

## ¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019\*

Verónica Pérez\*\*  
Esteban Serrani

pp. 111-136

### Resumen

Los subsidios económicos son un tema de amplio debate en los estudios de políticas públicas. En contextos de crisis se revitalizan posiciones ortodoxas que los conciben como distorsiones de mercado, mantenidas por los gobiernos por temor a perder legitimidad social. A partir de un estudio de carácter diacrónico y sincrónico de la política de subsidios a los servicios públicos de autotransporte de pasajeros y gas natural residencial en Argentina entre 2002 y 2019, se concluye que las políticas estatales son un terreno de disputa en el que los actores presentan asimetrías de poder relativas, que las decisiones gubernamentales no se circunscriben a un cálculo instrumental orientado por una meta invariante (la búsqueda de votos) y que los conflictos y las consecuencias no buscadas de la acción constituyen elementos que afectan su rumbo.

### Palabras clave

Subsidios / Transporte / Gas natural / Capacidades estatales / Argentina

### Abstract

Economic subsidies are a subject of wide debate in public policy studies. In crisis contexts, orthodox positions that conceive them as market distortions that are held by governments for fear of losing social legitimacy are revitalized. Based on a study of a diachronic and synchronous nature of the policy of subsidies for public passenger transportation services and residential natural gas in Argentina between 2002 and 2019, it is concluded that state policies are a field of dispute in which the actors present relative power asymmetries, that government decisions are not limited to an instrumental calculation oriented by an invariable goal (the search for votes) and that conflicts and the unintended consequences of the action constitute elements that affect its course.

### Key words

Subsidies / Transport / Natural Gas / State Capacity / Argentina

\* Este artículo fue desarrollado en el marco de la articulación de dos proyectos de investigación, financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y radicados en la Escuela Idae de la Unsam. PICT 2019-02608 Aproximaciones a las relaciones entre los modelos energéticos y la política industrial en Argentina, 2002- 2019, dirigido por Esteban Serrani y PICT-2016-4803 Estado y empresas en la Argentina de la posconvertibilidad. El caso del transporte colectivo de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, dirigido por Verónica Pérez.

\*\* V. Pérez. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Conicet en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: veronikaperez@gmail.com

E. Serrani. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Conicet y profesor de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Correo-e: eserrani@gmail.com

## Introducción

Un tema controvertido en el campo del estudio de las políticas económicas es el de los subsidios, en particular cuando estos asumen la forma de transferencias directas de fondos estatales a proveedores de bienes o servicios, con el objeto de cobrar tarifas a los usuarios finales por debajo de su costo marginal. Las discusiones siempre latentes en torno a su eficiencia cobran mayor relevancia en contextos de crisis económicas, donde los Estados encuentran mayores dificultades para responder a demandas emergentes de diversos grupos de interés. En dichos contextos, se fortalecen posiciones ortodoxas que esquemáticamente los conciben como una herramienta que provoca distorsiones en el mercado, afecta seriamente la solvencia fiscal y es mantenida por los gobiernos por miedo a perder legitimidad social.

En este artículo nos interesa problematizar esta última afirmación a partir de los aportes de un conjunto de investigadores nucleados en lo que se conoce como la sociología del desarrollo. En particular, utilizamos los conceptos de autonomía relativa y capacidades estatales, para discutir la idea de que no existe una única racionalidad instrumental como fundamento invariante del diseño y la ejecución de las políticas estatales. Para llevar adelante este estudio y desarrollar la problematización señalada, se realiza un análisis de carácter diacrónico y sincrónico de la política de subsidios a dos servicios públicos en Argentina, entre los años 2002 y 2019: el servicio de gas natural residencial y el de autotransporte público de pasajeros. La mirada diacrónica nos permite observar cambios y continuidades de la política a lo largo del tiempo (su historia), mientras que el estudio sincrónico nos posibilita identificar los principales factores intervinientes en la configuración de la política, así como, también, el modo como se articulan para darle forma en cada etapa (su equilibrio).<sup>1</sup> Para la construcción de los casos se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras se incluyen entrevistas a informantes clave. Las segundas contienen un relevamiento de las principales normas (leyes, decretos y resoluciones) que impactaron en el derrotero de los servicios, así como el análisis de noticias periodísticas y estadísticas de los sectores elegidos. El análisis se complementa con estudios específicos sobre la temática.

A partir de este andamiaje teórico-metodológico, sostenemos que las políticas estatales son un terreno de disputa en el que los actores intervinientes<sup>2</sup> presentan asimetrías

<sup>1</sup> Al respecto de la perspectiva diacrónica y sincrónica se puede consultar Piaget (1986).

<sup>2</sup> Sin buscar ser exhaustivos en la enumeración, y sólo a los fines de ejemplificar, entre los múltiples actores intervinientes se pueden nombrar a las grandes empresas que generalmente son identificadas como la cúpula empresaria, sus organizaciones empresarias y las cámaras de representación de intereses corporativos y/o sectoriales, pero también a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), a las cooperativas de trabajo, y las asociaciones de comercio. Asimismo, son un factor de poder las organizaciones gremiales de primer, segundo y tercer orden (sobre todo en relación al nivel de sindicalización que tienen por rama de actividad de la economía); las asociaciones de consumidores y las organizaciones sociales que organizan las demandas de los sectores vulnerables o postergados de la sociedad. Pero también, actores como asociaciones de abogados o jueces, organizaciones religiosas y hasta los mismos partidos políticos que, muchas veces en coaliciones de gobierno, cada uno puja por intereses diferentes en la constitución y ejecución de una determinada política pública.

de poder relativas, que las decisiones gubernamentales no se circunscriben necesariamente a un cálculo instrumental orientado por una meta invariante (la búsqueda de votos), que no siempre existen condiciones objetivas para llevar a cabo las decisiones mentadas y que los conflictos emergentes y las consecuencias no buscadas de la acción constituyen elementos inexorables que afectan el rumbo de las mismas.

El artículo se estructura en seis apartados. En el primero se expone la perspectiva teórica conceptual que fundamenta los argumentos esgrimidos en el trabajo. Las secciones segunda hasta la quinta, se organizan en función de los períodos presidenciales. En la segunda, se analizan los elementos principales que cimentaron la implementación de la política de subsidios económicos a las empresas de servicios públicos, así como sus características y desarrollo en los sectores analizados. En los apartados tercero al quinto, se pone el foco en los intentos de readecuación de la política y los conflictos que suscitaron, atendiendo tanto a los constreñimientos gubernamentales como a las capacidades disponibles para llevar a cabo las decisiones. Finalmente, en las conclusiones se realiza un análisis de los emergentes principales de los períodos, problematizando los elementos que afectan las decisiones de gobierno. Durante todo el trabajo se atiende al contexto político y económico en el que tienen lugar las políticas estatales, entendiendo al mismo como un factor insoslayable para comprender tanto las decisiones gubernamentales como la eficacia de las medidas llevadas adelante.

### Discusión conceptual

Algunos autores han sostenido la idea de que ciertas orientaciones de política centradas en subsidios económicos aplicados a las tarifas de los servicios públicos, como la que discutimos en este artículo, se convierten en un *policy trap*:

[Se trata de] políticas públicas de costo fiscal inicialmente bajo, que crecen y se arraizan con rapidez y por lo tanto reducen de manera significativa el margen de maniobra de los gobiernos (...) los gobiernos que se encuentran en situaciones de incertidumbre política, preocupados por posibles reveses electorales futuros o por el descontento popular en las calles, tienen fuertes incentivos para mantener en pie este tipo de políticas públicas. Esto es así aun cuando su peso fiscal crezca significativamente y aun cuando la población no sepa acerca del tamaño de los subsidios que está recibiendo. Con el paso del tiempo, los rápidos cambios en los precios y la preocupación por eludir ser culpabilizados por eliminar un programa que beneficia a la mayoría de la población son dos factores que pueden reforzarse mutuamente y por ende conducir a un fuerte crecimiento del gasto público en subsidios (Bril;Post, 2014:172).

La idea de que los gobiernos se encuentran «atrapados» en una política debido al temor a perder apoyo electoral sugiere que el Estado es un actor que orienta sus decisiones con base en un modelo de racionalidad instrumental, donde valores, capacidades, recursos

y conflictos (entre otras variables intervinientes) parecen no asumir una incidencia significativa. Esta noción ha sido ampliamente discutida, incluso entre aquellos que plantean las decisiones de política como derivadas de un cálculo instrumental, y se acuerda que los hacedores de política pueden tener motivaciones de política «buenas», es decir, pueden actuar porque piensan que una acción vale la pena, incluso si no tiene recompensa política (Waver, 1986:372). Como sugieren Oszlak y O'Donnell (1995), las políticas estatales se insertan en una «estructura de arenas» que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y cómo se resuelven cuestiones en unas u otras. En esta dirección, su estudio permite una visión del Estado «en acción», desagregado y descongelado como estructura global y «puesto» en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1995:104).

Al analizar la racionalidad de la intervención estatal en la economía, un conjunto de dimensiones emergen como insoslayables para comprender las decisiones de política pública, sus posibilidades de implementación y sus resultados. En nuestro estudio identificamos dos dimensiones sustantivas para comprender el desarrollo de la política: la autonomía relativa del Estado y las capacidades estatales. Ambas, además de encontrarse interrelacionadas, afectan sobremanera tanto el derrotero de las políticas como la calidad de la intervención estatal.

De raigambre neomarxista y retomado como clave explicativa por la vertiente neoinstitucionalista, el concepto de autonomía relativa refiere a la capacidad que tienen los Estados de formular objetivos que no son el simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad (Scokpol, 1985). Refiere a una dimensión externa del Estado en tanto su relación con diferentes grupos sociales y permite observar en cada etapa histórica los constreñimientos existentes y, como contracara, los grados de libertad de los decisores públicos. Siguiendo a Scokpol, nos interesa enfatizar la idea de que la autonomía no refiere a un rasgo estructural fijo de algún sistema de gobierno, sino que puede fortalecerse o debilitarse según cambien los actores que asumen el poder del Estado, tanto internamente en su funcionamiento como en su relación con otros grupos.

Este atributo se presenta como una condición para la toma de decisiones, ya que da cuenta del poder de decisión autónomo con que cuentan los funcionarios de las diversas dependencias e instituciones del aparato estatal respecto a las presiones de los heterogéneos intereses sectoriales. Este poder es entendido tanto respecto al diseño, ejecución, seguimiento y control de las políticas económicas, como a la capacidad para imponer sanciones a los empresarios ante su incumplimiento. Este último sentido, y atendiendo al caso que nos ocupa, involucra la posibilidad de llevar adelante políticas de subsidios económicos y lograr elevados niveles de cumplimiento de los objetivos proyectados, lo que implica la capacidad de disciplinamiento del comportamiento de los

agentes económicos. La autonomía estatal da cuenta de una lógica relacional, ya que ese poder de decisión autónomo, como la constitución de capacidades estatales, son el resultado de relaciones de fuerza entre el Estado y los distintos intereses de la sociedad civil (Chibber, 2003; Castellani, 2009).

Las capacidades estatales ponen el foco en la dimensión interna del Estado. De matriz weberiana, esta dimensión involucra tanto la presencia (o no) de recursos económicos, técnicos, administrativos y organizacionales. Desde la vertiente denominada nueva sociología del desarrollo,<sup>3</sup> se entiende por capacidades estatales tanto al conjunto de recursos administrativos, técnico-burocráticos, humanos, simbólicos y financieros con los cuales se formulan, implementan y monitorean las políticas públicas, como a la estabilidad de los planteles y organigramas de las agencias, y los procedimientos para gestionar las políticas económicas. Las capacidades de los Estados dependen a su vez de la coherencia intra e interburocrática, la cual asume una importancia crítica para la eficacia de las políticas (Evans, 1995; Weiss, 1998; Castellani, 2009). En definitiva, las capacidades remiten a los procedimientos estatales internos, a partir de los cuales se confeccionan las decisiones de políticas públicas.

Lejos de organizar bajo un paradigma de racionalidad instrumental la lógica de análisis de las formas en que el Estado diseña e implementa sus políticas públicas, el poder de decisión autónomo del Estado es intensamente afectado por las presiones de los diferentes sectores empresariales, al mismo tiempo que esas presiones son (de alguna manera) condicionadas por las estrategias de acumulación que el Estado delinea a partir de sus políticas económicas. En efecto, la suerte de las capacidades estatales como de las políticas públicas son tributarias y producto de la recurrente resolución de estas relaciones sociales de fuerza entre los funcionarios públicos y los distintos intereses sociales organizados, que configuran el grado de autonomía estatal frente a los poderes de mercado, corporativos y demás actores de la sociedad civil.

Para dejar de lado la racionalidad instrumental fundada en una visión de *policy trap* que explique la toma de decisiones y la dinámica de las políticas públicas, resulta necesario retomar el análisis empírico de las formas de implementación de las políticas públicas. Y para ello, se sugiere entenderlas y tratarlas como efectos derivados tanto de contextos como de relaciones sociales cambiantes, que permiten reconstruir el carácter histórico de sus marchas y contramarchas que, muchas veces, surgen como resultado de esas mismas relaciones (y no de una decisión planificada *ex ante* de los funcionarios públicos).

<sup>3</sup> Véase Serrani (2012)

### **Crisis sistémica y congelamiento tarifario con subsidios (2002-2007)**

La entrada al siglo XXI en Argentina se produjo en el marco de una crisis de carácter inédito en la historia del país. El modelo económico inaugurado en 1976 y basado en la utopía de los mercados autorregulados (Polanyi, [1944] 2001) mostraba sus peores signos de agotamiento (Basualdo, 2006). Gran parte de los marcos ordenadores de la vida en sociedad (institucionales, políticos, económicos) estaban resquebrajados. En este contexto, con una pobreza e indigencia que alcanzó al 53,1 por ciento y 24,8 por ciento de la población en mayo de 2002 respectivamente (INDEC, 2002), el gobierno del entonces presidente provisional, Eduardo Duhalde (enero de 2002 a mayo de 2003), congeló las tarifas de servicios públicos (Ley n° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario) y estableció una política de subsidios de distinta clase para compensar a los operadores privados.

La medida, además de orientarse a contener el poder adquisitivo del peso argentino en el contexto de una profunda devaluación del tipo de cambio real en enero de 2002 (Basualdo y Manzanelli, 2016:13), se insertaba en un marco general de crítica y revisión de los resultados del proceso de privatización de empresas de bienes y servicios públicos, implementado durante el primer quinquenio de la década de 1990. En aquel período, la creación de marcos normativos y entes de regulación y control posteriores a las privatizaciones, los fuertes incrementos tarifarios previos a las transferencias de los servicios al capital privado, la dolarización de las tarifas y la implementación de indexaciones flexibles asociadas a tasas o índices de variación de precios de los Estados Unidos<sup>4</sup> garantizaron a los nuevos prestatarios privados tarifas reales crecientes y la prolongación temporal de la apropiación de rentas monopólicas. La contracara fue la construcción de una profunda indefensión de los usuarios, basada en una transformación de la relación de prestación-usuario, tradicionalmente definida por el predominio de derechos de ciudadanía, a otra de carácter mercantil (Bonnafè *et al.*, 2004:1).

En el caso del gas natural, con la sanción de la Ley n° 24.076 y la privatización de Gas del Estado en 1992 (empresa que ejercía el monopolio del servicio público), la industria quedó organizada en tres segmentos diferenciados: extracción de gas natural—cuya actividad fue desregulada—, transporte y distribución. Estos dos últimos siguieron siendo considerados como servicios públicos, prestados por monopolios naturales de empresas privadas (dos de transporte y nueve de distribución) y su regulación quedó a cargo de un organismo público autárquico creado para tal fin: el Ente Nacional Regulador de Gas (Enargas). El otro sector que abordamos en este trabajo, el autotransporte público de pasajeros (APP), se encontraba plenamente en manos de un conjunto de empresarios

<sup>4</sup> Además de que dicha disposición se encontraba en contra de lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad, el índice de precios de los Estados Unidos creció, al tiempo que en el plano local hubo deflación de precios y salarios.

nacionales desde los años 60, de modo que la ola privatizadora que se desplegó durante los años 90 en la Argentina no lo afectó. Aunque sí fue objeto de nuevas regulaciones que transformaron su configuración original, acelerando el proceso de concentración que se venía desarrollando desde hacía años.

Durante la década del 90, las tarifas de los servicios públicos fueron objeto de incrementos que no acompañaron el aumento del resto de los precios de la economía, sino que iniciaron un ciclo de despegue que favoreció a los prestadores en detrimento de los usuarios en general, de los residenciales en particular y de los de menores ingresos en singular. Entre marzo de 1991 y junio de 2001, la tarifa promedio de gas natural aumentó 49,2 por ciento, alcanzando para los usuarios residenciales un 127,0 por ciento (Azpiazu; Basualdo, 2004:13). En el caso del APP, en el sector hubo recurrentes incrementos tarifarios desacoplados de los costos de prestación del servicio: en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y según las distintas opciones de viaje, el costo mensual de los viajes al trabajo pasó de representar de 4,5 por ciento a 9,1 por ciento del salario mínimo en los viajes directos, mientras que en los inter-jurisdiccionales con dos trasbordos pasó de 17,5 por ciento a 29,0 por ciento<sup>5</sup> (Kralich; Pérez, 2017).

Los factores intervinientes en la decisión de congelar tarifas y compensar a los operadores a partir de 2002 fueron varios y no estuvieron exentos de conflictos. La decisión del gobierno de eliminar las cláusulas de indexación tarifaria y renegociar los contratos con las empresas de servicios públicos privatizadas, teniendo en cuenta el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos (Ley n° 25.561, artículos 8 y 9), llevó a que muchas empresas amenazaran con abandonar el país y declararse en *default*, despedir personal y hasta presentarse en tribunales internacionales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi).<sup>6</sup> Esta opción fue habilitada por los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (TBI).<sup>7</sup>

En este contexto, con la economía en *default* y una alta conflictividad social, el gobierno implementó una estrategia dual y dilatoria. En algunas empresas se implementaron medidas funcionales al proceso de acumulación y reproducción de capital,

<sup>5</sup> En la RMBA quienes realizan los viajes más largos y con mayor cantidad de trasbordos son los sectores sociales peor ubicados en la estructura social, los que por procesos que trascienden el objetivo de este trabajo, han seguido un patrón residencial alejado de los centros urbanos y localizado en zonas periféricas de la región con deficiente acceso a los servicios públicos, y de transporte público de pasajeros en particular.

<sup>6</sup> De las 33 demandas generadas contra la Argentina hasta diciembre de 2004, 26 habían sido realizadas por consorcios de empresas públicas privatizadas y la mayoría de ellas tuvieron por motivo la falta de ajuste de tarifas en servicios públicos tras la salida de la convertibilidad (Azpiazu, 2005)

<sup>7</sup> Se trata de acuerdos entre Estados por los cuales los inversores extranjeros pueden recurrir a tribunales internacionales para la resolución de sus controversias o diferendos con el Estado receptor de sus capitales. Mediante estos el inversor adquiere igual status jurídico que el Estado. Durante la gestión del Presidente Carlos Menem (1989-1999) fueron firmados 56 TBI (Azpiazu, 2005).

como la dolarización de tarifas o tasas.<sup>8</sup> En cambio, en aquellos servicios donde la cuestión tarifaria asumía una mayor sensibilidad social —agua y saneamiento, transporte ferroviario, servicio básico telefónico y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica— se tendió a dilatar la renegociación integral de los contratos (Azpiazu, 2005: 16-17).

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta finales del año 2004 (Ley n° 25.790). Al inicio de esta gestión (2003-2007), la relación con las privatizadas estuvo signada por los limitantes externos referidos, la necesidad de ganar autonomía relativa frente al poder de las grandes empresas y los acreedores externos, así como también legitimidad social, ya que se trataba de un gobierno que había asumido con solo el 22 por ciento de los votos en primera vuelta. Sin duda, una de las principales medidas que se orientó en esta última dirección fue la de desplegar una política redistributiva que tuvo al congelamiento de tarifas como eje principal, al tiempo de fomentar los subsidios en forma de compensaciones tarifarias a las empresas.

En el contexto de crisis, el sector de APP comenzó a recibir compensaciones tarifarias por primera vez en su historia (Decreto n° 652/02). Para ello se estableció un régimen denominado Sistema Integrado de Transporte Automotor (Sistau), mediante el cual se cubría la diferencia entre la tarifa técnica (surgida de las metodologías de estimación de los costos de producción) y la tarifa cobrada a los pasajeros (cuyo valor se determinó por debajo de la primera). También se estableció un precio diferencial del gasoil para las empresas prestadoras en todas las jurisdicciones. La distribución de los fondos del Sistau se realizó teniendo en cuenta la cantidad de pasajeros, los kilómetros recorridos y la recaudación de cada línea de colectivos. Este criterio duró hasta el año 2012.

El mecanismo de cobro de los subsidios se hizo operativo mediante declaraciones juradas presentadas por las empresas a la Secretaría de Transporte de la Nación. Si bien este procedimiento fue objeto de diversas críticas basadas en presuntos abultamientos de las variables implicadas en el cálculo del monto de compensaciones a percibir por las empresas,<sup>9</sup> una consecuencia colateral de la medida fue robustecer al sector público a partir de dotarlo de un piso de conocimiento sobre la dinámica microeconómica de un sector que, durante años, funcionó con relativa independencia de la regulación estatal (Pérez y Sánchez, 2020). En definitiva, se iniciaba lo que terminaría siendo un largo proceso de constitución de capacidades estatales en el sector, ya que al mismo tiempo de intentar

<sup>8</sup> Dolarización de las tarifas internacionales de peaje en vías fluviales; dolarización de tasas aeroportuarias internacionales, incrementos en todos los servicios no regulados en correo postal, dolarización de tarifas, tasas y servicios en terminales del puerto de Buenos Aires.

<sup>9</sup> Como rasgo general no se trató de un comportamiento generalizado, sino que implicó a un número menor de empresas. Al respecto se puede consultar Pérez, 2019.

conocer la estructura de costos de las empresas se buscaba generar los mecanismos para la regulación de los subsidios que se les transfería. En 2006, se creó el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistau (Decreto n° 678/06), con el objeto de compensar el incremento de costos de las empresas, priorizándose los costos de personal y de renovación del parque móvil afectado al servicio. En el marco del congelamiento tarifario sostenido, el RCC, que era cubierto con aportes del Tesoro Nacional, fue la fuente que más creció en los años posteriores.

En el caso del gas, con la ley de emergencia pública del año 2002, se dejaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares, los precios de extracción y las tarifas del servicio público quedaron establecidas en moneda local (*pesificación*) y las tarifas de los segmentos regulados fueron congeladas hasta tanto no se renegociaran las licencias del servicio con las empresas privadas. En este primer período se gestaron un conjunto de políticas y diseños institucionales de normalización regulatoria, a partir de los cuales se instrumentarían los subsidios.<sup>10</sup>

En el segmento de la extracción, se sancionó el Decreto n° 181/04 que inició una progresiva desregulación para la «normalización» del esquema de fijación del precio del gas natural en el punto de ingreso al sistema (PIST),<sup>11</sup> habilitando la realización de acuerdos de abastecimiento entre productores e industrias con un sendero incremental de precios (Kozulj, 2005). En este período, sobre el precio PIST que recibían las gasíferas no se implementaron compensaciones en forma de subsidios,<sup>12</sup> sino que los mismos fueron destinados a cubrir la diferencia entre el precio de importación de gas natural desde Bolivia y el precio interno de abastecimiento (PIST).<sup>13</sup>

En el segmento de transporte de gas, con el Decreto n° 180/04, se creó un Fondo Fiduciario financiado por un cargo extra tarifario para costear obras de mantenimiento de la infraestructura de transporte y de la red urbana de distribución (asumiendo de hecho que la ley de emergencia pública había alterado la rentabilidad empresarial del sector). Se afirmaba expresamente en el artículo 2 que el Estado Nacional no aportaría fondos al Fideicomiso, sino que estos se obtendrían de un cargo por parte de los usuarios del servicio.

<sup>10</sup> Subsidio al consumo residencial de gas natural por redes en la Patagonia y subsidios sobre el costo de la garrafa de gas licuado de petróleo (GLP).

<sup>11</sup> El precio PIST es el precio que las empresas distribuidoras le pagan a las empresas productoras. También existe el precio de gas en boca de pozo, que es el precio promedio ponderado de extracción, con el cual se calculan las regalías que las empresas le pagan a los Estados federales.

<sup>12</sup> Los subsidios a la producción de gas natural se van a implementar a partir de 2012 con los denominados Plan Gas I y II. Hasta entonces, el ingreso de las empresas productoras de gas es la resultante del precio PIST que obtienen por su venta a distribuidoras, industrias, comercios, estaciones de GNC y centrales térmicas de generación eléctrica (Serrani, 2019).

<sup>13</sup> Este esquema fue implementado a través de la empresa estatal ENARSA, creada en 2004, la cual firmó con su par boliviana YPFB un contrato de abastecimiento de largo plazo que se apoyaba en una fórmula polinómica que tomaba variables energéticas del mercado internacional para la determinación del precio.

Finalmente en distribución, con la Ley n° 25.561 se sancionó el Fondo Fiduciario para Consumos Residenciales de Gas (artículo 75), con el objeto de financiar el consumo residencial en la Patagonia a través de la creación de otro cargo extra-tarifario de 0,004 pesos por cada metro cúbico de gas consumido, que todos los usuarios no patagónicos abonaban en sus facturas (Serrani, 2019). Lo recaudado a través de ese cargo por las distribuidoras de todo el país es depositado en el fideicomiso, que sirve para cubrir la brecha de recaudación entre la tarifa plena (con la cual se calculan los ingresos de la distribuidora) y la tarifa diferencial (que pagan los usuarios finales de dicha región y que es significativamente más barata que la del resto del país). En este sentido, puede observarse cómo, un mismo mecanismo (tarifa plena para estimar la rentabilidad empresarial y una tarifa diferencial que abonan los usuarios) tuvo dos formas de implementación distintas: mientras en gas lo pagaban los usuarios con un subsidio cruzado implementado a través de un cargo extra-tarifario, en APP se cubría con el Sistau y los aportes que el Tesoro le giraba al RCC. No obstante, a partir de 2010, el Tesoro Nacional comenzó a inyectar fondos para cubrir la brecha entre las dos tarifas en el mercado del gas natural.

En esta dirección, el congelamiento de tarifas energéticas significó una política de transferencia de ingresos desde las empresas del sector a los usuarios finales y en ambos casos (patagónicos y no patagónicos), los usuarios se vieron beneficiados por el desacople de las tarifas respecto de los demás precios de la economía, que iban en sentido contrario al de la década anterior. En sus inicios, la fijación tarifaria en el sector no arrastró un incremento de los subsidios estatales: para 2006, solo significaban 0,5 por ciento del PIB. Recién en 2007, los subsidios energéticos se duplicarían respecto al año anterior, a causa del reinicio de la importación de gas desde Bolivia. Ese año pasaron a duplicar los recibidos por todo el sector transporte (cuadro 1).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Nota metodológica: Ante la falta de información consolidada sobre la ejecución de subsidios energéticos y en transporte a lo largo del período tomado para el análisis, la información volcada en el cuadro refiere a la ejecución presupuestaria informada a diciembre de cada año. Esto puede implicar que la información de lo efectivamente ejecutado durante cada año fiscal puede haber sido corregido *ex post*. Sin embargo, ninguna de esas posibles correcciones ha de alterar las tendencias generales de la evolución de los subsidios, como tampoco su participación relativa respecto de la evolución del PIB.

Cuadro 1

**Evolución de los subsidios económicos, energéticos y al transporte en Argentina y evolución del PIB  
Años seleccionados entre 2006 y 2018, en millones de dólares y porcentajes**

| Conceptos                               | 2006    | 2008    | 2010    | 2011    | 2012    | 2014    | 2015    | 2016    | 2018    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Subsidios Económicos                    | 2.862   | 9.797   | 12.721  | 18.036  | 21.844  | 21.992  | 21.690  | 19.675  | 10.392  |
| Subsidios Energéticos                   | 1.270   | 5.149   | 6.880   | 10.162  | 12.093  | 15.759  | 14.894  | 14.291  | 6.627   |
| Subsidios Transporte                    | 610     | 2.765   | 3.514   | 5.324   | 7.032   | 5.161   | 5.513   | 4.215   | 3.392   |
| Otros subsidios                         | 981     | 1.883   | 2.327   | 2.550   | 2.720   | 1.071   | 1.283   | 1.169   | 374     |
| PIB (precios corrientes)                | 232.848 | 363.495 | 424.682 | 527.542 | 579.441 | 563.839 | 642.473 | 556.640 | 519.549 |
| PIB Industrial (precios corrientes)     | 41.628  | 60.116  | 67.290  | 83.619  | 88.172  | 83.295  | 91.113  | 75.080  | 65.936  |
| Subs. Económicos / PIB                  | 1,2%    | 2,7%    | 3,0%    | 3,4%    | 3,8%    | 3,9%    | 3,4%    | 3,5%    | 2,0%    |
| Subs. Energéticos / PIB                 | 0,5%    | 1,4%    | 1,6%    | 1,9%    | 2,1%    | 2,8%    | 2,3%    | 2,6%    | 1,3%    |
| Subs. Transporte / PIB                  | 0,3%    | 0,8%    | 0,8%    | 1,0%    | 1,2%    | 0,9%    | 0,9%    | 0,8%    | 0,7%    |
| Subsidios a distribución de gas natural | 103     | 887     | 1.403   | 2.544   | 4.219   | 6.374   | 4.212   | 3.861   | 2.528   |
| Subsidios al APP                        | 151     | 1.480   | 1.527   | 2.548   | 4.406   | 3.068   | 3.169   | 2.397   | 2.105   |

Fuente: elaboración propia con base en ASAP, Ejecución Presupuestaria APN, varios números.

Las tarifas de APP permanecieron congeladas hasta el año 2008,<sup>15</sup> perfilándose un ciclo ascendente en el monto de las erogaciones estatales. Aunque todo el sector transporte mostró un sostenido incremento de las transferencias estatales (el sector pasó de representar 28,3 por ciento de los subsidios totales en el año 2005, a 32,4 por ciento en 2008), el APP fue el que más creció: mientras en 2006 explicaba 35,7 por ciento de los subsidios al sector, en 2008 pasó a representar 57,8 por ciento. La creciente dependencia de las compensaciones tarifarias en el marco del congelamiento tarifario, implicó una reconfiguración de la relación subsidios y tarifas en los ingresos de las empresas. Entre los años 2003 y 2013, la recaudación por tarifas pasó de explicar el 80 por ciento de los ingresos de las empresas prestatarias al 24 por ciento<sup>16</sup> (ASAP, 2014). Por su parte, la tarifa promedio del transporte automotor acumuló, en términos reales, una reducción de 48 por ciento según datos del informe citado, en adecuación con la orientación principal de la política, cuyo principal objetivo fue proteger el poder adquisitivo de los usuarios.

En efecto, el congelamiento tarifario asociado al incremento de subsidios en forma de compensaciones significó la utilización de los fondos públicos para compensar los efectos negativos que tuvo tanto la crisis de la convertibilidad como la devaluación de 2002 en los ingresos de los asalariados y los sectores sociales más vulnerables. Por primera vez en muchos años, el Estado nacional mostró ciertos rasgos de autonomía frente al sector empresario para sostener una política que impactara en sus ingresos, en el sector del gas natural más marcadamente que en APP. Sin embargo, la postergada salida del congelamiento tarifario, asociado a la nueva dinámica que los subsidios adquirirían en las etapas siguientes, pondría de relieve las escasas capacidades estatales acumuladas para conocer y controlar tanto la cadena de valor como su estructura de costos en ambos sectores, evidenciando la profunda penetración que las reformas neoliberales tuvieron sobre los márgenes de acción para la nueva orientación de la intervención estatal en la economía.

### **La política de sintonía fina en el contexto de crisis internacional y local (2008-2011)**

En el inicio del segundo período presidencial del Frente para la Victoria se conjugaron dos episodios de relevancia estructural para la economía nacional.

En el ámbito internacional, el apalancamiento entre las innovaciones financieras y el comportamiento tipo burbujas especulativas de los activos inmobiliarios en las economías

<sup>15</sup> Cuando se produjo un primer aumento en el marco del ciclo denominado de «sintonía fina», el cual será abordado en el siguiente apartado.

<sup>16</sup> Como se señala en el artículo referido, estos niveles de dependencia de los subsidios en los ingresos de empresas de transporte automotor también existen en países como Estados Unidos y Reino Unido.

desarrolladas desató una oleada especulativa en los mercados de derivados de recursos naturales, que exhibieron una desmedida alza durante el período 2002-2008. La misma se vio interrumpida con la crisis de las hipotecas *subprime* y el contagio desde los Estados Unidos a las economías más financiarizadas de la Eurozona, como Portugal, Irlanda, Grecia y España (Ffrench-Davis, 2009; Ugarteche, 2012). Este hecho puso un freno temporario a la dinámica del comercio internacional de materias primas, impactando negativamente en el desenvolvimiento de la economía argentina: el PIB industrial cayó 7,3 por ciento en 2009.

En el plano local, en 2008 el Ministerio de Economía dictó la Resolución n° 125/08 que proponía un esquema de derechos de exportación fijando retenciones móviles para un conjunto de cultivos. La medida inició un período de fuerte conflictividad que enfrentó al gobierno, no solo con los grandes terratenientes pampeanos, sino también con los grupos económicos locales. En un contexto de polarización política, se produjo una radicalización de las estrategias del gobierno en distintas áreas<sup>17</sup> y una intensificación del tutelaje estatal sobre los sectores populares, a partir de la implementación de medidas que buscaron incrementar la participación de los asalariados en la distribución del ingreso (Basualdo y Manzanelli, 2016:12). En este marco se esbozaron las primeras ideas de la llamada «sintonía fina», en situación del discurso presidencial de apertura de las sesiones legislativas:

Le pedimos a aquellos que han tenido la inmensa suerte, pero no porque no la hayan merecido, sino porque además hemos contribuido para que así sea con este modelo de producción de tipo de cambio competitivo, de crecimiento, de subsidio en materia de generación, por ejemplo, de energía, el país en el año 2008 gastó más de 9 mil millones de pesos en subsidio a la generación eléctrica que abarca a hogares, alumbrado público, a comerciantes -pequeños, medianos y grandes- y pequeña y mediana industria (...). En realidad, la eliminación de una parte de los subsidios que se hizo durante el año pasado que fue de 807 millones, simplemente tuvo como objetivo, no solamente comenzar a eliminar los subsidios, sino también en aquellos sectores de mayor y alto consumo lograr una conciencia de mayor ahorro para tener una mejor administración de los recursos. Hay un formidable esfuerzo de todos, subsidios al gasoil para que la producción también pueda tener mayor competitividad, cosas que todos ustedes saben. Creo que es entonces necesario que esos sectores que por diversos motivos que tienen que ver con este modelo económico han podido tener una rentabilidad más que buena, en algunos casos extraordinaria, tengan la solidaridad no por cuestiones de ética, sino por cuestiones de inteligencia y sustentabilidad del propio modelo para seguir creciendo y avanzando (Cristina Fernández. Discurso a la Asamblea Legislativa 2009).<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Reestatización del sistema jubilatorio (la medida permitió financiar políticas de largo plazo como la asignación universal por hijo), reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, etc.

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-legislativa-2009/>. Último acceso: 26 de febrero de 2020.

La «sintonía fina» fue la estrategia de comunicación pública utilizada por el Estado nacional para comenzar a discutir el redireccionamiento de los incentivos económicos a la producción y, en este marco más general, intentar reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas.

En el sector gasífero, en un contexto de caída de la extracción local de gas natural a partir de 2004 y de ampliación de la demanda global del sistema, esta brecha fue cubierta con importaciones de gas natural, las cuales irían creciendo en los siguientes años (Serrani y Barrera, 2018). Para atender el pago de las importaciones provenientes desde Bolivia, el Estado nacional creó un Fondo Fiduciario (Decreto n° 2.067/08) que estaría financiado por un nuevo cargo variable aplicado a todos los usuarios de gas natural del país, conocido como «cargo por gas importado». Más allá de los errores de concepción y diseño que tuvo desde un comienzo,<sup>19</sup> emergente de las débiles capacidades estatales construidas en los años anteriores en el sector energético en su conjunto, la medida fue judicializada por organizaciones de usuarios a través de recursos de amparo. Estas buscaron que la Corte Suprema de Justicia afirmara la inconstitucionalidad de la norma entendiendo que se trataba de un impuesto y no de un componente de la tarifa del servicio público, razón por la cual debía ser sancionada por el Poder Legislativo. En definitiva, la implementación del cargo no tuvo resultados positivos en términos recaudatorios ya que no logró reducir los subsidios a la importación energética y significó un notorio incremento para los usuarios de mayor consumo,<sup>20</sup> sin que eso significara una recomposición de los ingresos para las empresas distribuidoras. Es decir que, en el momento de mayor tensión con el sector empresarial producto de la resolución 125, y en medio de la crisis financiera internacional, el Estado nacional no sólo no mejoró la rentabilidad de las empresas al descongelar las tarifas (lo que hubiese significado una mejora en sus ingresos) sino que incorporó un nuevo cargo a los usuarios de mayores consumos. Con posterioridad a la crisis internacional de 2008, los precios de los *commodities* crecieron vertiginosamente al mismo tiempo que la necesidad de incrementar las importaciones de gas natural para cubrir la brecha entre la oferta local y la demanda total del sistema, en un contexto de congelamiento tarifario. Es que mientras el precio local promedio entre 2006-2011 fue de 2,7 dólares por millón de BTU, el precio de importación fue 157 por ciento mayor, en un promedio de 6,9 dólares (y llegando a 9,3 dólares en 2011). En esta etapa también se agregó la importación de gas

<sup>19</sup> Ya que el cargo en pesos cubría solo una pequeña parte de las erogaciones del Tesoro Nacional orientadas a reducir la brecha entre el precio de importación y el precio residencial local.

<sup>20</sup> Luego de varias disputas judiciales el cargo solo sería aplicado a los usuarios de los segmentos de mayor consumo que, por el diseño tarifario elaborado con posterioridad a 2002, ya pagaban tarifas más caras que los usuarios de menor consumo, volviéndolo un diseño tarifario progresivo (a diferencia del de la década anterior, donde todos los usuarios residenciales de una misma región pagaban la misma tarifa).

natural licuado transportado por barco (GNL), cuyo valor promedio para 2011 rondaba los 10,5 dólares.<sup>21</sup>

En efecto, si bien el Estado tuvo ciertos grados de autonomía para tomar decisiones e intervenir el mercado gasífero, tuvo escaso poder de disciplinamiento sobre las empresas del sector, lo que se vio reflejado en una caída constante de la oferta local desde 2004. Es decir, en el contexto de caída de la oferta interna de gas natural (-12,7 por ciento entre 2004 y 2011), de crisis de la balanza comercial energética (-3.315 millones de dólares en 2011) y de congelamiento tarifario de los servicios públicos, solamente los subsidios al gas natural importado alcanzaron los 2.357 millones de dólares en 2011, representando un 0,5 por ciento del PIB (Serrani y Barrera, 2018).<sup>22</sup> En este marco, se avanzó en una medida coherente con la búsqueda de la llamada «sintonía fina» en los subsidios energéticos. Al inicio del segundo mandato de Cristina Fernández se quitó una parte de los subsidios al aumentar el cargo por gas importado, lo que incrementó las tarifas a sectores privilegiados de la sociedad, como casinos, bancos, aeropuertos, empresas petroleras y mineras, etc. A continuación, la sintonía fina alcanzó a las empresas, a los usuarios residenciales de las torres de lujo y a los barrios más ricos de la Ciudad de Buenos Aires (Puerto Madero, barrios privados, Belgrano, Recoleta, etc.), que pasaron a pagar una tarifa mayor. Sin embargo, el repudio mediático y de la oposición política no se hizo esperar, tildándolo de «tarifazo» desmedido y volviendo a judicializar la medida.

El caso del sector APP fue menos conflictivo que el energético. Este período puede ser caracterizado como uno de incipientes ajustes en la política hacia el sector en tanto, luego de años de congelamiento, la tarifa de colectivos urbanos tuvo incrementos moderados, 20 por ciento en 2008 y 23,3 por ciento en 2009. Por otro lado, se inicia una senda de progresivo fortalecimiento de las capacidades estatales. A partir de ese año se implementó mediante el Decreto n° 84/09, el Sistema Único de Boleto Integrado (SUBE) para el cobro de pasajes, aunque coexistiendo por un tiempo con el viejo sistema. El SUBE consistió en la instalación de máquinas en las unidades que permitían el reemplazo del pago del boleto con dinero en efectivo, por una tarjeta magnética que los usuarios podrían recargar en distintos puntos establecidos para tal fin. La disposición se realizó en el marco de la escasez de monedas, de la que emergió un mercado ilegal para su venta con valores que llegaron a superar el 20 por ciento. La utilización del SUBE permitió al Estado contar con información estadística sobre la movilidad de los usuarios del sistema, lo que fue sentando las bases para una reorientación paulatina del esquema de compensaciones vigente, que lentamente fue complementado con compensaciones fijadas por criterios de demanda. En

<sup>21</sup> En 2008 alcanzó los 15,4 dólares, durante el pico del precio del barril de petróleo, según información de Enarsa.

<sup>22</sup> Los subsidios energéticos totales alcanzaron el 1,9 por ciento del PIB cuando en 2006 solo fueron 0,5 por ciento (cuadro 1).

paralelo, en el año 2009 se aprobó la metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros, con base en un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Por primera vez en toda la historia del APP se publicaron las metodologías de cálculo de costos de explotación de las líneas de jurisdicción nacional. Los incrementos tarifarios y la progresiva implementación del SUBE, tuvo resultantes positivas en las arcas fiscales. Los subsidios al sector iniciaron una tendencia decreciente en términos reales a partir de 2011 (cuadro 1).

Este período combinó los inicios de una leve puesta en marcha de quita de subsidios en energía con una fuerte respuesta social a la misma, que obligó a dar marcha atrás con las medidas adoptadas; mientras en transporte, los incrementos tarifarios no derivaron en la organización de acciones colectivas en su contra. En este sentido, mientras las resistencias al acotado inicio de la sintonía fina se consolidaban en el servicio de gas natural al tiempo que crecían exponencialmente los subsidios para mantener las tarifas congeladas, en el área transporte la implementación de la SUBE implicó un reforzamiento de las capacidades estatales a partir de tener un conocimiento más profundo de la dinámica de las empresas, lo que permitiría disponer de mayores grados de autonomía estatal para la posterior reorganización de las compensaciones en el sector. Ambos procesos son de suma relevancia para comprender el derrotero de los próximos años.

### **Segunda «sintonía fina» con subsidios e incremento de capacidades estatales (2012-2015)**

Luego de los acontecimientos políticos con alcance económico que se fueron sucediendo en el período anterior, como las disputas en el marco de la resolución 125, los efectos de la crisis financiera internacional y los precios aun elevados de los *commodities* y que el partido de gobierno perdiera las elecciones legislativas en 2009 a manos de la oposición, el Frente para la Victoria logró ganar en primera vuelta las elecciones presidenciales de 2011 con el 54 por ciento de los votos. Con una contundente legitimidad de origen, el resultado se enmarcaba en un conjunto de indicadores económicos que significarían alertas a la gestión estatal durante 2012, primer año del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Ese año el PIB cayó 1 por ciento y el PIB industrial del sector manufacturero lo hizo en 2,9 por ciento, mientras que se produjo un ralentizamiento de la creación de puestos de trabajo formales.<sup>23</sup> Asimismo, las importaciones energéticas, que fueron de 9.267 millones de dólares, representaron 13,5 por ciento del total de las importaciones del país y arrojaron

<sup>23</sup> En 2012 la creación de puestos de trabajo creció 1,3 por ciento y 1,5 por ciento respectivamente, mientras el promedio de crecimiento del empleo formal durante todo el segundo mandato de Fernández de Kirchner fue de 4,1 por ciento para toda la economía y de 3,4 por ciento para la industria.

un saldo comercial energético negativo de 2.384 millones de dólares. Estructuralmente, ese año el resultado financiero fiscal fue negativo en 2,1 por ciento del PIB, al tiempo que los subsidios energéticos totales llegaron a 2,1 puntos del PIB, guarismo en igual orden de magnitud (cuadro 1).

En esta coyuntura, sucedió un hecho de gran impacto político que significó un punto de inflexión para los sectores económicos abordados en este trabajo. En febrero de 2012, un trágico evento en la estación terminal de trenes de una de las líneas ferroviarias del AMBA<sup>24</sup> produjo la muerte de 52 pasajeros y cientos de heridos. La investigación de las causales del episodio puso al descubierto un estado de simbiosis colusiva (Pérez, 2015) entre altos funcionarios del área de transporte y empresarios del sector ferroviario, condición que permitió el desvío de fondos públicos destinados a subsidiar el sistema hacia negocios privados de las empresas prestatarias. La causa afectó fuertemente al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido (2003-2015), de quien dependía tanto el sector transporte como el energético. Así, la cuestión de los subsidios se ubicó en el centro de la escena política, abonando la idea de su ineficacia para atender el bienestar de los usuarios. Una fuerte crítica a dicha política, con eje tanto en sus efectos sobre el comportamiento empresario como en las finanzas públicas, emergió desde un amplio abanico de sectores sociales y políticos, lo que coadyuvó a la reorientación de la política estatal quedando plasmada en una batería de resoluciones.

A nivel institucional se llevaron a cabo fuertes reestructuraciones. En el sector APP, la Secretaría de Transporte, que hasta entonces dependía del Ministerio de Planificación, se transfirió al Ministerio del Interior el cual pasó a llamarse Ministerio de Interior y Transporte. Mientras que en energía, se produjo *de hecho* un cambio en la conducción de la política: extirpada de la órbita del Ministro de Planificación pasó a manos del flamante Ministro de Economía, Axel Kicillof (2012-2015).<sup>25</sup>

A nivel de las políticas implementadas, en agosto 2012 se dispuso un nuevo incremento de tarifas en transporte, que además de avanzar hacia medidas que permitieran reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas, se focalizó en incentivar el uso de la tarjeta SUBE como mecanismo para el pago del servicio<sup>26</sup> (Resolución n° 66/12). En el mismo año se implementó una tarifa diferenciada para los sectores más vulnerables de

<sup>24</sup> El 22 de febrero de 2012, un tren de la línea Sarmiento, una de las siete que integran el sistema de transporte ferroviario del AMBA, chocó contra el paragolpes de la estación terminal de Once.

<sup>25</sup> Si bien la Secretaría de Energía permaneció bajo la órbita de Planificación, en 2012 se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos en el ámbito del Ministerio de Economía. Luego en 2014, el Ministro Kicillof logró nombrar a una Secretaria de Energía de su confianza, la ingeniera Mariana Matranga, quien reemplazó al Secretario Daniel Cameron que había ejercido ese cargo desde 2003.

<sup>26</sup> La tarifa media para quienes abonaran con tarjeta SUBE aumentó de \$1,24 a \$1,46 (incremento de 17,7 por ciento) mientras quienes lo hicieran en efectivo pasó de \$1,24 a \$2,80 (aumento de 125,8 por ciento) (Di Ciano, 2016)

la población que abonaran su boleto con SUBE.<sup>27</sup> Para tener mayores controles sobre las erogaciones estatales en forma de compensaciones, en septiembre de 2012 se estableció la imposibilidad de incrementar el parque automotor en circulación (Resolución n° 422/12) y se dio un plazo de 60 días a la jurisdicción provincial y las municipales para presentar sus estimaciones de costos. Asimismo, por primera vez desde su vigencia en el año 2002, se modificó la ecuación del cálculo para la distribución de los subsidios. En diciembre del mismo año, el gobierno fijó una asignación extraordinaria para las empresas que tuvieran una relación en la cantidad de personal superior a los tres agentes por coche, con el objeto de preservar las fuentes de empleo y se incorporaron nuevos parámetros de demanda como complemento de las compensaciones a la oferta, reconociendo diferencias en la relación tarifa/kilómetros recorridos, para los diferentes tipos de servicios que se prestan en la región. También se modificaron los porcentuales aplicados a los rubros componentes del cálculo de las compensaciones.

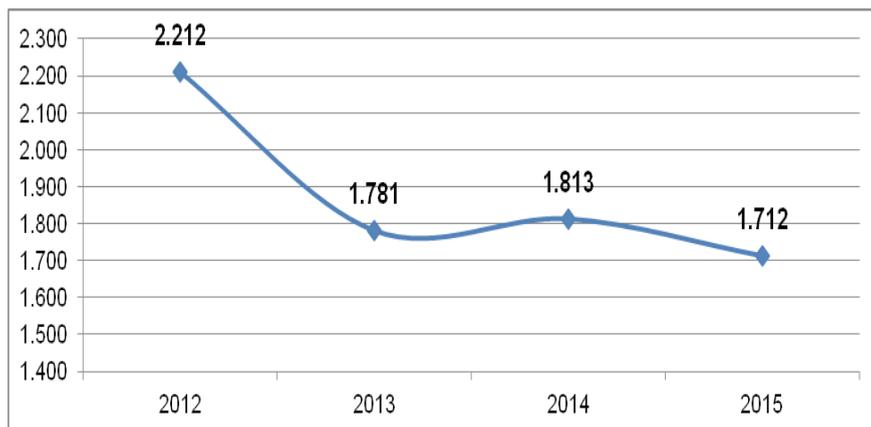
En 2013, se amplió la cantidad de grupos tarifarios reconociendo las diferencias de prestación de servicios en el AMBA, aplicando la metodología de costos aprobada en el año 2009 (5 grupos). En el 2014 el sistema SUBE ya había sido completado para todos los modos de transporte, concluyéndose también la instalación de los sistemas de navegación y localización mediante satélites (GPS) en todas las unidades, lo cual permitió que por primera vez el sector público tuviera control sobre los recorridos y las frecuencias de todo el sistema de APP en el AMBA. En 2015, en virtud la Resolución n° 1.904/15, se desagregarían en dos los grupos de tarificación de las líneas de jurisdicción municipal, alcanzando a siete el total de los segmentos de tarificación. La implementación completa del SUBE fue un *hito* en el fortalecimiento de las capacidades estatales y permitió una política de segmentación de los subsidios nunca antes visto en la historia reciente. Es que, no sólo permitió contar con un mayor conocimiento sobre las condiciones reales de funcionamiento del sector (recorridos, cantidad de pasajeros transportados, velocidad comercial, cantidad de vehículos en circulación, etcétera), sino que la información disponible permitió ajustar la política de subsidios teniendo en cuenta las condiciones reales de operación de las líneas<sup>28</sup> y disminuir el peso relativo de los subsidios en las arcas fiscales.

<sup>27</sup> Por Resolución n° 975/12 se dispuso un 40 por ciento de descuento en la tarifa para los usuarios que comportaran algún de estos atributos sociales: a) jubilados y pensionados, b) beneficiarios de la asignación universal por hijo, c) beneficiarios de la asignación por embarazo, d) beneficiarios del programa Jefes de Hogar, e) personal de trabajo doméstico, f) veteranos de guerra de la Guerra de Malvinas.

<sup>28</sup> En esta dirección del ajuste de la política, puede interpretarse la profusa producción de normas referidas a los criterios del cálculo y asignación de compensaciones tarifarias (34 entre 2012 y 2017, según Pérez y Sánchez, 2020).

Gráfico 1

**Evolución de los subsidios al autotransporte colectivo de pasajeros, en millones de dólares  
AMBA (2012-2015)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Transporte de la Nación, 2018.

Con el sector energético bajo la gestión del Ministro de Economía, se avanzó en el diseño de políticas públicas para redireccionar el uso de los subsidios. En el marco de su creciente peso sobre las finanzas públicas, tres medidas estructurales fueron tomadas para reducir las erogaciones de divisas en la balanza comercial.

En primer lugar, a los pocos meses de revalidarse en las elecciones generales, en abril de 2012 el gobierno nacional decidió expropiar el 51 por ciento de las acciones de Repsol-YPF, la empresa productora de hidrocarburos más grande del país, que desde el gobierno se identificaba como la principal responsable de la necesidad de incrementar las importaciones energéticas. Entre 1999 y 2011 sus reservas de hidrocarburos cayeron 70 por ciento la producción de petróleo lo hizo en un 43 por ciento y la producción de gas disminuyó 31 por ciento, cuando en el mismo período la utilidad operativa se multiplicó por 2,6 veces (Informe Mosconi, 2012). Sin embargo, el problema era estructural, según información de la Secretaría de Energía, desde 2004 la oferta interna de gas natural había caído 12,7 por ciento, las reservas 38,6 por ciento y los subsidios energéticos alcanzaron 2,1 por ciento del PIB en 2012.

En segundo lugar, con la petrolera más grande del país bajo conducción nacional, se diseñaron el Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural y otros planes destinados a las empresas de inyección reducida, conocidos como Plan Gas I y Plan Gas II, los cuales incluían más del 90 por ciento de la oferta interna. Estos programas garantizaban precios finales de 7,5 dólares por millón de BTU, aportando subsidios para

cubrir la brecha entre el precio reconocido por los Planes y el precio PIST abonado por las distribuidoras a las gasíferas. Si bien estos reconocían un precio final en dólares, los subsidios eran abonados en pesos al tipo de cambio vigente. Esta situación buscaba aumentar la producción local para reducir la demanda de dólares en importaciones y trasladar el peso de los subsidios al Tesoro Nacional, medida que significaba una mayor presión sobre el déficit fiscal (Serrani y Barrera, 2018: 136).

Finalmente, con posterioridad a la derrota en las elecciones legislativas de octubre de 2013 y en un contexto de estancamiento económico, y desgaste de la gestión estatal frente a las demandas del empresariado nacional y de las principales centrales sindicales, el partido de gobierno en marzo de 2014 incrementó los precios del gas natural pagados por las distribuidoras en un promedio de 550 por ciento (Resolución n° 226/14) y las tarifas de gas natural (salvo en la Región Patagónica). Una vez más, la medida fue presentada como una política de *sintonía fina* que buscaba re-direccionar los subsidios estatales del sector energético hacia la política social, ya que el ahorro en subsidios por el incremento del precio PIST sería destinado a reforzar las asignaciones universales por hijo<sup>29</sup> y el plan de becas para que jóvenes de entre 18 a 24 años de bajos recursos pudieran completar sus estudios o acceder a cursos de formación profesional (Diario La Nación, 28 de marzo de 2014). Sin embargo, como había sucedido en 2008, las presiones sectoriales sobre el Estado se volvían a instrumentar por la vía judicial al aceptar varios recursos que lograron suspender la plena aplicación de los cuadros tarifarios en 7 de 14 provincias: Mendoza, San Luis, Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y gran parte de la provincia de Buenos Aires.<sup>30</sup> Esto impidió a las distribuidoras aplicar los nuevos incrementos, situación que paradójicamente fue remediada con un incremento de los subsidios, implementado a través de una erogación con carácter de asistencia económica transitoria por 279 millones de dólares para que las nueve distribuidoras pudieran cerrar sus balances en positivo (Resolución n° 263/15).

### **Desregulación económica, «sinceramiento» de precios y quita de subsidios (2016-2019)**

El diciembre de 2015 se produce en Argentina una nueva alternancia en el gobierno. Luego de tres mandatos consecutivos del Frente para la Victoria asume la conducción política un gobierno con características antagónicas al anterior. De un modelo que había tenido a la

<sup>29</sup> En noviembre de 2009, el gobierno creó la Asignación Universal por Hijo, que en su origen brindaba un subsidio cercano a 100 dólares en promedio a familias cuyos jefes de hogar fueran desocupados, trabajadores informales o empleadas domésticas. En años posteriores, tal subsidio se ampliaría en monto y cobertura, y alcanzaría, por ejemplo, a mujeres embarazadas (Porta *et.al.*, 2012).

<sup>30</sup> En las seis provincias patagónicas no se incrementaron las tarifas y cuatro provincias no se encuentran conectadas al servicio: Chaco, Misiones, Corrientes y Formosa.

agenda redistributiva como una de sus prioridades, se pasó a uno de orientación centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada (Vommaro y Gené, 2017).

La nueva coalición de gobierno estableció un programa económico neoliberal, en el que uno de sus pilares fue la cuestión de los subsidios. A partir de una fuerte crítica respecto de sus resultantes en distintos niveles (económicos, comportamentales, etc.),<sup>31</sup> se buscó «sincerar» los precios con una quita escalonada de los mismos. En 2015, los subsidios representaban 3,4 por ciento del PIB, siendo los destinados a energía los más relevantes con un 2,3 por ciento, cuando los de transporte representaban 0,9 por ciento, en línea con el promedio de los tres años anteriores (cuadro 1).

En el sector energético, la Alianza Cambiemos buscó reducir los subsidios y mejorar los ingresos de las empresas transportistas y distribuidoras, trasladando el costo de los incrementos tarifarios a los consumidores. De este modo, se avanzó en un esquema de dolarización del precio del gas y de incrementos que serían trasladados a las tarifas finales, afectando el poder adquisitivo de los usuarios finales. En marzo de 2016, se dictaron nuevos cuadros tarifarios de transición para transporte y distribución en el marco del proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos,<sup>32</sup> con incrementos tarifarios programados de más de 1.500 por ciento para los primeros tres años de aplicación. Sin embargo, ante la improvisación inicial en la sanción de las tarifas (y al igual que lo sucedido en 2014 durante el gobierno del Frente para la Victoria) recursos de amparos judiciales llevaron a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictaminara un fallo que implicaba llamar a audiencias públicas para conocer el costo de los componentes del cargo variable de la tarifa final de distribución. En dicha ocasión, el Ministerio de Energía y Minería (Minem), presentó una propuesta con un sendero de incrementos del precio del gas en el PIST, que llevaría el mismo de 1,29 en diciembre de 2015 a 6,80 dólares por millón de BTU en 2019 (427,0 por ciento de incremento).<sup>33</sup> Luego de tres días de presentaciones por parte de múltiples grupos de interés, la propuesta presentada por el gobierno no tuvo modificaciones (Serrani, 2020). No obstante, como respuesta al impedimento de poner en funcionamiento los nuevos cuadros tarifarios, el Minem dispuso una nueva asistencia

<sup>31</sup> En este sentido se atribuye a los subsidios coadyuvar a la consolidación de un comportamiento empresario que se encuentra en las antípodas del modelo schumpeteriano, así como un comportamiento en los usuarios, de derroche de los recursos públicos debido a su bajo precio.

<sup>32</sup> Luego de que fueran interrumpidos en 2002 y que se haya abierto un largo período de renegociación entre el Estado y las empresas privadas, la RTI se inició en 2016 y se firmó en 2017.

<sup>33</sup> El precio fue estimado como similar al de la paridad de importación en aquel momento en 2016, derivada del precio de importación del GNL.

económica transitoria a distribuidoras por 233 millones de dólares, similar a la de 2015. En resumen, la combinación entre la política de quita de subsidios y el sendero ascendente en dólares del precio PIST, implicó que todo ese incremento fuera trasladado uniformemente a la tarifa final, generando impactos regresivos sobre los usuarios finales y en particular sobre los de menores ingresos: tomando promedios del país, para los usuarios de alto consumo la tarifa final se incrementó 50,7 por ciento mientras que para los de bajo consumo fue de 196,7 por ciento (Serrani, 2019).

Luego de haber sostenido públicamente la necesidad de sincerar las tarifas, en junio de 2018, el Presidente de la Nación le pidió la renuncia al Ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren, en medio de la corrida cambiaria más profunda, regresiva y sostenida de las últimas décadas.<sup>34</sup> Es que su esquema que conjugaba dolarización e incrementos hasta igualar la paridad de importación se volvió inviable en el marco de una devaluación que alcanzó el 49,9 por ciento del tipo de cambio entre diciembre de 2017 y junio de 2018 (y que llegaría al 114,1 por ciento en diciembre de 2018 respecto al mismo mes del año anterior). El cargo fue ocupado por Javier Iguacel, quien interrumpió el sendero de precios diseñado por su antecesor e implementó subastas de gas natural interrumpible entre productoras y distribuidoras a través del Mercado Electrónico del Gas (Megsa) para el período estival, buscando contener el incremento en dólares de las tarifas.

Durante el segundo semestre de 2018 el tipo de cambio siguió su ritmo devaluatorio, aportando un 42,8 por ciento adicional entre junio y diciembre (de 26,53 hasta 37,89 pesos por dólar). La presión de las empresas gasíferas por mantener los precios internos de las tarifas en pesos, pero ajustados por la variación del tipo de cambio (lo que es una forma de mantenerlos dolarizados), llevó a que el Secretario de Energía propusiera que los usuarios finales pagaran la variación del tipo de cambio entre la fijación de las tarifas de abril y octubre de 2018, en 24 cuotas.<sup>35</sup> El monto ascendía, según estimaciones periodísticas, a un total de 569 millones de dólares. Pero ante la presión social de esta medida, expresada en un fuerte descontento de los usuarios reflejada en los medios de comunicación y en diversos referentes del peronismo, principal partido de oposición, la Secretaría de Energía resolvió que el Estado nacional emitiría deuda para compensar a las empresas en 24 cuotas a partir de 2019. Evidentemente, la autonomía estatal estaba ampliamente erosionada no solo por la inconsistencia de mediano plazo del diseño de la

<sup>34</sup> Por otra parte Aranguren fue un Ministro muy cuestionado por presentar «conflictos de intereses». Poseía acciones de la firma Shell; fue acusado de dirigir sociedades *off shore*, una de las cuales se habría beneficiado durante su gestión como ministro responsable del área con contratos de venta de gasoil al Estado argentino por 150 millones de dólares (Diario Perfil, 7 de noviembre de 2017), y poco antes de su salida del Ministerio declaró a los medios «sigo teniendo mi dinero afuera, a medida que recuperemos la confianza en la Argentina regresaremos el dinero».

<sup>35</sup> Estos montos se adicionarían al incremento de las tarifas en pesos, anclados a la variación del índice de precios interno.

política tarifaria sino por la penetración en el Estado tanto de los intereses de las empresas del sector como de las demandas de los usuarios finales. Sin embargo, un día antes de renunciar a su cargo en diciembre de 2018, Iguacel anunció el incremento de 35,2 por ciento la tarifa de gas natural en todo el país para el 2019. Luego de esta *suba* y en año electoral, el gobierno decidiría congelar las tarifas, fugando hacia el próximo gobierno la resolución de los problemas estructurales generados en el sector.

En el sector de APP, al igual que en energía, las medidas implementadas se dirigieron al objetivo de eliminar progresivamente los subsidios a la oferta traspasándolos completamente a la demanda, que se estimaba para el año 2019. El avance en este sendero se realizó a partir de distintas herramientas. Por un lado, se dispusieron incrementos tarifarios que alcanzaron el 300 por ciento entre marzo de 2015 y mismo mes de 2019, en tanto el coeficiente de variación salarial fue del 192 por ciento en igual período (Indec, 2019). Otra medida fue el perfeccionamiento de los grupos de tarificación, que pasaron de 7 a 20 (Resolución n° 1.144/18), reflejando con mayor precisión la heterogeneidad de las condiciones de prestación en el AMBA y permitiendo un mejoramiento en la distribución de las compensaciones. El nuevo esquema fue posible por el proceso anterior de acumulación de capacidades estatales a partir de la implementación de la SUBE, y siguiendo las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación<sup>36</sup> se procedió a un redireccionamiento de los subsidios asignando progresivamente mayor peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta. Esta tendencia ya se venía desarrollando desde el año 2012 cuando se introdujeron factores de demanda para el cálculo de las compensaciones (Resolución n° 962/12), los que se recalcularon en esa dirección en el año 2014 (Resolución n° 1.482/14).

El criterio para la distribución de los subsidios incluyó: complemento tarifario por atributo social, compensaciones por boletos escolares y estudiantiles y boleto integrado,<sup>37</sup> compensaciones por tarifa técnica, una suma por redistribución de ingresos y un nuevo factor de corrección para los kilómetros computables para las compensaciones tarifarias (Resolución n° 1.144/18). Asimismo, se dispuso una migración gradual en la forma de compensar desde el viejo al nuevo método, donde el primero quedaría totalmente erradicado hacia mayo de 2019. No obstante, los reajustes en la ecuación subsidios y tarifas, estos últimos implicaban 1.592 millones de dólares según datos de la ejecución presupuestaria anualizada a junio de 2019, de los cuales el 43,3 por ciento correspondían al AMBA. En un contexto de recesión económica y ajuste fiscal, agravado en el marco del

<sup>36</sup> Informe n° 767/13, aprobado por Resolución n° 89 del mismo organismo en junio de 2017.

<sup>37</sup> El boleto integrado aplica descuentos escalonados para viajes realizados en el lapso de 120 minutos en distintos modos de transporte del AMBA, hasta un máximo de 5 trasbordos (50% para el segundo viaje y 75 por ciento en los sucesivos).

acuerdo que el gobierno obtuvo con el Fondo Monetario Internacional,<sup>38</sup> se tomó la decisión de transferir a las provincias la responsabilidad fiscal de subsidiar al sector, iniciando con la descentralización un proceso de descomposición de las capacidades estatales para la regulación del sector. La medida implicó la configuración de una heterogeneidad de situaciones ya que se creó un fondo de compensaciones que regiría hasta fines de 2019 para aquellas ciudades que hubieran implementado el sistema SUBE y tuvieran tarifa social (Ley de Presupuesto, art.125). La decisión provocó que varias provincias y ciudades declararan la emergencia del transporte público (Santa Rosa en La Pampa, Villa Mercedes en San Luis, Puerto Madryn en Chubut, entre otras) por no poder afrontar las compensaciones tarifarias. Otras, llevaron adelante importantes aumentos en las tarifas, transfiriendo a los usuarios los costos de la decisión. En el caso específico del AMBA, el contexto económico y social, y el impacto de los incrementos tarifarios, implicaron una fuerte caída en la cantidad de operaciones (viajes) del sistema, del orden del 20 por ciento entre los años 2016 y 2018, para todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

Cuadro 2

**Cantidad de operaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires, según jurisdicción Años 2016, 2017 y 2018 y diferencias interanuales**

| Jurisdicción | 2016          | 2017          | 2018          | Diferencia 2016 -2017 | Diferencia 2017-2018 | Diferencia 2016-2018 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Nacional     | 1.590.594.647 | 1.564.275.855 | 1.267.984.825 | -1,65                 | -18,94               | -20,28               |
| Provincial   | 1.087.903.677 | 1.054.699.506 | 862.822.590   | -3,05                 | -18,19               | -20,69               |
| Municipal    | 711.802.972   | 687.012.657   | 572.740.989   | -3,48                 | -16,63               | -19,54               |
| TOTAL        | 3.390.301.296 | 3.305.988.018 | 2.703.548.404 | -2,49                 | -18,22               | -20,26               |

Fuente: elaboración propia con base a datos S.U.B.E., [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

La caída de la demanda, sumada al incremento en el uso de tarjetas con atributo social (las cuales implican mayores compensaciones), hizo que la medida no significara para el erario público una merma en el monto de los subsidios transferidos. De hecho, entre enero de 2016 y noviembre de 2018 las compensaciones para cubrir la diferencia entre tarifa técnica y comercial, se incrementaron en un 46,6 por ciento (Sánchez, 2018).

<sup>38</sup> A mediados del año 2018 el gobierno argentino firmó un acuerdo con el organismo internacional de crédito por un préstamo por 50.000 millones de dólares a 36 meses. Como contrapartida y conforme a las reglas que rigen dichos acuerdos, el gobierno se comprometió a implementar un programa de reducción del gasto con el fin de lograr el equilibrio fiscal y alcanzar metas de inflación del 17 por ciento para fines de 2019, entre otros puntos.

## Conclusiones

El derrotero de la política de subsidios en Argentina durante el período de análisis deja en evidencia la dificultad de subsumir las decisiones de gobierno a una única variable explicativa. Las confrontaciones desatadas al calor de ajustes de precios basados en la necesidad de disminuir la presión fiscal sobre las arcas del Estado y hacer sustentables los sistemas, ponen de manifiesto constreñimientos derivados de cambiantes relaciones de fuerza entre sectores económicos, políticos y sociales.

El problema de la autonomía relativa emerge con fuerza en los distintos períodos analizados y con variantes de interés. Durante los primeros tres lustros del siglo XXI, observamos distintos momentos en los que el Estado incrementa sus grados de autonomía relativa frente a los intereses del sector empresario en lo que respecta fundamentalmente a la formulación de políticas que afectan su rentabilidad. Sin embargo, este proceso ha colisionado con la escasa capacidad por parte del Estado nacional de lograr disciplinar de los agentes económicos, mostrando los límites en la implementación de sus políticas. A partir de 2016, el Estado en su estructura interna, y en particular en el sector energético, fue cooptado por los intereses de las principales empresas del sector y sus decisiones de política se orientaron a recuperar ingresos para las empresas, trasladando su costo a los usuarios; en esa misma dirección, emerge como hipótesis la idea del pasaje de un «Estado empresario a un Estado de los empresarios».

Sin embargo, la incidencia del contexto macroeconómico hace evidente que más allá del tipo de orientación de la política, ya sea esta la equidad distributiva o la eficiencia económica (Serrani, 2020), la coherencia interna del Estado en la toma de decisiones constituye un prerequisite para el logro de los objetivos enunciados. En esta dirección, los períodos analizados permiten observar que decisiones de política que se toman sectorialmente sin atender al contexto general, rara vez alcanzan la meta buscada. Las capacidades estatales refieren también a este componente de coherencia interna, que muchas veces se encuentra desatendido ante premuras sectoriales coyunturales o posicionamientos ideológicos acerca del rol que debe asumir el Estado en los procesos de acumulación.

Finalmente, el estudio desarrollado también nos muestra la importancia del fortalecimiento de las capacidades estatales en términos de conocimiento. El autotransporte de pasajeros es un caso emblemático en este sentido. A lo largo de todo el período se observa cómo las mismas se robustecen con base a un acopio de información basado en el uso de nuevas tecnologías, nunca antes visto del lado del sector estatal, lo cual constituye otro prerequisite para la elaboración de políticas. No obstante, el riesgo es reificar el poder de las tecnologías en su potencial para brindar respuestas a necesidades sociales. Como hemos visto, el potencial de su uso para controlar al sector privado y mejorar tanto

la eficiencia como la equidad del sistema se encuentra subsumido a la orientación de la intervención estatal.

## Referencias bibliográficas

- ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto** (2014). «Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte». Disponible en «<http://7mocielo.com.ar/images/Subsidios%20al%20transporte%20ASAP.pdf>» y consultado el 5/4/2020
- Azpiazu, Daniel** (2005). *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo** (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- Basualdo, Eduardo** (2006). *Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo y Pablo Manzanelli** (2016). «Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas» en *Realidad Económica*, n° 304, pp. 6-40, Buenos Aires.
- Bonnafé, Juliette, Natalia Gitelman y Pedro Pérez** (2004). «Privatizaciones de los servicios urbanos y sus consecuencias políticas. Los casos de la electricidad y el gas en Buenos Aires» en *Mundo Urbano*, n° 12, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bril, Tomás y Alison Post** (2014). «Policy Traps y subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014» en *Desarrollo Económico*, vol. 54, n° 213, pp. 171-202, Buenos Aires.
- Castellani, Ana** (2009). *Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Chibber, Vivek** (2003). *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.
- Di Ciano, Marcelo** (2016). «Evolución del precio del colectivo desde 1990 a 2015». Disponible en «<https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/EVOLUCION-DE-LA-TARIFA-DEL-BOLETO-DE-COLETIVO-1.pdf>» y consultado el 15/07/2020
- Evans, Peter** (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- French-Davis, Ricardo** (2009). «Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo» en *Revista Cepal*, n° 97, abril de 2009, pp. 57-75, Santiago de Chile.
- Informe Mosconi** (2012). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en «<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1307.pdf>» y consultado el 20/07/2020
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos** (2002). «Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos». Mayo de 2002. Disponible en «[https://www.indec.gov.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pobtot\\_may02.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pobtot_may02.pdf)»
- Kozulj, Roberto** (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina*. Santiago de Chile: Cepal-Eclac.
- Kralich, Susana y Verónica Pérez** (2017). «La evolución del transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un indicador de procesos de estratificación de la movilidad» en *Ciudades, Comunidades e Territorios*, 35, pp. 147-161, Lisboa.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (1995). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación» en *Redes*, 2(4), pp. 99-128, Quilmes.
- Pérez, Verónica** (2019). «Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros» en *Realidad Económica*, n° 325, pp. 9-34, Buenos Aires.

**Pérez, Verónica** (2015). «Los senderos de la transición» en *Revista Transporte y Territorio*. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, pp. 253-256, Buenos Aires.

**Pérez Verónica y Jorge Sánchez** (2020). «La relación Estado mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)» en *Revista Perspectivas de políticas públicas* (en prensa).

**Piaget, Jean** (1986). *Estudios sociológicos. La explicación en sociología*. Barcelona: Planeta-Agostini.

**Polanyi, Karl** ([1944] 2001). *La gran transformación*. Madrid: Ediciones La Piqueta.

**Porta, Fernando, Juan Santarcángelo y Daniel Scheingart** (2012). «Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista» en A. Pucciarelli y A. Castellani, coord. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la salida de la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

**Sánchez, Eladio** (2018). «Presentación» *Subsidios al autotransporte público de pasajeros*. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín, 7 de noviembre.

**Serrani, Esteban** (2012). «El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales» en *Papeles de Trabajo*, año 6, n° 9, pp. 137-151, Buenos Aires.

**Serrani, Esteban** (2019). «Regulación tarifaria del gas natural en la posconvertibilidad. Análisis de sus efectos sobre los ingresos y el desempeño de las empresas» en *Cuadernos de Economía Crítica*, año 5, n° 10, pp. 123-148, Buenos Aires.

**Serrani, Esteban** (2020). «Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017» en *América Latina en la Historia Económica*, 27(2), Ciudad de México.

**Serrani, Esteban y Mariano Barrera** (2018). «Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014» en *Sociedad y Economía*, 34, pp. 122-142, Bogotá.

**Ugarteche, Oscar** (2012). «México: tan lejos de Dios, tan cerca de la crisis. Mecanismos de contagio económico en América del Norte» en *Nueva Sociedad*, n° 237, pp. 65-87, Buenos Aires.

**Vommaro, Gabriel y Mariana Gene** (2017). «El año de Cambiemos» en *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, n° 2, pp. 231-253, Santiago de Chile.

**Weaver, R. Kent** (1986). «The politics of blame avoidance» en *Journal of Public Policy*, vol.6, n° 4, pp. 371-389, Cambridge.

**Weiss, Linda** (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.