económicos. Fundación Libertad. Año VI. (Santa Fe, 2012). Pág. 18.

I. ANÁLISIS Y COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS A SECTORES ECONÓMICOS⁴⁴

En términos de participación, para el año 2010, al sector energético se le asignó el 54,2% del total de subsidios a sectores económicos, seguido por el sector transporte con el 27,7% (ver **Gráfico N° 8**).

Es decir, ambos sectores concentran casi el 82% del total de subsidios mientras que las empresas públicas reúnen el 8,6% seguida por el sector agroalimentario (6%).

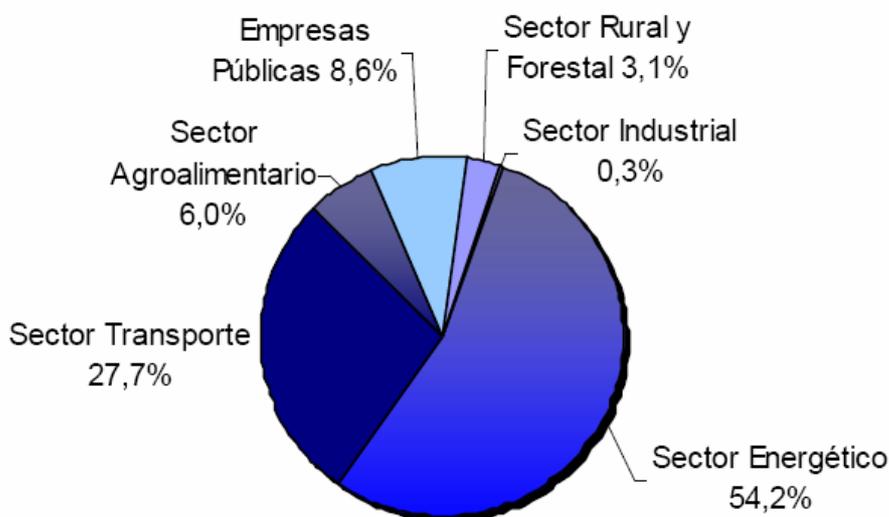
En efecto, el grueso de los subsidios se destina principalmente a la energía, transporte y empresas públicas. A su vez, desagregando los mismos, los dirigidos al sector energético están concentrados principalmente en la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A (CAMESSA), que financia el abastecimiento de las centrales térmicas y en la empresa Energía Argentina S.A (ENARSA). Otros beneficiarios de este sector son el Ente Binacional Yacypetá (para compensar la cesión de energía eléctrica por parte de Paraguay), las empresas Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) y Yacimientos Carboníferos Fiscales, empresas proveedoras de combustibles líquidos (para incentivar el uso de combustibles alternativos al gas natural y/o energía eléctrica) y el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (para el financiamiento del tendido de líneas de alta tensión).

Con respecto a los subsidios al transporte, se cuentan los asignados al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte para compensar los incrementos de los costos de las empresas de servicios de transporte público automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano, los destinados para gastos de explotación y de inversión a favor de los concesionarios de trenes y subtes del área metropolitana y los destinados a las empresas Aerolíneas Argentinas S.A., Ferrocarril General Belgrano y los créditos fiscales otorgados a favor de las petroleras en compensación por el aporte de gasoil subsidiado para el transporte público de pasajeros.

Por otro lado, las empresas AySA, ARSAT, Radio y Televisión Argentina S.E, TELAM, entre otras, son las principales beneficiadas dentro del rubro de empresas públicas.

⁴⁴ ASAP: "Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública". Op.cit.

**Gráfico N° 8- Participación de subsidios por sector económico
(Año 2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASAP.

En cuanto a las transferencias al sector agroalimentario, las mismas se establecieron en enero de 2007 con el objetivo de subsidiar el consumo interno. De este modo, a través de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) se creó un sistema de compensaciones a través de industriales y operadores que vendan en el mercado interno productos derivados de trigo, maíz, girasol, y soja. Sin embargo, dicho organismo se disolvió en febrero de 2011, siendo reemplazado por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, el cual lleva a cabo las mismas actividades pero con un intento de gestión interdisciplinaria.

Por otro lado, los datos del año 2011 confirman que los fondos destinados a subsidios a sectores económicos continuaron en pleno aumento, al verificarse una expansión del orden del 58% con respecto al mismo período del año anterior.

Por su parte el **Cuadro N° 2** muestra que el monto total destinado a diversos sectores económicos ascendió para el período enero-septiembre de 2011 a \$51.689 millones, lo que en términos absolutos implica que la suma adicional destinada a esta finalidad fue de \$18.974 millones y donde los subsidios dirigidos a sectores energéticos y transporte explican cerca del 88% del incremento.

Es importante destacar además, que a pesar de los refuerzos otorgados para las asignaciones de estos dos sectores, el avanzado ritmo de ejecución de

las autorizaciones anuales vigentes (del orden del 88% en cada caso) está manifestando la necesidad de nuevos incrementos en los créditos.

Por otro lado, siguiendo con los datos de ASAP, es relevante el monto de subsidios destinados al sector energético, de hecho, se verifica un incremento del 73,6% respecto al período enero-septiembre de 2010. El impacto indirecto de las transferencias a dicho sector se constatan en el frente comercial, ya que ante un mayor consumo, se requiere de mayores importaciones de gas, gasoil y de electricidad.

Por ello, Argentina que en 2010 tuvo un superávit comercial energético de unos mil millones de dólares, pasó en 2011, según estimaciones privadas, a un déficit de unos U\$S 3.000 millones.

Esto es consecuencia, entre otros factores, del gran desincentivo para la exploración e inversión privada en dicho sector.

Cuadro Nº 2 - Subsidios a Sectores Económicos
(En millones de pesos corrientes)

SUBSIDIOS	ENE-SEP 2011	ENE-SEP 2010	DIFERENCIA	VARIACION
Sector Energético	31.256,3	18.008,3	13.248,0	73,6%
Sector Transporte	14.466,9	9.030,2	5.436,7	60,2%
Otras Empresas Públicas	3.901,0	2.714,3	1.186,7	43,7%
Sector Agroalimentario	766,5	1.867,6	-1.101,1	-59,0%
Sector Rural y Forestal	1.139,7	1.001,5	138,2	13,8%
Sector Industrial	159,5	88,3	71,2	80,6%
Total	51.689,7	32.710,3	18.979,4	58,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASAP.

No sólo los subsidios representan un elevado porcentaje de las erogaciones del Gobierno Nacional, sino que además, el proceso no resulta transparente. Un índice de transparencia elaborado por el Centro de Implementación de Política Públicas para la Equidad y el Crecimiento, reveló que más de la mitad de los subsidios distribuidos durante el año 2010, se entregaron

en una situación de "total opacidad", dado que no se informó el destinatario final ni el grupo al que pertenece el sujeto subsidiado.⁴⁵

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL CAPITULO

Es posible ver que las transferencias del Gobierno Nacional son una carga muy importante para el Estado y tienen un gran impacto en los egresos fiscales.

Actualmente los subsidios representan más del diez por ciento del Producto Bruto Interno y se encuentran concentrados principalmente en dos sectores: transporte y energía. El resto de los subsidios, con una porción menor, se dividen entre varias empresas públicas (Télam, Radio y Televisión Argentina, Sistema Nacional de Medios Públicos, etc.), el sector agroalimentario, rural y forestal e industrial.

La política de subsidios del gobierno ha creado significativas distorsiones en el sistema que van en detrimento de una distribución equitativa del ingreso. Las millonarias transferencias del gobierno generaron a su vez desincentivos para la inversión privada en los sectores donde estos se concentran. Tampoco queda clara la relación existente entre la calidad del servicio prestado y los subsidios que las compañías reciben del Estado.

Al menos en el corto plazo, el sistema de subsidios parece muy complejo de desarmar. Más allá de los sectores económicos con los que se necesita negociar para discontinuar las altas distorsiones que generan los subsidios, uno de las mayores preocupaciones en torno a su disminución es el impacto que ello generaría en la población de menor ingreso.

El sector transporte junto con el sector energía son los principales beneficiarios de las transferencias, lo que se traduce en menores tarifas de gas, luz, tren, colectivo, subte, entre otros.

Una política de ajuste de las tarifas del sector transporte y/o energía tendría por lo tanto un impacto significativo sobre la clase media/ baja a través del aumento de tarifas de transporte y energía.

Es por ello que a pesar de ser urgente la revisión del esquema de subsidios, esto debe hacerse con absoluta cautela. La reducción de subsidios junto con la garantía de una tarifa social parece ser la mejor solución.

⁴⁵ MANCINO, Antonella, "Detalle y evolución de los subsidios en Argentina". Fundación Nuevas Generaciones. (Buenos Aires, julio 2011). Pág. 3.

"Es necesaria una pronta revisión del esquema de subsidios vigente en Argentina. La revisión y actualización de tarifas terminará con las distorsiones de precios actuales e implicará directamente mayor inversión en los sectores que se vieron perjudicados por años debido al congelamiento de tarifas. Además, si las medidas se implementan con criterio social y económico, y se acompañan con una serie de políticas que brinden mayor seguridad jurídica, ello generará un flujo de inversión en el país que terminará beneficiando a todas las clases sociales vía la mayor generación de puestos de trabajo."⁴⁶

⁴⁶ LEONARDI, A y PERCARA, N. "Subsidios a Sectores económicos". Op. cit. Pág. 18.

CAPITULO 4

Subsidios a empresas públicas

A partir del año 2002, se inició un nuevo modelo económico basado en un intervencionismo creciente y donde el proceso de nacionalización de empresas ha resultado de gran relevancia. De este modo, se han creado, estatizado y comprado compañías que se han vuelto públicas o mixtas, convirtiéndose este proceso en una de las herramientas fundamentales en el nuevo rol protagónico que asumió el Estado y que lo ha transformado en uno de los principales proveedores de bienes y servicios.

I. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS A EMPRESAS PÚBLICAS

Es preciso señalar que se analiza el monto de los subsidios a empresas públicas hasta el año 2010 y primer semestre de 2011, dado que es el período para el cual se dispone de información al momento de confeccionar el presente trabajo.

Entre las principales empresas que se crearon y nacionalizaron en los últimos años se encuentran:⁴⁷

1- Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP):

Se creó el 18 de mayo de 2001 por medio del decreto N° 94 (art. 4), en jurisdicción de la Secretaría de Cultura y Comunicación. Su función es administrar, operar y desarrollar los medios y servicios de radiodifusión sonora y televisiva, periodísticos y de transmisión de contenidos. Asimismo, se declaró la disolución y liquidación de las sociedades ATC S.A y TELAM, transfiriéndole al SNMP los servicios prestados por las empresas mencionadas y por diversas emisoras integrantes del Servicio Oficial de radiodifusión.

⁴⁷ MANCINO, Antonella. Op. cit. Pág. 3-16.

2- TELAM:

A través del decreto 2507 del año 2002 se crea la empresa TELAM Sociedad del Estado, dado que por medio de un decreto del año 2000 -que se hizo efectivo recién a principios de 2001- había formado parte del Sistema Nacional de Medios (SNM) conjuntamente con Canal 7 y Radio Nacional.

3- Yacimientos Carboníferos de Río Turbio:

El 14 de junio de 2002, mediante el decreto 1034/02, se aprueba la Rescisión de la concesión Integral del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y de los servicios ferropuertarios con terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, bajo el alegato de incumplimientos por parte de la adjudicataria de las obligaciones contraídas por contrato.

4- Líneas Aéreas Federales Sociedad Anónima (LAFSA):

Empresa de carácter virtual creada mediante el decreto 1238 en 2003 bajo el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner y disuelta en el año 2009. Luego del cierre de LAPA y DINAR, nació como respuesta a un problema gremial por los más de 800 empleados que quedaban en la calle con el cierre de ambas empresas. En más de siete años de existencia nunca realizó un vuelo e hizo gastar al Estado entre 2003 y 2007 \$137 millones, dado que nunca operó ni generó ingresos.

5- Correo argentino:

En noviembre del año 2003 se re-estatizó el correo dando origen al Correo Oficial de la República Argentina, luego de revocar el contrato de concesión (por incumplimiento en el pago del canon) que el Grupo Macri tenía sobre los servicios postales. La re estatización del Correo Argentino determinó el primer regreso de un servicio público a manos del Estado.

6- Sector energético:

Como se mencionó anteriormente, el gasto en subsidios está liderado por el sector energético, concentrado principalmente en la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), y en la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA).

Según cálculos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, por cada día de 2009, Cammesa y Enarsa en conjunto recibieron 8,2 millones de dólares, dicho de otra manera, U\$D 342.000 por hora.

a) - Empresa Nacional de Energía Sociedad Anónima (ENARSA):

La compañía estatal Energía Argentina S.A. fue creada en diciembre del año 2004, por la ley nacional 25.943 y reglamentada por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1529/2004. Con una inversión superior a los 125 millones de pesos y el objetivo de explorar y explotar yacimientos de hidrocarburos. También se comprometió al transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de sus productos; así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural. Actualmente es una de las empresas estatales que más se benefician de las transferencias del gobierno nacional.

Si bien el primer año de funcionamiento la empresa no recibió fondos del Estado, ya a partir de 2006 comenzó a recibir transferencias sistemáticas principalmente para la adquisición de gas natural importado desde Bolivia, gas licuado desde El Caribe y de gasoil desde diversos destinos.

En cuanto al combustible para centrales térmicas y grandes usuarios industriales, el Estado se encarga tanto de la importación de gasoil, como de compensar la diferencia entre el precio de compra y el de venta en el mercado local; mientras que ENARSA lo pone a disposición de los usuarios. De igual manera se importa gas natural licuado para proveer al Polo Petroquímico de Bahía Blanca.

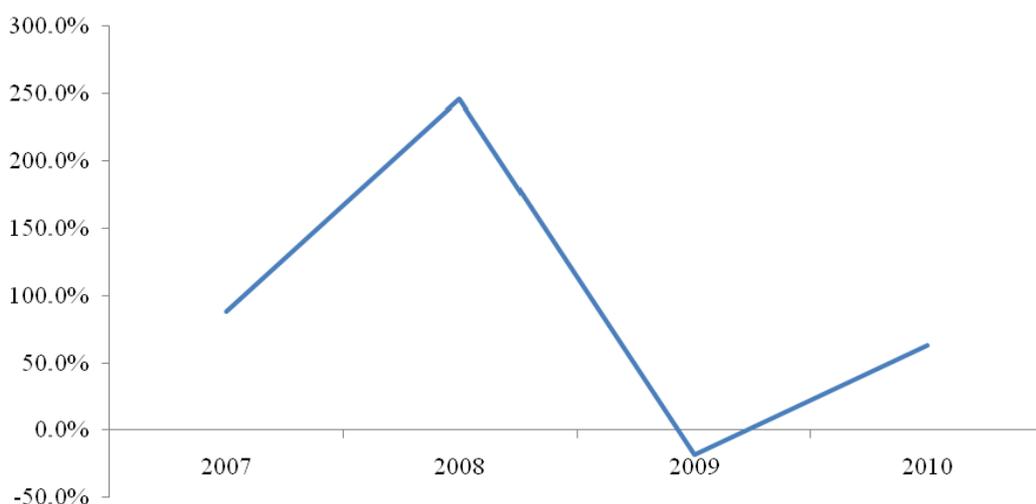
Desde que comenzaron a transferirse fondos a ENARSA, el mayor incremento se produjo en 2007 y 2008, ya que, mientras que en 2006 los subsidios fueron de \$307 millones, en los dos años siguientes, escalaron a \$680 y \$2.940 millones respectivamente. Sin embargo en 2009 los fondos se redujeron levemente a \$2.740 millones. Hasta junio de 2010, el gobierno había transferido \$1.877 millones a esta compañía estatal, cuando al mismo mes de 2009 sólo había transferido \$740 millones. Esto indica que, una vez recuperados de la crisis, el monto subsidiado siguió creciendo a una tasa de 153% en términos nominales.

Si se expresan los montos en términos reales, se puede observar que ellos crecieron a una tasa que se acercaba al 100% en 2007 y superior al 250% en

2008. En 2009 y a raíz de la recesión mundial, los fondos disminuyeron 18%, sin embargo se recuperaron fuertemente en 2010.

La empresa estatal ENARSA recibe subsidios del Estado para compensar la diferencia de precios que existe entre el precio de compra en el mercado internacional y el precio de venta en el país que establece la Secretaría de Comercio Interior. La pregunta es hasta cuándo seguirá la Argentina dependiendo de sus países vecinos en términos energéticos o bien, cuándo dejará de intervenir exageradamente el mercado energético. De otra manera, es difícil pensar en la disminución de los subsidios a este sector.

Gráfico N° 9 - Tasa real de crecimiento de subsidios a la compañía ENARSA (Años 2007 – 2010)



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

b) - CAMMESA

De acuerdo al art. 35 de la ley 24065, el decreto 1192 de julio del año 1992 dispuso la creación de CAMMESA sobre la base del Despacho Nacional de Cargas. Sus funciones principales son la coordinación de las operaciones de despacho, la responsabilidad por el establecimiento de los precios mayoristas y la administración de las transacciones económicas. Actualmente la empresa es de gestión privada con propósito público.

El paquete accionario de CAMMESA es propiedad de los Agentes del Mercado Mayorista Eléctrico en un 80%. El 20% restante está en poder del

ministerio público que asume la representación del interés general y de los usuarios cautivos.

CAMMESA tiene como objetivos principales:⁴⁸

a) Organizar el abastecimiento de la demanda de energía al mínimo costo compatible con el volumen y la calidad de la oferta energética disponible;

b) Ejecutar el despacho económico para aportar economía y racionalidad en la administración del recurso energético;

c) Administrar el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) asegurando transparencia por medio de la participación de todos los agentes involucrados y el respeto a las reglamentaciones respectivas. Esto implica que las actividades de CAMMESA son de interés nacional e indispensable para la libre circulación de la energía eléctrica.

Hacia 2005 esta compañía de capitales mixtos (públicos y privados) recibió el primer subsidio por parte del Gobierno Nacional. Tras varios años de crecimiento sostenido, el sector energético comenzó a sentir la presión del incremento de precios sobre los costos. El objetivo de la transferencia a la empresa fue la compra de fuel oil para centrales térmicas y la estabilización de precios.

En 2006 la compañía siguió beneficiándose de las transferencias gubernamentales, nuevamente para la compra de fuel oil para centrales térmicas, que ascendieron a \$1.453 millones, un 67% más que en 2005 cuando las transferencias habían alcanzado los \$870 millones aproximadamente. En términos reales esto implicó un incremento del 50,6%, es decir que el aumento superó con creces a la inflación anual. Además de estos fondos en concepto de subsidios, CAMMESA también resultó beneficiada por el otorgamiento de préstamos que alcanzaron los \$337 millones., aunque fue un monto 44% inferior al del año anterior cuando ya había recibido un enorme préstamo.

En los dos años siguientes los subsidios a CAMMESA continuaron creciendo. En 2007 los subsidios a la compañía se incrementaron un 158% en términos reales, mientras que en 2008 el ritmo de crecimiento fue menor y se acercó al 53%. Ya en 2009 y como consecuencia de la crisis internacional, el gobierno realizó un ajuste y las transferencias al sector energético no fueron

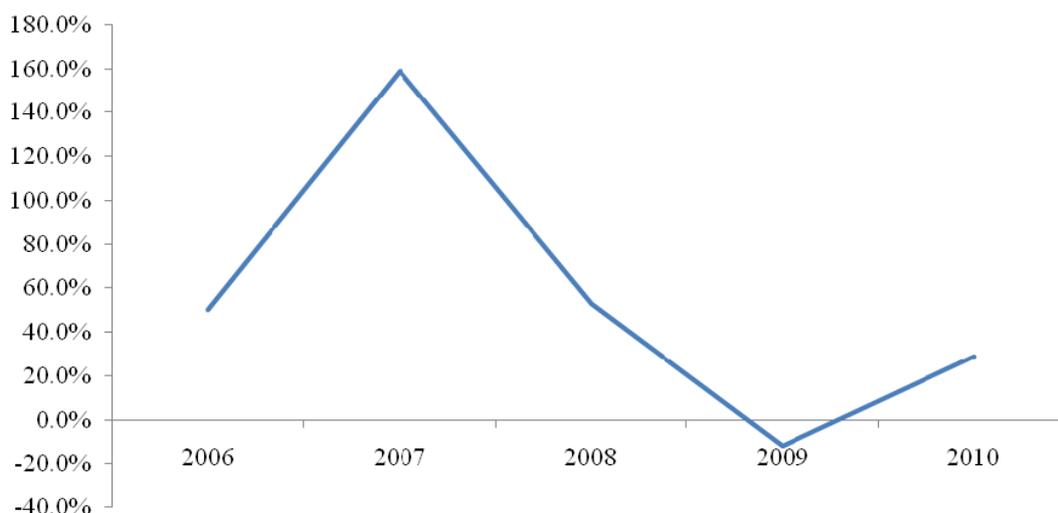
⁴⁸ Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima – **CAMMESA**, en <http://www.cammesa.com>

ajenas a este proceso; las mismas se redujeron un 11% en relación al año anterior.

En 2010 el mundo dio un giro y con la economía en crecimiento volvieron a florecer las transferencias del Estado al sector privado. Hacia junio de 2010 los subsidios a CAMMESA alcanzaban los \$6.460 millones, cuando al mismo mes de 2009 los mismos eran de \$4.110 millones.

Es decir que, actualmente el ritmo de crecimiento se ha ido recuperando y los subsidios a la compañía han aumentado a una tasa de 28% en términos reales.

Gráfico N° 10 - Tasa real de crecimiento de subsidios a la compañía CAMMESA (Años 2006 – 2010)



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

7 - Espacio radioeléctrico:

En el año 2004, el Estado anuló el contrato con la empresa francesa Thales Spectrum que tenía el control del espacio radioeléctrico desde 1997, quedándose a cargo de la prestación de este servicio la Comisión Nacional de Comunicaciones.

8- Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE):

Fue creada por el decreto 789/2004 del poder Ejecutivo Nacional, y la Resolución 408/ 2004 de la Secretaría de Transporte con el objetivo de operar a

cuenta y orden del Estado los servicios ferroviarios urbanos de la Línea San Martín. La empresa se encuentra conformada por Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires y desde julio de 2007 el gobierno le ha confiado el manejo de las Líneas General Roca y Belgrano Sur, mediante los decretos 591/2007 y 592/2007.

9- Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA):

Fue creada el 21 de marzo de 2006, mediante la ley 26.100 que ratifica los decretos 304/06 y 373/06 de conformación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA) para la prestación del servicio en el área metropolitana. El 90% de capital accionario pertenece al Estado Nacional, en tanto que el restante 10% esta a cargo de los trabajadores de la empresa. Previamente, el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner retiró la concesión de Aguas Argentinas S.A. al Grupo francés Suez, argumentando reiterados incumplimientos en la prestación.

10- Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT):

En el año 2006, a través de la resolución 634/2006, se creó ARSAT, que se encarga de administrar los recursos satelitales argentinos. Es una compañía mixta compuesta en un 70% por acciones privadas y el resto controlado casi en su totalidad por el Ministerio de Planificación (98%); en tanto que el 2% restante de las acciones del Estado están en manos del Ministerio de Economía y Producción.

11- Transporte:

a) Aerolíneas Argentinas:

Aerolíneas Argentinas nació en el año 1950 por un decreto del Presidente Juan Domingo Perón, mediante la unión de cuatro líneas aéreas. En el año 1979, la compañía se transformó en Sociedad del Estado y 11 años después, el consorcio español Iberia se hizo cargo de la empresa que cambió su razón social a Aerolíneas Argentinas S.A. En 2001, la nueva gestión incrementó la participación de funcionarios españoles, lo que culminó con el traspaso de la aerolínea al Grupo Marsans.

A fines de septiembre de 2008 el Senado sancionó la ley que autorizaba al Gobierno a proceder al "rescate" de Aerolíneas Argentinas y Austral mediante la compra de las acciones de ambas compañías. La compañía presentaba en ese

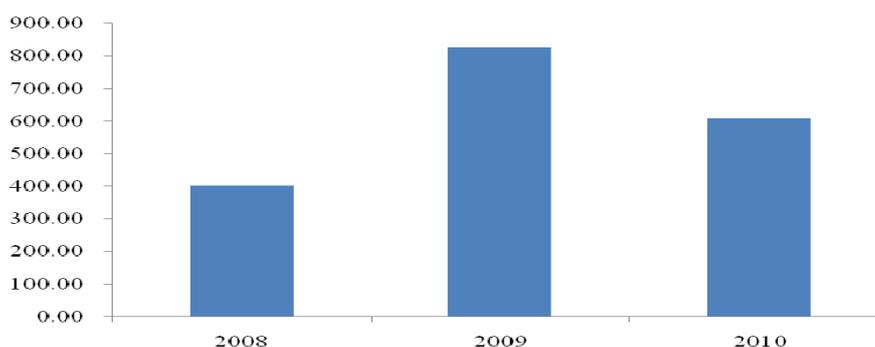
entonces un pasivo U\$D 890 millones, con una deuda exigible vencida de unos U\$D 240 millones. La empresa tenía un déficit mensual de U\$D 30 millones.

En 2008, algunos meses antes de haberse efectivizado el traspaso de la empresa a manos del Estado Argentino, se aprobó el primer subsidio para la aerolínea disponiendo que, por cada litro de combustible consumido, el Estado pagase \$ 0,84 y la aerolínea alrededor de \$1,85. El subsidio implicaba para el fisco una erogación de alrededor de \$330 millones por año que hasta ese momento pagaban las compañías aéreas a las petroleras y que pasaba a formar parte de los gastos del Estado. La implementación del subsidio no implicó ajustes en las tarifas vigentes. Los subsidios a la compañía recientemente estatizada, alcanzaron en 2008 los \$1.064 millones.

En 2009 y a pesar de que la empresa pudo ajustar las tarifas de los vuelos, los subsidios a la compañía aumentaron en forma galopante a una tasa del 105% en términos reales para cubrir el fuerte déficit. En las secciones anteriores del presente informe, se veía en 2009 una clara tendencia a la baja de los subsidios, particularmente en el sector energético. Sin embargo lo que se ahorró en subsidios al sector energético se destinó a Aerolíneas Argentinas, es decir que hubo una relocalización de las transferencias.

En 2010 las transferencias a Aerolíneas Argentinas cayeron un 26% en términos reales. Sin embargo cabe mencionar que los subsidios a la compañía se aceleraron en el último trimestre de 2010 ya que se agotó su presupuesto anual a principios del mes de noviembre. Las transferencias a la empresa ya se habían ampliado en dos oportunidades en 2010, siempre por el motivo de gastos corrientes.

Gráfico N° 11 - Subsidios a la empresa Aerolíneas Argentinas
(En millones de pesos constantes de 2000)



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

Actualmente el Estado continúa financiando el déficit estructural de Aerolíneas Argentinas transfiriendo subsidios sin control.

Desde que el Estado asumió el control de las empresas Aerolíneas Argentinas y Austral, se desembolsaron más de U\$D 1.800 millones para subsidiar su funcionamiento. Sin embargo, no existió el más mínimo control sobre cómo se gastaron esos recursos públicos, en parte porque hasta el momento no se formalizó la expropiación ni la estatización de la firma.

b) FFCC General Belgrano

El Ferrocarril General Manuel Belgrano es el más extenso de la actual red ferroviaria argentina. Fue formado en 1949 para incorporar todos los ramales de trocha angosta operados por los Ferrocarriles del Estado al momento de estatizarse la red ferroviaria. El mismo cumple un rol muy importante en lo que respecta a la producción de las provincias del Norte Argentino, puesto que permite transportarla hacia los principales centros de consumo y puertos del país.

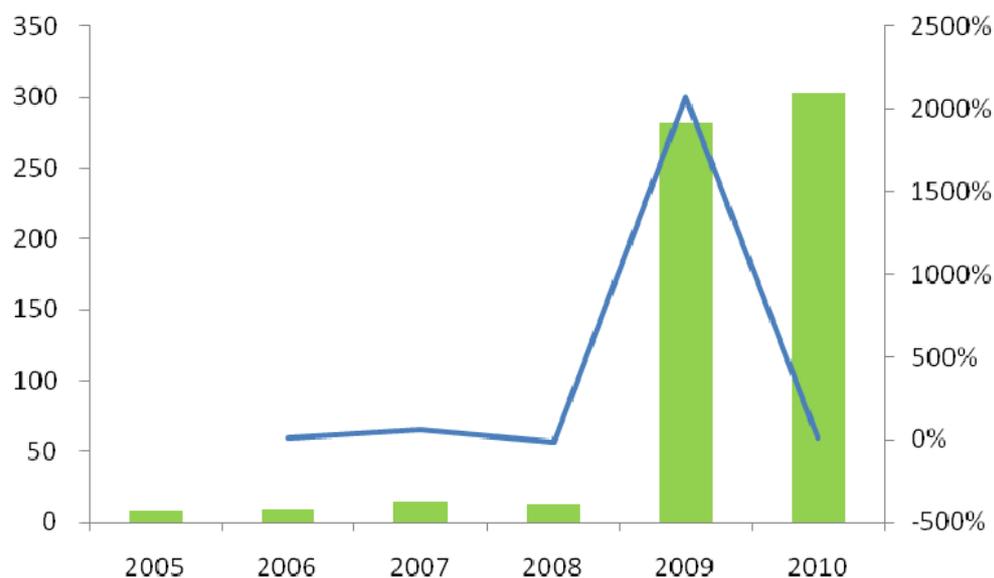
Hacia 2006, la Secretaría de Transporte declaró el estado de emergencia de la compañía y comenzaron a entregarse subsidios en concepto de sueldos y obras prioritarias de la línea ferroviaria.

Hasta 2008 los subsidios a la compañía ferroviaria crecieron lentamente a una tasa real promedio de 30%. Inclusive en 2008 los subsidios en términos reales se redujeron un 14%.

Sin embargo, en 2009 las transferencias crecieron a una tasa récord de 2.070% y alcanzaron los \$282 millones. Los mismos fueron entregados en concepto de atención de gastos de operación debido a que la empresa se encontraba a cargo de la administración del personal de las ex - concesiones de las Líneas San Martín, Roca, Belgrano Sur y Belgrano Cargas S.A.

En 2010 las transferencias continuaron creciendo aunque la tasa se redujo al 7% en comparación con el año 2009 cuando la compañía se situó entre las principales beneficiarias de los subsidios del gobierno.

**Gráfico N° 12 - Subsidios a la empresa FFCC General Belgrano
(En millones de pesos constantes de 2000)**



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

c) Concesionarios de trenes y subtes

La compañía Metrovías SA es el actual concesionario del servicio de subterráneos en la Ciudad de Buenos Aires. La red completa incluye seis líneas de subtes, un ramal de Premetro y dos ramales de Tranvía. Actualmente el subte tiene una extensión de 48,48 kilómetros y transporta, en conjunto con el Premetro, más 280 millones de personas por año. La concesionaria emplea a más de 4500 personas, lo que implica que tiene casi seis empleados por coche.

Al día de hoy la empresa convive con un esquema de costos e ingresos llamativos: recibe más dinero por subsidios que por la venta de boletos, es decir que las transferencias del Estado superan el dinero que le llega a la boletería.

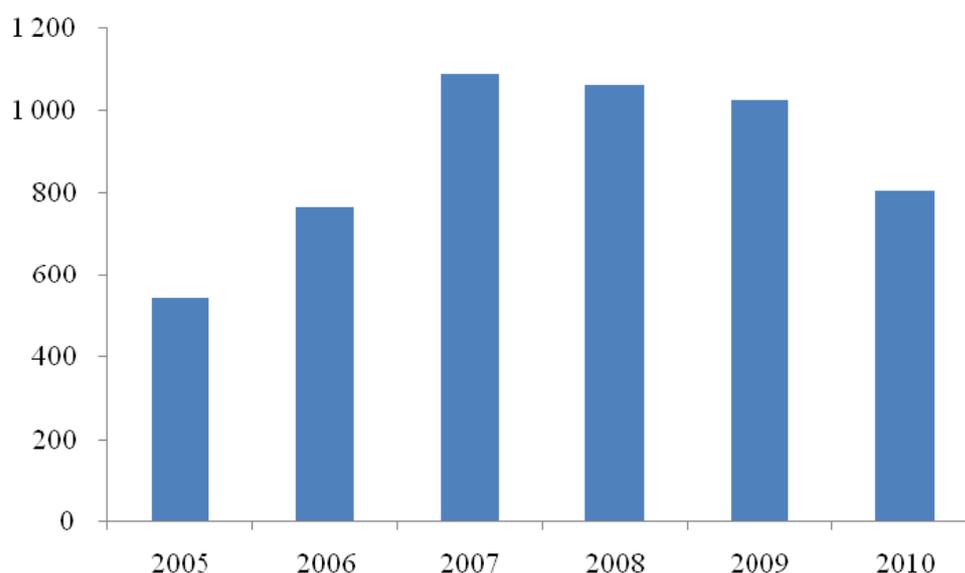
La historia de subsidios a la compañía comenzó en 1994 cuando una compañía privada se hizo cargo de la empresa; en ese momento el pliego estableció un subsidio con el objetivo de mejorar la infraestructura que disponía la hasta entonces compañía estatal Subterráneos de Buenos Aires. El subsidio se había establecido por tres años, de manera que en 1997 la compañía empezó a funcionar de manera independiente, sin recibir fondos del gobierno.

A raíz de la crisis y la gran devaluación de fines de 2001, el gobierno de turno decretó la emergencia en el sector transporte y fue entonces cuando la

compañía volvió a recibir transferencias por parte del Estado Nacional. La contrapartida del subsidio era el congelamiento de las tarifas, que en ese momento era de \$0,70 por viaje. La tarifa sólo cambió después de seis años cuando pasó a costar \$0,90 y luego en 2009 llegó a \$1,10.

El congelamiento de tarifas, junto con la multiplicación de los costos, principalmente los laborales, llevó a que la brecha entre los ingresos y egresos de la compañía fuese cada vez mayor.

Gráfico N° 13 - Subsidios a los concesionarios de trenes y subtes
(En millones de pesos constantes de 2000)



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Los subsidios crecieron rápidamente entre 2005 y 2007, con tasas superiores al 40%. En 2008 las transferencias al sector siguieron el mismo patrón que la gran parte de la masa de subsidios y decayeron levemente en términos reales. Luego de la crisis, las transferencias se mantuvieron relativamente constantes, aunque mostraron una tendencia decreciente.

Los subsidios son la principal fuente de ingresos para la empresa Metrovías. Se estima que por cada boleto de \$1,10 que vende, la misma recibe \$1,30. La actualización del boleto implicaría entonces una tarifa de \$2,40 por viaje, siempre y cuando la compañía mantenga la estructura de costos vigente.

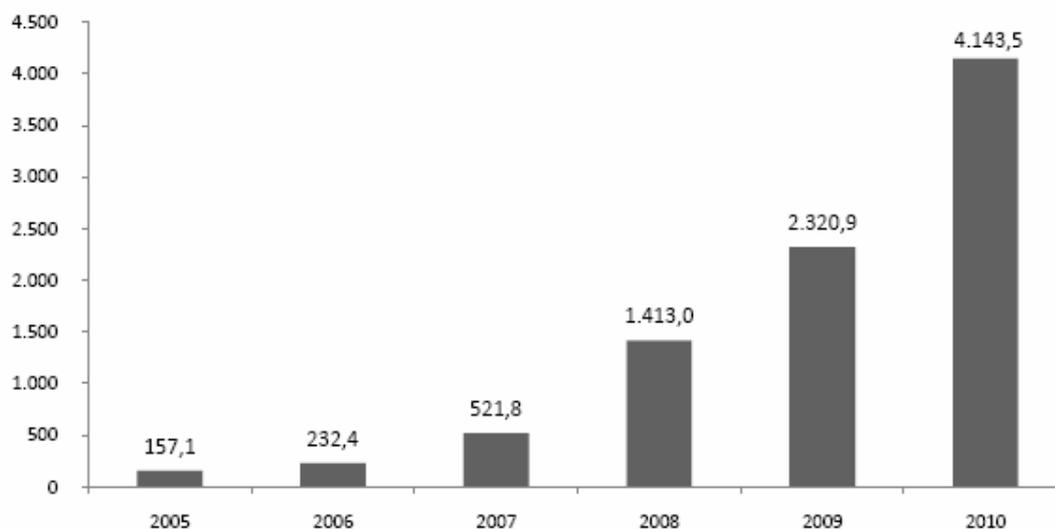
d) Aeropuertos Argentina 2000:

El gobierno del ex presidente Néstor Kirchner pasó de acreedor a Socio de Aeropuertos Argentina 2000. En este marco y absorbiendo una deuda de 850 millones de pesos que tenía el concesionario privado en manos de Eduardo Eurnekian desde 1998, el Estado Argentino pasó en el 2006 a contar con el 20% de las acciones de la compañía.

e) Talleres Navales:

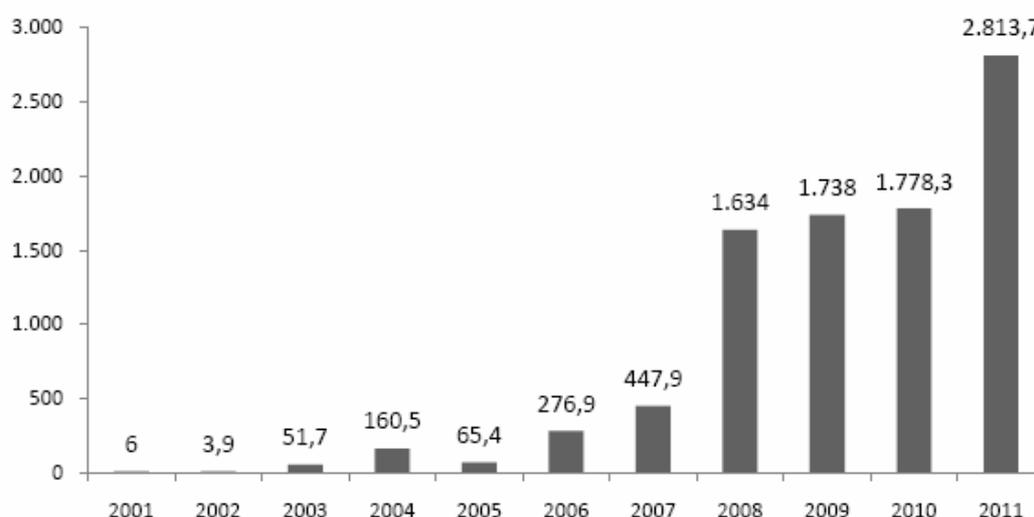
En marzo de 2007, el ex presidente Néstor Kirchner a través del decreto 315 re-estatizó el astillero, Talleres Navales Darsena Norte (Tandanor) anulando una licitación del gobierno de Menem efectuada en 1991 a la firma Indarsa, que integraban la compañía Argentina de Transporte Marítimos, Brisard Sud Marine y el banco NHU.

Gráfico N° 14 - Subsidios a Empresas Públicas
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

Gráfico Nº 15 - Déficit Operativo de las Empresas Públicas
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP

De las empresas mencionadas anteriormente, muchas se encuentran sustentadas mediante subsidios estatales dado que la ecuación ingresos-costos no es rentable para las mismas.

Entre las principales causas se encuentran la escalada inflacionaria, los aumentos de costos, el congelamiento de tarifas que cumplió 10 años en 2012 y la ineficiencia en la administración de los recursos.

Es preciso aclarar que los subsidios al sector "Empresas Públicas" son los destinados a organizaciones bajo la órbita estatal no incluidas dentro de los sectores energéticos y transporte.

Entre las empresas más destacadas se encuentran el Sistema Nacional de Medios Públicos, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y la empresa TELAM S.E.

El monto total en seis años para subsidiar al conjunto de empresas públicas ascendió a \$8.788,7 millones. Asimismo, dicha partida ha crecido de manera exorbitante entre los años 2005 y 2010 al expandirse el total de subvenciones un 2.537,2%. Y actualmente sigue en expansión.

Esto implica, en valores absolutos, una suma adicional de 3.986 millones de pesos. En términos de dólares, el monto total de subsidios a empresas estatales ha sido de U\$S 2.648,5 millones, verificándose una expansión de 1.869,7% para el periodo en cuestión.

Cuadro Nº 3 - Subsidios a Empresas Públicas
(En millones de pesos corrientes)

EMPRESAS PUBLICAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
AySA	-	25,0	216,0	955,0	1.400,4	1.845,3	4.441,7
ARSAT	-	-	-	-	-	1.449,0	1.449,0
Radio y Televisión Argentina S.E.	-	-	-	-	-	570,5	570,5
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.	114,0	169,5	209,5	344,7	473,6	-	1.311,3
TELAM S.E.	24,7	24,0	66,2	44,1	176,0	153,8	488,8
Otras empresas	18,4	13,9	30,1	69,2	270,9	124,8	527,3
Total	157,1	232,4	521,8	1.413	2.320,9	4.143,5	8.788,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

Por otro lado, como se advierte en el **Cuadro Nº 3**, para el período 2006-2010 AySA es la empresa que ha recibido la mayor cantidad de subsidios, con un monto de \$4.441,7 millones seguida por ARSAT con \$1.449 millones, por su parte, el Sistema Nacional de Medios Públicos S.E fue receptor de una suma equivalente a \$1.311 millones en el lapso 2005-2009. Así, estas tres empresas explican el 82% del total de subvenciones para los seis ejercicios considerados.

Además, es dable señalar que desde que se instrumentaron los subsidios a AYSA, los mismos se incrementaron un 7281% en tanto que los de TELAM S.E hicieron lo propio a una tasa del 523% y los del Sistema Nacional de Medios Públicos S.E al 315%.

Si se analiza lo ocurrido entre los primeros nueve meses del año 2011 y el mismo lapso de 2010 (**Cuadro Nº 4**), se aprecia que el total de subvenciones a este sector pasó de \$2.714 millones a \$3.901 millones, es decir se expandió un 44%.

Cuadro Nº 4 - Subsidios a Empresas Públicas
(En millones de pesos corrientes)

EMPRESAS PUBLICAS	ENE-SEP 2011	ENE-SEP 2010	DIFERENCIA	VARIACION
AySA	2.245,5	1.142,5	1.103,0	96,5%
ARSAT	990,8	1.086,0	-95,2	-8,8%
Radio y Televisión Argentina S.E.	468,5	393,4	75,1	19,1%
TELAM S.E.	100,6	44,8	55,8	124,6%
Otras empresas	95,6	47,6	48,0	100,8%
Total	3.901,0	2.714,3	1.186,7	43,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

Concretamente, el monto dirigido a TELAM S.E creció 125%, mientras que los importes a AySA y Radio y Televisión Argentina S.E aumentaron 96,5% y 19,1%, respectivamente.

Por el contrario, ARSAT experimentó una disminución del 9%. Teniendo en cuenta que la mayor proporción de las transferencias a sectores económicos son los destinados a los sectores Energía y Transporte, es posible especificar que ENARSA recibió por parte del Gobierno Nacional entre el período 2006-2010 un monto de \$12.155 millones, en tanto que entre 2005 y 2010 Yacimiento Carboníferos de Río Turbio fue receptor de \$2.597 millones. En otro orden, las transferencias a Aerolíneas Argentinas S.A fueron de \$5.819 millones en tanto que Nucleoeléctrica S.A recibió \$976,6 millones, ambas en el período 2007-2010.

Finalmente, FF.CC Gral. Belgrano recibió \$ 2.071 millones y Ente Binacional Yacyretá recibió \$2.573 en término de cinco años (2005-2010).

De esta manera, si al total de 8.788 millones se adicionan los dirigidos a estas empresas, el monto total de subsidios a organizaciones de órbita estatal para el periodo 2005-2010 sería de \$34.981 millones.

En este contexto, hay que destacar que debido al mal funcionamiento de muchas de las empresas públicas, en las cuales los servicios prestados son ineficientes y acarrear grandes costos, los balances de las mismas presentan sucesivos rojos que se traducen en déficit operativos que el Tesoro debe solventar mediante un mayor gasto corriente.

Así, como puede observarse en el **Grafico Nº 15**, el déficit operativo pasó de 6 a 2.813,7 millones de pesos entre 2001 y 2011. Al observar la serie, la misma da cuenta que a partir de 2008, el déficit se disparó, incrementándose un 264,8% respecto de 2007, mientras que en 2011 aumentó un 58% anual.

De acuerdo al proyecto de Presupuesto 2012, el monto total de recursos estimados para el conjunto de empresas públicas asciende a \$45.161,1 millones, con un gasto estimado de \$45.155,0 millones; de este modo, el superávit financiero asciende a \$6,1 millones. Del total de ingresos, el 61,2% proviene de transferencias del Tesoro mientras que el 34,5% tiene origen en ingresos operativos de las empresas y el resto corresponde a otro tipo de recursos.

Según estimaciones para el año 2012, el gasto se incrementa un 28,6% respecto a la ejecución estimada de 2011 y donde poco más del 76% se encuentra explicado por cinco empresas: Energía Argentina S.A. (ENARSA) con

el 35,9%, AySA (12,6%), Nucleoeléctrica Argentina S.A (10,6%), Correo Oficial de la Republica Argentina S.A (6,5%) y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A (10,3%).

Analizando los recursos corrientes de las Empresas Publicas Nacionales, el 48,5%, proviene de la venta de bienes y servicios (ingresos operativos) y el 66,2% de dichos recursos se concentra en solo cuatro empresas: Correo Oficial de la Republica Argentina S.A (18,5%), Nucleoeléctrica Argentina S.A (13,9%), Energía Argentina S.A (27,2%) y Fabrica Argentina de Aviones (6,7%).

Por su parte, las Transferencias Corrientes provenientes del Tesoro Nacional representan el 47,5% de los ingresos corrientes y el principal objetivo de las mismas es el pago de remuneraciones y gastos de funcionamientos de Ferrocarril General Belgrano S.A, Agua y Saneamientos Argentinos S.A, Radio y Televisión Argentina, Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Telam S.E. y la importación de combustibles por parte de Energía Argentina S.A. En otras palabras, de los recursos corrientes de las firmas estatales, la mitad proviene de recaudación propia y la otra mitad de los traspasos que efectúa el Tesoro a las mismas. Este hecho es consecuencia de que muchas empresas exhiben déficit operativo. Por ejemplo, AySA proyecta un déficit operativo de \$1.140,6 millones mientras que el Ferrocarril General Belgrano, operara prácticamente a perdida con un rojo de \$2.127 millones. Por su parte, se estima que TELAM tendrá un déficit de \$196 millones y LAFSA presentará un rojo de 1,8 millones de pesos.

En todos estos casos, el Tesoro transferirá fondos para hacer frente a estos desequilibrios. Por otro lado, en lo que atañe a Aerolíneas Argentinas, una de las empresas en manos del Estado mas controvertidas dado el constante cuestionamiento sobre la rentabilidad de la misma versus su conveniencia social, presenta uno de los mayores déficit ya que cerró el 2010 con un rojo de U\$S 486 millones.

Tal es así que, de acuerdo a la revista especializada en el sector aerocomercial Air Transport World, la compañía nacional se encuentra entre las tres compañías aerocomerciales con mayor déficit en el mundo, solo superada por Air India (U\$S 1.233 millones) y Kuwait Airways (U\$S 564,2 millones).

De este modo, la empresa lleva perdidos desde la re-estatización -en julio de 2008- unos 2.175 millones de dólares, estimándose para 2012 una perdida del orden de los 700 millones de dólares.

Vale recordar que si bien el Estado se hizo cargo de Aerolíneas Argentinas en julio de 2008, venía solventado parte del déficit de la compañía desde fines del año anterior mediante préstamos que le otorgaba el Banco Nación.

Puntualmente, de acuerdo a datos de ASAP, en el año 2010 el gobierno gastó en concepto de subsidios \$2.254,6 millones, en tanto que entre 2007 y 2010, la suma total de subsidios destinados a la aerolínea de bandera ascendió a \$5.819 millones.

En otro orden, el gobierno ha previsto en el Presupuesto 2012 un gasto cercano a los \$2.500 millones en concepto de "Formulación y ejecución de Políticas de Transporte Aerocomercial" es decir, dicha suma se destinará principalmente a solventar el funcionamiento de la línea aérea. Recientemente Aerolíneas Argentinas ha presentado el Plan Operativo 2012 el cual busca promover el turismo doméstico e internacional receptivo, además de consolidar la presencia de la compañía en mercados estratégicos y así poder mejorar su rentabilidad. Por lo cual desde la actual presidencia de la empresa se ratificó que durante 2012 Aerolíneas pasaría a obtener un resultado económico positivo.

12- YPF:

Un comentario aparte, lo constituye la estatización de Repsol YPF, que no se analiza en el presente trabajo, dado lo reciente de su ocurrencia, la complejidad y múltiples impactos de su proceso.

II. IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS EN DIFERENTES FRENTES ECONÓMICOS

Los subsidios en nuestro país tienen la prioridad de mantener bajo control las tarifas de los servicios públicos y los precios de determinados bienes. Si bien esta política resultó ventajosa en los años siguientes a la devaluación de 2002, ya que funcionó como un ancla de precios y contuvo la inflación, desembocó en una política poco eficiente al incrementarse de manera desmedida dejando de lado a sectores que estrictamente lo necesitaban.

A continuación, se describe de manera sintética los efectos que este esquema de subvenciones tiene en la economía y en la sociedad:⁴⁹

⁴⁹ LEONARDI, A. y PERCARA, N. Op. cit. Pág. 6-9.

- Cuentas públicas:

Con el correr de los años, la partida de subsidios dentro del Presupuesto Nacional ha crecido de manera notable, convirtiéndose en uno de los componentes determinantes del aumento del gasto público, de hecho, las subvenciones a sectores económicos crecieron 1.281% en el período 2005-2010. Asimismo, la participación de las mismas en los gastos corrientes se expandió 5,4 veces para el mismo lapso. Lo preocupante es que el esquema de subsidios continúa creciendo a tasas cada vez mayores en un contexto donde las finanzas públicas se deterioran progresivamente. Es decir, los ingresos crecen a un ritmo menor que el incremento de las transferencias, lo que denota la imposibilidad de mantenerlos en el mediano plazo. De lo anterior se desprende la necesidad de sincerar las tarifas de los servicios públicos y los precios de determinados bienes que actualmente se encuentra por debajo del precio del mercado, al menos para los sectores de mayores ingresos. En esta dirección, van las medidas adoptadas por el gobierno nacional recientemente.

- Oferta y demanda:

El control de precios ejercido sobre distintos sectores incentiva el consumo de los mismos mientras que, por el otro lado, la oferta no encuentra las condiciones apropiadas para realizar la inversión.

En efecto, se produce una brecha entre la oferta y demanda que conlleva a escasez del bien o producto cuyo precio esta regulado.

- Balanza comercial:

Como se mencionó, los subsidios, al desalentar una mayor oferta en los sectores que lo reciben y, a la vez, producir una mayor demanda, genera un desencuentro entre ambas variables. Bajo estas circunstancias, es que se debe recurrir a mercados externos para suplir la falta interna, lo que se da especialmente en el sector energético. Concretamente, para los primeros siete meses del año 2011, las importaciones de combustibles y lubricantes crecieron un 102% respecto del mismo período de 2010, en tanto que las exportaciones cayeron un 7%. Esto demuestra el empeoramiento de la balanza comercial energética, además de contribuir especialmente a la reducción del superávit

comercial, por la mayor participación del rubro energía en el total de importaciones.

- Ambiente de inversión:

La política de fijar tarifas y precios inferiores a los valores de mercado, genera una mayor demanda, a la vez que la oferta no puede responder. Es decir, al fijarse la tarifa o precio, la rentabilidad queda controlada, afectando negativamente la inversión en el sector. Esto es precisamente lo que ocurre con el sistema de subsidios en Argentina, donde el esquema de incentivos para invertir, por ejemplo en el sector energético, ha resultado afectado y todos los inviernos se sufren las consecuencias de la falta de exploración e inversión en dicho sector.

- Asimetrías en la distribución personal y regional:

La falta de eficiencia del sistema se observa tanto en la distribución personal como regional de dichos recursos. A modo de ejemplo, en el caso del sector energético, el esquema tiende a favorecer a los sectores medios y altos por sobre los bajos, dado que los primeros usan más energía y gas natural. Desde el punto de vista regional, las transferencias destinadas a la energía y transporte benefician más que proporcionalmente a los usuarios de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense en comparación con los del resto del país.

En forma concreta, de acuerdo a un estudio del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)⁵⁰, las transferencias realizadas a cada provincia por el Ministerio de Planificación Federal, inversión Pública y Servicios⁵¹, los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran entre los más favorecidos del país, habiendo recibido unos \$2.138 por habitante en el año 2010. Por el contrario, Santa Fe, Corrientes y Córdoba son las provincias que menores transferencias per cápita reciben, siendo de \$40, \$51 y \$56, respectivamente. Es decir, el monto de subsidios per cápita de CABA es 52 veces más que los que reciben los habitantes de Santa Fe.

⁵⁰ ARGAÑARAZ N. y DEVALLE S, "Un aporte a la discusión que se viene: Magnitud de los subsidios e impacto de una eventual disminución", Informe Económico N° 138, IARAF, (Córdoba, 2011). Pág. 13.

⁵¹ Dicho ministerio tiene a su cargo la administración de gran parte de los subsidios otorgados a sectores productivos, especialmente del rubro energía y transporte.

- Falta de transparencia:

La complejidad que radica en el diseño del sistema de subsidios es una de las características que hacen a la ineficiencia del mismo. Tanto por la desorganización de la información como por falta de la misma, es que en determinadas ocasiones resulta sumamente confuso detectar los reales receptores de las compensaciones, así como quienes pretenden beneficiarse de la misma. Por otro lado, el proceso administrativo y burocrático provoca que la tramitación para la obtención de los mismos sea muy lenta, con el consecuente reclamo de personas y empresas que esperan cobrar la transferencia prometida. Ante este panorama, la auditoría privada resulta imposible y aumentan las oportunidades de corrupción.

- Falta de eficiencia:

Desde el punto de vista del sistema económico, el actual esquema de subsidios afecta negativamente tanto a la eficiencia productiva como asignativa.

En cuanto a la primera, que se refiere a que las empresas busquen minimizar sus costos, atenta fuertemente contra eso, dado que muchas veces la política de subsidios genera pocos incentivos para tal fin, ya que se supone que el Estado cubrirá los mayores costos a través de mayores transferencias. Por otro lado, la eficiencia asignativa, que implica igualar el precio que paga el usuario con el costo marginal, se ve claramente desalentada, ya que el usuario paga mucho menos del costo adicional lo que conlleva a una demanda superior a la que registraría en el mercado.

Capítulo 5

Subsidios Sociales

Luego de la crisis de 2001, la política social se ha orientado a asistir a gran parte de la población en condiciones de pobreza desde distintas áreas, procurando el acceso a los servicios esenciales como la salud, educación y vivienda, mediante programas especiales ejecutados desde distintos ministerios, como así también mediante transferencias directas. De este modo, los subsidios sociales constituyen uno de los componentes de gran relevancia dentro del gasto público en general y del social en particular.

I. ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES ⁵²

Para llevar a cabo el análisis de dichos subsidios, se toma el concepto establecido por ASAP, el cual comprende *"las transferencias (corrientes y de capital) que realiza la Administración Pública Nacional (APN) para la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, educación, trabajo y vivienda, ya sea a través de ayuda social directa a personas, o bien mediante la intervención de otros agentes económicos (gobiernos provinciales y municipales, instituciones sin fines de lucro, universidades y empresas), excluyendo las prestaciones de la seguridad social (jubilaciones y pensiones y transferencias a instituciones de seguridad social provinciales), las asignaciones familiares (con excepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social), las transferencias a universidades (con excepción de las realizadas para obras de infraestructura) y las destinadas al Fondo Nacional de Incentivo Docente"*.⁵³

Asimismo, es preciso señalar que se analiza el monto de los subsidios sociales para los años 2009, 2010 y 2011, dado que son los períodos para los cuales se dispone de información al momento de confeccionar el presente trabajo.

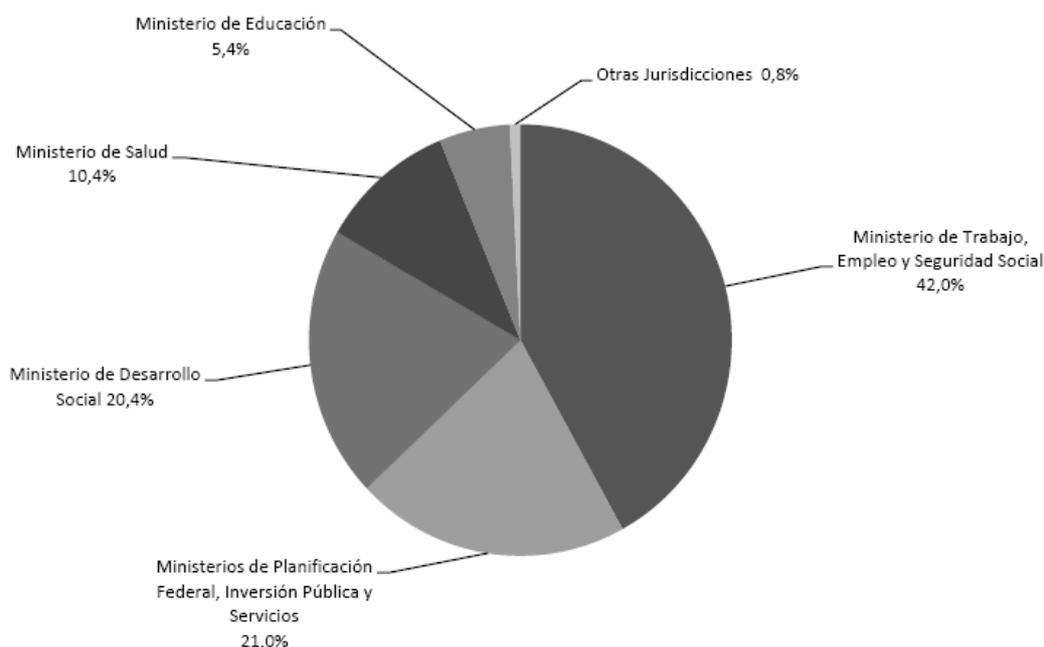
⁵² LEONARDI, A. y PERCARA, N. "Temas Públicos Finanzas Públicas". Op. cit. Pág. 33-36.

⁵³ ASAP: "Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública". Op. cit.

Durante el ejercicio 2010 la Administración Nacional gastó un total de \$34.091 millones en materia de subsidios sociales, lo que constituye un 37% más respecto a 2009. Dicho incremento se puede explicar principalmente por la ejecución del Programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (ANSES) implementado en noviembre de 2009 y que en 2010 distribuyó un total de \$6.340 millones y por la ejecución del Programa “Ingreso Social con Trabajo” (Ministerio de Desarrollo Social) continuador del Programa “Familias por la Inclusión Social” las que en conjunto distribuyeron un total de \$3.820 millones, es decir, un 116% por encima respecto al año anterior.

De acuerdo a la ejecución de los subsidios sociales por jurisdicción (**Gráfico N° 16**), el 42% de los mismos es implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el 21% por el Ministerio de Planificación Federal, inversión Pública y Servicios, el 20,4% por el Ministerio de Desarrollo Social, siguiéndole el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación con un 10,4% y un 5,4% de participación en forma respectiva.

**Gráfico N° 16 - Ejecución de subsidios sociales por jurisdicción
Año 2010**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

En cuanto al **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Cuadro Nº 5)** el mismo gestiona los programas de promoción del empleo y, tal como se expuso, es el organismo que mayor participación tiene en el total de los subsidios en materia social. Es preciso señalar que su accionar debe ser contemplado junto al de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que ejecuta las transferencias al PAMI, el seguro de desempleo y “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH). En conjunto, ambos organismos destinaron en 2010 una suma de \$14.309,6, un 87,5% por encima de lo destinado en 2009.

Cuadro Nº 5 - Subsidios Sociales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (En millones de pesos corrientes)

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	2010	2009	VARIACION %
Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	12.449,1	5.098,7	144,2%
-Asignación Universal por Hijo	6.339,9	322,5	1.865,9%
-Transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales (PAMI)	3.163,9	2.546,9	24,2%
-Complementos a las Prestaciones Previsionales	2.260,9	1.494,5	51,3%
-Seguro de Desempleo	683,4	733,3	-6,8%
-Otros programas del organismo	1,1	1,4	-21,4%
Programas propios del Ministerio (Adm. Central)	1.860,4	2.534,7	-26,6%
-Acciones de empleo	1.553,4	2.395,1	-35,1%
-Acciones de Capacitación	291,3	126,8	129,7%
-Otros programas de la jurisdicción	15,8	12,8	23,4%
Total	14.309,6	7.633,5	87,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

Por su parte, la asignación universal por hijo es la partida que mayor participación tiene en el total de los fondos destinados por la ANSES, llevándose el 51% y a la cual se le asignó un monto de 6.339,9 millones de pesos en 2010.

La Asignación Universal por Hijo fue creada por el decreto 1602/09 y comenzó a regir a partir del 1º de noviembre de 2009. Tal asignación les corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. El beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los dos padres, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. La prestación actual es de \$270 para niños menores de 18 años y de \$1.080 para chicos con discapacidad sin límite de edad. El objetivo principal es mejorar la situación de niños/as y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad

social, constituyéndose en lo que se denomina una “Transferencia Condicionada” dado que dicha prestación esta sujeta al cumplimiento de los controles sanitarios y al plan de vacunación obligatorio para los niños/as hasta los cuatro años inclusive y la asistencia escolar desde los 5 hasta los 18 años.

De acuerdo a la información de Anses, actualmente 3.600.000 chicos y adolescentes son beneficiados con dicha asignación, en tanto que la meta principal es llegar a los 5 millones de beneficiarios.

Por otro lado, en mayo de 2011 se llevó a acabo una extensión de dicha prestación, al constituirse la “Asignación por Embarazo para Protección Social”, la cual consiste en una prestación monetaria no retributiva que se abona mensualmente a las mujeres embarazadas a partir de la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis mensualidades y el monto es de \$270 mensuales.

Es preciso advertir que los resultados de tales transferencias condicionadas, en materia de mejora en los niveles de sanidad y asistencia escolar de los grupos mas vulnerables, solo son verificables en el largo plazo, por lo cual actualmente no es posible establecer si se ha logrado determinada eficiencia cualitativa de los mismos.

En cuanto a las ejecuciones del **Ministerio de Planificación Federal, inversión Pública y Servicios**, (Cuadro Nº 6), la mayoría de los fondos destinados por dicho organismo se concentra en el Plan Federal de Construcción de Viviendas, denominado “*Techo Digno*”, que consta de una participación del 37% y al cual se destinaron \$2.662,6 millones en 2010, no obstante, ha disminuido un 16% respecto al año anterior.

Este programa se inició en 2009 con el objetivo de incentivar el empleo y atender a las familias de bajos recursos, en el marco del grave déficit habitacional que aqueja al país desde hace varios años. Por otro lado, la segunda partida a la cual se destinan importantes fondos es “*Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica*” con \$1.014,4 millones, con un incremento del 56,6% anual.

**Cuadro N° 6 - Subsidios sociales. Ministerio de Planificación Federal,
Inversión Pública y Servicios (En millones de pesos corrientes)**

MINISTERIOS DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	2010	2009	VARIACION %
Programas Propios del Ministerio (Adm. Central)	7.152,2	6.834,5	4,6%
-Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno"	2.662,6	3.166,9	-15,9%
-Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	1.014,4	647,8	56,6%
-Ejecución de Obras de Arquitectura	758,2	654,6	15,8%
-Acciones para Más Escuelas Mejor Educación	649,1	547,3	18,6%
-Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	537,3	695,4	-22,7%
-Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	470,6	362,9	29,7%
-Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social	330,7	253,7	30,4%
-Otros programas de la Jurisdicción	259,5	95,7	171,2%
-Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios	172,8	236,2	-26,8%
-Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte Grande	172,3	68,9	150,1%
-Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria	124,9	105,1	18,8%
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	824,9	450,9	82,9%
Total	7.977,3	7.285,3	9,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP

Por su parte, el **Ministerio de Desarrollo Social (Cuadro N° 7)**, administra la mayor parte de la ayuda social directa a personas e instituciones sociales. En 2010 la suma total destinada a los diferentes planes fue de \$6.951,1 millones, un 42,7% por encima de 2009. El programa “*Ingreso Social con Trabajo*” lanzado en 2009, es el que se lleva el 54% del total de fondos administrados por el respectivo ministerio.

**Cuadro N° 7 - Subsidios sociales. Ministerio de Desarrollo Social
(En millones de pesos corrientes)**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	2010	2009	VARIACION %
Acciones del Programa de Ingreso Social con Trabajo	3.755,5	-	-
Seguridad Alimentaria	1.738,7	1.194,4	45,6%
Acciones de Promoción y Protección Social	567,1	357,8	58,5%
Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	436,1	1.205,1	-63,8%
Familias por la Inclusión Social	64,7	1.767,5	-96,3%
Otros programas de la jurisdicción	389,0	347,6	11,9%
Total	6.951,1	4.872,5	42,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP

En cuanto al **Ministerio de Salud (Cuadro N° 8)**, el mismo atiende la cobertura médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas y sus grupos familiares, como así también los subsidios a los beneficiarios comprendidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud. Para el año 2010 se destinaron \$3.561,2 millones, cifra 21% por encima de lo registrado en 2009. La partida “Atención Médica a los Beneficiarios de las Pensiones no Contributivas” se lleva el 61% de los programas propios de dicho ministerio, con una suma de \$1.566,4 millones, lo que en términos absolutos representa 577,9 millones por encima de lo gastado en 2009 para tal concepto.

Cuadro N° 8 - Subsidios sociales. Ministerio de Salud
(En millones de pesos corrientes)

MINISTERIO DE SALUD	2010	2009	VARIACION %
Programas Propios del Ministerio (Adm. Central)	2.559,9	2.115,2	21,0%
-Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	1.566,4	988,5	58,5%
-Trasferencias varias	400,9	682,8	-41,3%
-Otros programas de la jurisdicción	348,8	278,1	25,4%
-Atención de la Madre y el Niño	243,9	165,8	47,1%
Administración de Programas Especiales	985,9	817,0	20,7%
Otros Organismos de la jurisdicción	15,4	7,8	97,4%
Total	3.561,2	2.940,0	21,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP

Finalmente, los subsidios direccionados desde el **Ministerio de Educación (Cuadro N° 9)**, el mismo tiene a cargo la provisión de ayuda financiera a provincias y municipios relativos a la infraestructura y equipamiento de los establecimientos escolares. La suma total destinada para tal fin fue de 1.844,6 millones de pesos en 2010, con un incremento del 1,5% en relación a 2009. Se destaca por su participación la partida de “Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica” con un 31,4% del total y \$578,4 millones.

Cuadro Nº 9 - Subsidios Sociales. Ministerio de Educación
(En millones de pesos corrientes)

MINISTERIO DE EDUCACION	2010	2009	VARIACION %
Programas Propios del Ministerio (Adm. Central)	1.843,6	1.818,1	1,4%
-Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	578,4	500,4	15,6%
-Gestión Educativa	365,7	228,8	59,8%
-Infraestructura y Equipamiento	364,1	242,8	50,0%
-Acciones Compensatorias en Educación	343,0	588,5	-41,7%
-Mejoramiento de la Calidad Educativa	15,0	83,3	-82,0%
-Otros programas de la jurisdicción	177,5	174,1	2,0%
Total	1.843,6	1.818,1	1,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ASAP.

En otro orden, de acuerdo a los datos más actualizados de ASAP, durante el primer semestre de 2011 la Administración Nacional gastó un total de \$18.087 millones en materia de subsidios sociales, es decir, 15% por encima de la suma gastada un año atrás. Este incremento se explica principalmente por la ejecución de la asignación Universal por Hijo para Protección Social (ANSES), que en los primeros seis meses de 2011 distribuyó un total de \$4.304 millones, 54% más que en igual período de 2010. Por otro lado, con una incidencia menor, contribuyeron los siguientes incrementos nominales: transferencias al PAMI administradas por la ANSES (\$537 millones), Fondo Federal Solidario (\$376 millones); transferencias para el financiamiento de determinados hospitales públicos (\$205 millones) y atención médica a los beneficiarios de las Pensiones no Contributivas (\$173 millones).

II. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Cabe resaltar que si bien dichos subsidios en materia social involucran importantes sumas de dinero y constituyen un componente relevante dentro del gasto público, los mismos se han expandido a una tasa marcadamente inferior respecto de los subsidios económicos. De hecho, para el primer semestre de 2011 los primeros se expandieron un 15%, en tanto que los segundos lo hicieron a una tasa del 63%.

Asimismo, si se comparan los montos destinados a ayuda social y a empresas públicas, los resultados exhiben una significativa y preocupante

diferencia. Precisamente, para el año 2010, el total de subsidios a empresas del estado fue 2,3 veces el dirigido a la Asignación universal por hijo.

CONCLUSIÓN

Con la presente investigación, logramos obtener un completo análisis y descripción de la composición y evolución de los subsidios en la Argentina en los últimos seis años. Como así también, pudimos conocer el impacto y los efectos que este esquema tiene en la economía y en la sociedad.

A medida que se avanzó en este trabajo pudimos comprobar el gran crecimiento y expansión que el nivel de subsidios ha experimentado durante los años analizados.

Fue posible ver que desde el año 2006 y hasta 2008, se observó una marcada aceleración del gasto en subsidios. En el año 2009, el ritmo de crecimiento de los mismos fue menor como consecuencia de algunas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en su intento por reducir la carga financiera que implican dichas transferencias. Sin embargo, los subsidios representan año tras año, una porción mayor del Producto Bruto Interno (PBI), actualmente están en este momento del diez por ciento del PBI.

Los desequilibrios fiscales se han convertido en un problema crónico de la economía argentina. Tal es así que la mayoría de las severas crisis que ha experimentado nuestro país, tuvieron como raíz un desborde del gasto público que llevó a emisiones monetarias sin límites -derivando ello en altas tasas de inflación- o a endeudamientos excesivos.

Luego de la crisis de 2001- 2002 donde el desborde fiscal llevó al default, a confiscaciones y a “pesificaciones” asimétricas, el Estado adquirió mayor protagonismo en la economía. Así, la política fiscal a través de diversas variantes, se convirtió en la principal variable de gestión desde entonces, ampliándose y profundizándose hasta nuestros días.

Durante los primeros años de expansión fiscal, la misma estuvo acompañada por una recaudación en ascenso, producto de la recuperación y el posterior dinamismo de la economía, asociado a un contexto internacional favorable y a un sostenido aumento de precios. Esto permitió obtener números holgados al principio, sin embargo, el ritmo de expansión de los recursos y el de

las erogaciones, no siempre se mantuvo a la par sino que la suba de los gastos se fue acelerando con el consiguiente deterioro de las cuentas públicas.

Por cierto, para el año 2011, los egresos totales se expandieron un 34% mientras que los ingresos hicieron lo propio a una tasa del 24%, lo que se tradujo en un déficit financiero equivalente a 30.662 millones de pesos.

Bajo este escenario de progresivo empeoramiento fiscal, el gobierno nacional recurrió a recursos extraordinarios para hacer frente a mayores erogaciones. Así, confiscó los ahorros previsionales de las AFJP, apeló a la creciente emisión monetaria (y por ende más inflación) y utilizó las reservas del Banco Central para financiar al Tesoro. Asimismo, mensualmente, se vale de recursos de carácter extraordinario provenientes de la autoridad monetaria o bien de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

La gestión estatal está algo lejos de una correcta asignación de los recursos. Esto queda reflejado en la política de subsidios a sectores económicos, en los crecientes costos que deben soportar los contribuyentes para sostener empresas públicas deficitarias y en los magros resultados del elevado gasto público social.

Concretamente, la política de subvencionar a ciertos sectores económicos resultó, a la luz de la distancia, un mecanismo poco útil que fue desigual y desincentivó la inversión privada en los sectores. No sólo los recursos destinados a esta finalidad se multiplicaron por 14 en tan sólo cinco años sino que los mismos no fueron asignados eficientemente.

Como se expuso en este trabajo, para el año 2010, el monto total de subsidios dirigido al total de empresas del Estado fue 2,3 veces el destinado a la Asignación Universal por Hijo, el principal programa de ayuda social del gobierno.

En lo que atañe al gasto social, se puede decir que, pese al aumento del 147,5% desde 2007 hasta la actualidad, el mismo no tuvo el efecto esperado en la reducción de la pobreza que, prácticamente, no presentó variaciones significativas desde entonces y se ubica en torno al 25%-30% según mediciones privadas. La emisión monetaria y la consecuente escalada inflacionaria afectó uno de los objetivos primordiales, el de reducir la pobreza.

En función de lo expuesto precedentemente, se visualiza que el Estado argentino tiene un gran nivel de gasto pero no es del todo eficiente. La calidad de los servicios estatales de educación, salud, infraestructura básica y seguridad no

se condice con los aportes millonarios que efectúa la sociedad. Tampoco se logra disminuir las situaciones de indigencia de millones de personas pese a los cuantiosos recursos destinados a este fin, mientras se gastan importantes cifras en un esquema de subsidios poco eficiente. Además en los últimos años el elevado gasto público experimentado no sólo ha llevado a una fuerte presión fiscal sino también a controles, restricciones y regulaciones en diferentes ámbitos económicos que obstaculizan el desarrollo genuino.

Es indudable que el ritmo de expansión del nivel de subsidios no es sostenible en el tiempo. Además podemos afirmar que este sistema, en nuestro país padece importantes fallas. Resulta cada vez más clara la necesidad de un cambio que se ajuste a las condiciones de mercado, permitiendo una provisión de servicios sostenible, asegurando tasas de reinversión adecuadas y favoreciendo a los sectores de menores ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). <http://www.anses.gov.ar/>.
- ARGAÑARAZ N. y DEVALLE S. "Un aporte a la discusión que se viene: **Magnitud de los subsidios e impacto de una eventual disminución**", Informe Económico N° 138, IARAF, (Córdoba, 2011).
- ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA. <http://www.asap.org.ar>
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. "**Prácticas desleales del comercio**". Cuaderno N° 4. En <http://www.aladi.org> [Dic/2002].
- BAENA, Eva, "**La Política Fiscal**". En <http://aprendeconomia.wordpress.com>. [Abr/2010].
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. <http://www.bcra.gov.ar/>
- BENTHAM, Jeremy, Fragmento "**Introducción a los principios morales y la legislación**", en <http://www.alcoberro.info>. [Jul/1991].
- CABALLERO, Francisco, "**La teoría de la Justicia de John Rawls**" en <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum>. [Abr/2010].
- CLEMENTS B. y SCHWARTZ G, "**Government Subsidies: Concepts, International Trends and Reform Options**" Working Paper of the International Monetary Funds. (Washington, 1997).
- COLOMBIA.COM. "**Política económica del comercio internacional**", en <http://www.encolombia.com/economia>. Pág. 1. [Mar/2011].
- COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELÉCTRICO SOCIEDAD ANÓNIMA - CAMMESA. (Informes anuales 2005 - 2011). <http://www.cammesa.com>
- CROCE, Enzo, "**Programación Financiera**"; Instituto del FMI. (Washington, 2002).
- Energía Argentina S.A. - ENARSA. <http://www.enarsa.com.ar>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. <http://www.imf.org>

- FUNDACIÓN PARA EL CAMBIO. **"Los Subsidios en Argentina I"**, en <http://www.paraelcambio.org.ar>. [Mar/2009].
- GONZALEZ, Sergio y BOSA, Miguel. **"La teoría de la justicia de Amartya Sen"**. Universidad de las Palmas de Gran Canaria, en <http://www.ucm.es/info/ec/Datos/documentos> . [Feb/2002].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS. <http://www.indec.mecon.ar>
- IRUYA.COM. **"Que son subvenciones"**, en <http://www.iruya.com/noticias>. [Dic/2011].
- KOMIVES, K., FOSTER, V. y HALPERN, J., **"Quién se beneficia de los subsidios a servicios públicos"**, Banco Mundial. (Washington, 2006).
- LEÓN, Sebastián. **"Subsidios en la Argentina"**. Universidad Católica Argentina. En <http://www.uca.edu.ar>. [Jun/2009].
- LEONARDI, A. y PERCARA, N. **"Temas Públicos - Finanzas Públicas"**, Instituto de Estudios Económicos. Fundación Libertad. Año VI. (Santa Fe, 2012).
- LEONARDI, A. y PERCARA, N., **"Subsidios a Sectores económicos"**, en <http://www.iee.org.ar>. [Sep/2011].
- MANCINO, Antonella, **"Detalle y evolución de los subsidios en Argentina"**. Fundación Nuevas Generaciones. (Buenos Aires, Julio 2011).
- MARSHALL, A. **"Principios de la Economía"**, Tercera impresión. Fondo de Cultura Económica. (México, 1890).
- MILL, John Stuart. Resumen del libro **"El Utilitarismo"**, en www.opuslibros.org . [Ago/2000].
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN. <http://www.mecon.gov.ar/>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. <http://portal.educacion.gov.ar/>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. <http://www.minplan.gov.ar>
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN. <http://www.msal.gov.ar/>
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. <http://www.trabajo.gov.ar/>

- NOGUES, Julio, "**Observaciones sobre los vínculos existentes entre los subsidios y la decadencia económica de la Argentina**". Instituto de Desarrollo Económico y Social, v. 30, N° 117. (Argentina, 1990).
- NOZICK, Robert, "**Anarquía, Estado y Utopía**" (1974), en <http://www.eumed.net>. [Sep/2007].
- RAWLS, Jhon, "**Teoría de la justicia**". Fondo de Cultura Económica. Cuarta impresión. (México, 1971).
- ROSSETTI PASCHOAL, José, "**Introducción a la Economía**". 18ª Edición. Oxford University Press, (México, 2002).
- SMITH, Adam. "**La investigación sobre la naturaleza y la causa de la Riqueza de las naciones**", Fondo de Cultura Económica. (México, 1982).
- TERCEIRO LOMBA, Jaime. "**Resumen de la Intervención sobre la desigualdad**", en <http://www.racmyp.es>. [Ene/2006].

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

"El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derechos de terceros"

Mendoza, 18 de Octubre de 2012

Efimenca, Mariana
Apellido y Nombre

23404
N° Registro

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mariana Efimenca', written in a cursive style.

Firma