

Lecciones aprendidas de los subsidios en el sistema económico argentino

| Informe final



Proyecto desarrollado por el equipo de economía de la Fundación bajo la dirección del LE Cristian A. Modolo e integrado por los contadores Andrés Méndez, CP Marcela Tain, CP María A. Carlucci, y las economistas Sabrina Benedetto y Candelaria Uria.



Director del informe: Lic Cristian Modolo.

Autoridades: Presidente Antonio Luis Bonifasi; tesorera María Alejandra Carlucci y Secretario: Juan Manuel Del Bianco.



*“LECCIONES APRENDIDAS DE
LOS SUBSIDIOS EN EL
SISTEMA ECONÓMICO
ARGENTINO”*

Informe Final

Rosario, 31 de marzo de 2025

INDICE

ACRONISMOS	4
INTRODUCCION	5
1. TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS EN LA CUENTA DE INVERSIÓN	8
2. LOS SUBSIDIOS A LA ENERGIA Y EL TRANSPORTE. TRATAMIENTO EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERO NACIONAL.....	13
3. EL SUBSIDIO EN LA TEORÍA DEL BIENESTAR	18
3.1. Externalidades Sociales	21
4. SUBSIDIOS, EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y TARIFA	25
5. HALLAZGOS Y PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO	30
5.1. Análisis de correlación y regresión	31
5.1.1. Análisis de correlación	31
5.1.2. Análisis de regresión	33
5.1.2.1. Efectos en el corto plazo	34
5.1.2.1.1. Pobreza e Indigencia	34
5.1.2.1.2. Desigualdad	35
5.1.2.1.3. Remuneración de los trabajadores	35
5.1.2.2. Efectos en el largo plazo	35
5.1.2.2.1. Pobreza e indigencia	35
5.1.2.2.2. Desigualdad en la distribución del ingreso	36
5.1.2.2.3. Remuneración promedio de los trabajadores registros	37
5.1.2. Conclusiones preliminares	37
5.1.2.1. El financiamiento presupuestario de los subsidios	38
5.1.2.2. Consumo de servicios públicos.....	41
5.2. Micro simulación.....	42
5.2.1. Impacto en el ingreso de las personas	42
5.2.2. Supuestos	43
5.2.3. Limitaciones para tener en cuenta a la hora de evaluar los resultados	45
5.2.4. Impacto en la pobreza.....	46
5.2.5. Estimación de la canasta teórica o contrafactual. Metodologías.....	47
5.2.5.1. Metodología 1: CBT sin considerar los subsidios percibidos	47

5.2.5.2. Metodología 2: Ajuste proporcional del valor subsidiado de la CBT	48
5.2.5.3. Metodología 3: Elasticidad del valor de la CBT respecto del valor de la porción de la canasta afectada por los subsidios	49
5.2.6. Comparación de las metodologías	50
5.2.7. Supuestos subyacentes a los modelos	51
5.2.8. Resultados de la Metodología 1 (Canasta Básica Total sin considerar los subsidios percibidos por las personas) y Metodología 2	53
5.2.9. Resultados de la Metodología 3 (Elasticidad del valor de la CBT respecto de su porción subsidiada).....	55
6. CONCLUSIONES.....	58
7. ANEXO METODOLÓGICO	60
8. BIBLIOGRAFÍA	62
8.1. Sitios de interés	63

ACRONISMOS

SPN: Sector Público Nacional

CGN: Contaduría General de la Nación

e-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera

CBT: Canasta Básica Total

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

IPC: Índice de Precios al Consumidor

GP: Gasto Público

VECM: Vector Error Correction Model

AIF: Ahorro-Inversión-Financiamiento

APN: Administración Pública Nacional

ISSP: Indicador Sintético de Servicios Públicos

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CBA: Canasta Básica Alimentaria

ENGHo: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto

CEPA: Centro de Economía Política Argentina

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

INTRODUCCION

Los subsidios en la República Argentina, nuevamente, se han constituido en un tema de debate central en materia de sustentabilidad económica, social y fiscal.

El estado nacional implementó, luego del colapso de la Convertibilidad en el año 2001, compensaciones que iniciaron un circuito de transferencias monetarias desde el presupuesto nacional hacia diferentes empresas concesionadas de servicios públicos bajo la forma de subsidios al consumo del agua, gas y electricidad, al transporte de personas físicas tanto en el área urbana (automotor y ferroviario) como no urbana, a fin de equilibrar la ecuación de los contratos pesificados de las empresas. Con posterioridad a este esquema inicial, el Estado avanzó con mayor presencia en la economía y las transferencias económicas comenzaron a constituirse en un pilar de la asistencia social.

Así las transferencias con destino final a las familias se transformaron en una herramienta de reasignación de recursos muy fuerte hasta alcanzar a erigirse en el principal mecanismo de distribución del ingreso social. El presente trabajo ha sido concebido con el objeto de dilucidar el papel de tales transferencias – asumidas como subsidios económicos- en los sectores vulnerables de la población, sus impactos, implicancias sociales y sustentabilidad fiscal en el largo plazo entre los años 2003 y 2023.

El estudio analiza y evalúa el régimen de subsidios y no regresa sobre discusiones de teoría económica tradicional en relación a la eficiencia, aunque sí lo hace en relación a la eficacia, en su rol de cubrir o atemperar fallas en la distribución del ingreso o en la asignación de la riqueza entre las personas.

A partir de definir el impacto de la política pública de subsidios como la diferencia entre los ingresos que perciben las personas y el que hubiesen percibido de no haber existido tal política, el trabajo se centró en determinar el efecto de los subsidios sobre el ingreso personal, entendiendo que las personas resultan la población objetivo final de la política pública. Mediante la utilización de modelos econométricos y de simulación se calcularon las relaciones entre los subsidios y diferentes indicadores sociales y económicos. Para ello, se construyó un

escenario contrafactual donde se calcula un ingreso teórico o “contrafáctico” - que no toma en cuenta los subsidios otorgados en cada periodo- y se determinó una *brecha de recursos de las personas* como medida del efecto de los subsidios, definida como la diferencia entre el ingreso personal efectivamente percibido y el ingreso teórico, medido en porcentaje.

Los resultados obtenidos permiten evaluar con cierta precisión el impacto de las transferencias económicas sobre variables claves del bienestar, como la pobreza, la desigualdad y el ingreso de las personas. En línea con la *teoría del bienestar*, que define al subsidio como una herramienta para corregir fallas distributivas o de mercado, el trabajo evidencia que las transferencias públicas destinadas a transporte y energía cumplen, al menos parcialmente, con este rol compensador en el corto plazo. No obstante, los efectos se tornan más ambiguos o incluso negativos en el largo plazo, lo que pone de relieve las limitaciones de una política de subsidios sostenida en el tiempo sin mecanismos adecuados de segmentación o eficiencia.

Desde el punto de vista teórico, los subsidios se justifican como intervención estatal para maximizar el bienestar social ante la presencia de externalidades positivas o necesidades básicas insatisfechas. En este sentido, los resultados muestran que en el corto plazo los subsidios analizados reducen la pobreza e incluso mejoran ciertos indicadores distributivos y salariales.

En conclusión, los subsidios operan como un mecanismo de protección social de corto plazo, pero enfrentan restricciones estructurales para sostener sus beneficios en el tiempo. Esto refuerza la necesidad de revisar su diseño e implementación, avanzando hacia esquemas más focalizados y eficientes que logren conciliar los principios de equidad distributiva con los objetivos de sostenibilidad macroeconómica y eficacia en la mejora del bienestar.

El trabajo de investigación se estructura en seis apartados donde se abordan: 1- los aspectos relevantes del rol de las transferencias económicas en el presupuesto estatal entre los años 2003 y 2023, 2- el tratamiento de las transferencias en el sistema financiero argentino, 3 y 4- el marco teórico de la disciplina en materia de teoría del bienestar, fallas de distribución, equidad y tarifa; 5- los principales hallazgos de los modelos econométricos y de simulación

y finalmente en el capítulo sexto las conclusiones donde se expresan las lecciones que deberían ser consideradas en el diseño de la política pública.

1. TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS EN LA CUENTA DE INVERSIÓN

La Cuenta de Inversión en Argentina constituye la última instancia del ciclo presupuestario. Su importancia radica en que sus registros son auditados por el órgano de control externo gubernamental – Auditoría General de la Nación- y sus magnitudes son las que fehacientemente fueron ejecutadas durante el año fiscal, por ende, su expresión constituye la totalidad de las transacciones efectivamente realizadas por la Administración en cada ejercicio fiscal.

Así las transferencias económicas contenidas en los programas presupuestarios de energía y transporte -subsidios- tuvieron una importante evolución, tanto en términos relativos como absolutos en el presupuesto ejecutado, en especial, desde el año 2007 en adelante. El total de transferencias al sector privado aumentó desde el 0,41% del gasto total del presupuesto ejecutado del Sector Público Nacional –SPN- en el año 2002 hasta el 14,39% del 2014, luego con un marcado descenso desde el 2015 al año 2019 alcanzando a representar el 6,02% del total ejecutado, donde posteriormente, pandemia mediante, vuelve a incrementarse hasta el 10,68% del 2023. En el Cuadro siguiente se puede observar el resultado de esta evolución.

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subsidios energéticos	0,34%	0,42%	1,89%	1,40%	2,20%	4,30%	6,68%	4,99%	6,83%	8,85%	8,34%
Subsidios transportes	0,07%	0,09%	0,22%	0,69%	1,35%	2,32%	3,03%	3,71%	3,57%	4,28%	4,07%
TRANSF. ECONOMICAS	0,41%	0,50%	2,11%	2,09%	3,55%	6,62%	9,71%	8,70%	10,40%	13,13%	12,41%
Restantes erogaciones presup	99,59%	99,50%	97,89%	97,91%	96,45%	93,38%	90,29%	91,30%	89,60%	86,87%	87,59%
TOTAL PRESUPUESTO	100,00%										

CONCEPTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subsidios energéticos	9,95%	10,90%	9,08%	9,41%	4,70%	5,24%	4,48%	5,96%	9,44%	8,25%	7,94%
Subsidios transportes	3,47%	3,50%	3,32%	2,78%	2,69%	2,65%	1,54%	1,79%	1,93%	2,01%	2,75%
TRANSF. ECONOMICAS	13,42%	14,39%	12,40%	12,19%	7,39%	7,89%	6,02%	7,75%	11,36%	10,27%	10,68%
Restantes erogaciones presup	86,58%	85,61%	87,60%	87,81%	92,61%	92,11%	93,98%	92,25%	88,64%	89,73%	89,32%
TOTAL PRESUPUESTO	100,00%										

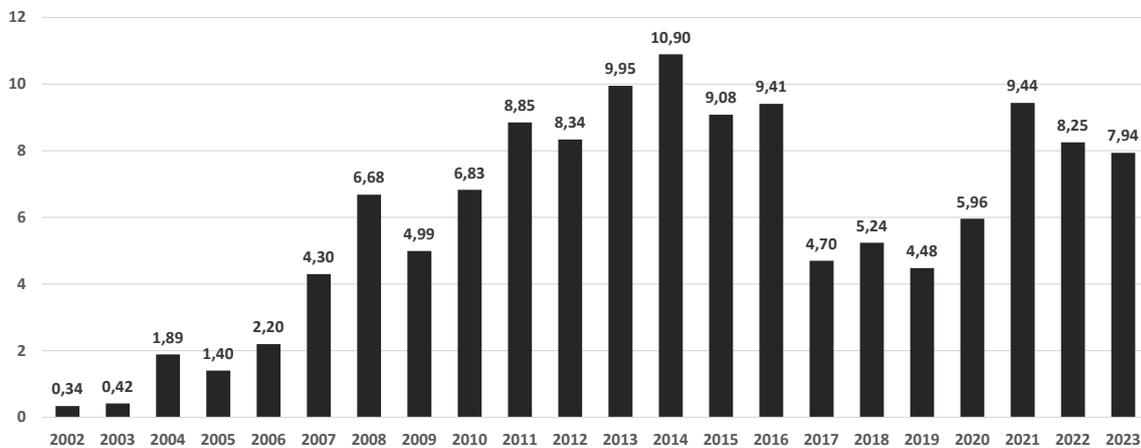
Fuente: Elaboración propia en base a CGN

Vale destacar que al mismo tiempo los indicadores sociales (desempleo, distribución y marginalidad) tuvieron un comportamiento dispar a la vez que las transferencias no cesaban de ejecutarse. Al respecto, es preciso consignar que las transferencias económicas engloban a otros componentes del presupuesto,

tales como las transferencias al servicio de agua potable, que aquí se excluyen, y solo se incluye las realizadas a los programas presupuestarios dirigidos al Transporte público de pasajeros y a la energía (luz y gas) como se desarrollará en el segundo capítulo.

En particular, el SPN llegó a aplicar en subsidios al sector energético casi el 11% de sus erogaciones (10.90% en 2014), reflejando las circunstancias atravesadas durante el siglo actual por la participación de estos desembolsos en este tipo de servicios económicos.

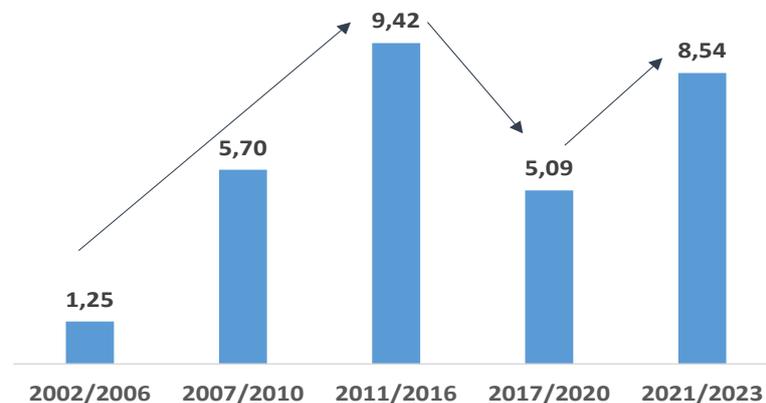
Participación de los subsidios eléctricos en el Presupuesto Nacional
En %



Fuente: Elaboración propia en base a CGN

En rigor, a principios de los 2000, la participación de este tipo de subsidios fue relativamente reducida. Por ejemplo, entre 2002 y 2006, los subsidios energéticos promediaron anualmente el 1,25% del total de gastos ejecutados.

Los subsidios eléctricos en el siglo actual de acuerdo a períodos
En % del gasto ejecutado en el Presupuesto Nacional

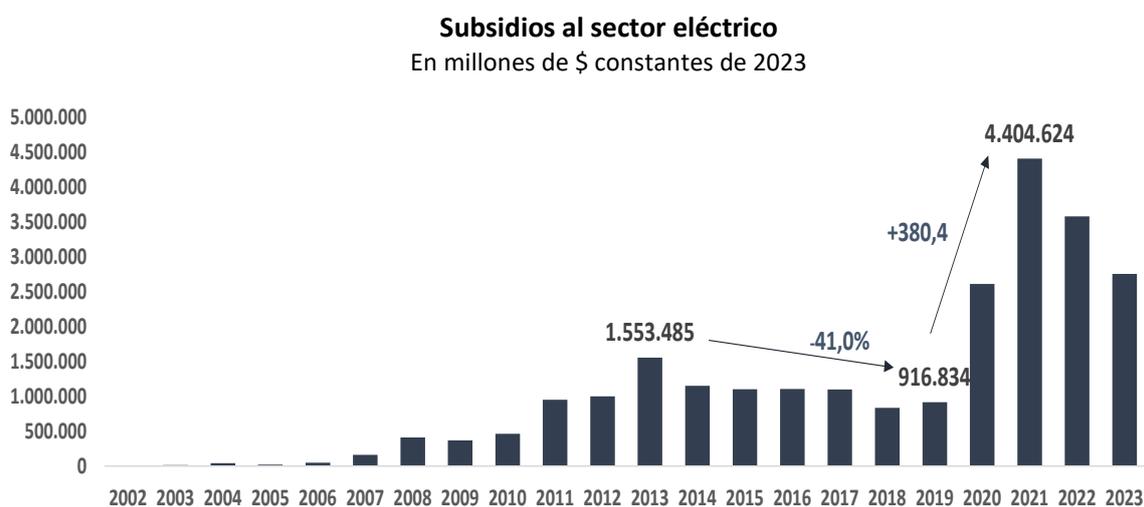


Fuente: Elaboración propia en base a CGN

Este rango se elevó a una media de 5,70% si se consideran los cuatro ejercicios subsiguientes (de 2007 a 2010). Más aún, la tendencia se aceleró para alcanzar el 9,42% entre 2011 y 2016, para descender varios escalones entre 2017 y 2020 (una media del 5,09%). No obstante, entre 2021 y 2023 la relación se elevó a un promedio de 8,54% retornando a las inmediaciones de los “ratios” registrados en la primera mitad de la década precedente.

Queda claro que, analizando las dos décadas pasadas y la presente, tras una fase inicial con reducida participación del gasto en subsidios a la energía, en la medida en la que fue transcurriendo el segundo lustro del siglo actual comenzaron a intensificarse los desembolsos para solventar al sector, situación que en materia de participación presupuestaria alcanzó su climax sobre mediados de la década pasada.

Si bien estos períodos no se ajustan estrictamente a determinadas conducciones políticas, queda claro que en los últimos 20 años se realizaron significativos esfuerzos para que los usuarios de energía sufraguen sólo una porción de sus consumos, quedando una buena porción en manos del Gobierno Nacional. Y si bien, en la segunda mitad de la década pasada se procuró neutralizar parte de los desembolsos estatales, a principios de la presente se retornó, nuevamente, a un esquema con mayor apalancamiento estatal, pandemia mediante.



Fuente: Elaboración propia en base a CGN

Dentro de este contexto, si se cotejan los gastos ejecutados en moneda de similar poder adquisitivo, surge que los niveles más elevados de subsidios eléctricos se alcanzaron en 2021, tras aplicarse en ese ejercicio más del doble

de fondos que los sufragados en 2013, período que durante la década pasada acaparaba los mayores niveles de fondos devengados.

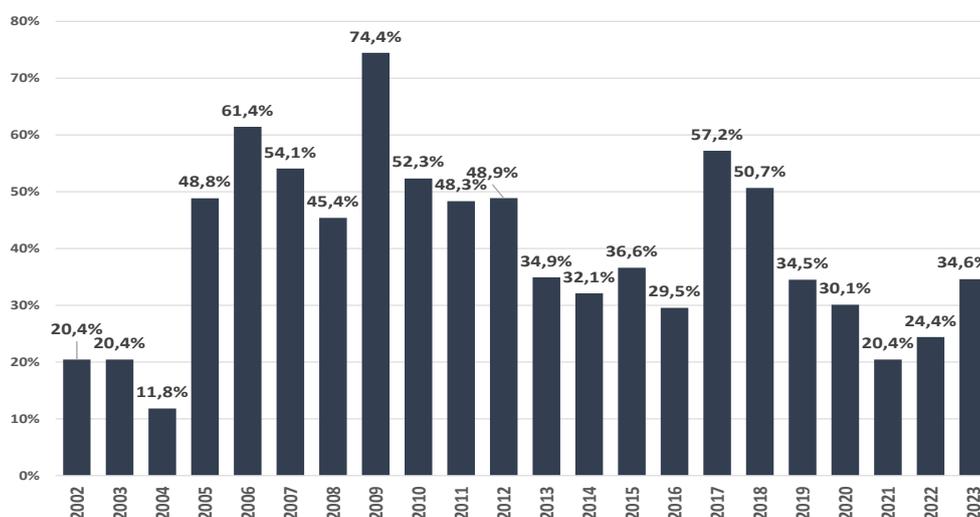
Concretamente, los máximos niveles alcanzados en 2021 representaron una suba de 380,4% frente a los desembolsos registrados en 2019 (tan sólo dos ejercicios atrás), con un nivel que prácticamente cuadruplicó a los montos de 2019.

Inversamente, tras los máximos de 2013, lo ejecutado en 2019 representó una reducción de 41% en moneda constante. Podría señalarse que si a 2019 se había alcanzado un ahorro presupuestario algo superior a los \$ 600.000 millones frente a 2013, el aumento operado entre 2019 y 2021 se tradujo en mayores desembolsos de casi \$ 3.500.000 millones adicionales.

Estas magnitudes pueden llegar a brindar una aproximación de las dificultades para contraer los montos reales de los subsidios, pero también de la facilidad con la que estos tienden a aumentar, algo que se verificó al principio de la década actual como también había sucedido durante las dos décadas anteriores.

En otro nivel, también el SPN intervino en el financiamiento del transporte, aunque puede señalarse que el presupuesto aplicado resultó significativamente inferior al erogado en materia energética: en ninguno de los ejercicios llegaron a equiparar los desembolsos en energía y en la mayoría de los ejercicios resultaron inferiores a la mitad de los desembolsos energéticos.

Subsidios al sector transporte como proporción de los subsidios energéticos
En %



Fuente: Elaboración propia en base a CGN

En los ejercicios transcurridos de la década actual, los porcentuales pivotaron en torno al 30% de los desembolsos en energía reflejando que por cada \$ aplicado a subsidios eléctricos se aplicaron 30 centavos (o menos) al transporte.

Esta proporción estaría marcando significativas diferencias no sólo absolutas sino también relativas entre el impacto presupuestario de brindar un transporte más accesible a los usuarios mediante el otorgamiento de subsidios directa e indirectamente a los beneficiarios.

En efecto, no sólo se trata de menores fondos comprometidos, sino también de cierta inelasticidad a la baja observada al analizar el desempeño de los subsidios energéticos.

Paralelamente, se advierte que el pleno ingreso en una estrategia de subsidios eléctricos como una forma de no descargar plenamente sobre los usuarios el impacto de la estructura de costos, está desnudando una política de ingresos que “esconde” (o trata de hacerlo) restricciones en la materia, algo que se tornó infructuoso tras los elevados niveles de pobreza que caracterizan a la economía argentina no sólo en la actualidad sino en el siglo actual, un efecto no deseado y no superado de la post Convertibilidad (el ciclo iniciado con la finalización del esquema de Convertibilidad a principios de 2002).

2. LOS SUBSIDIOS A LA ENERGIA Y EL TRANSPORTE. TRATAMIENTO EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERO NACIONAL

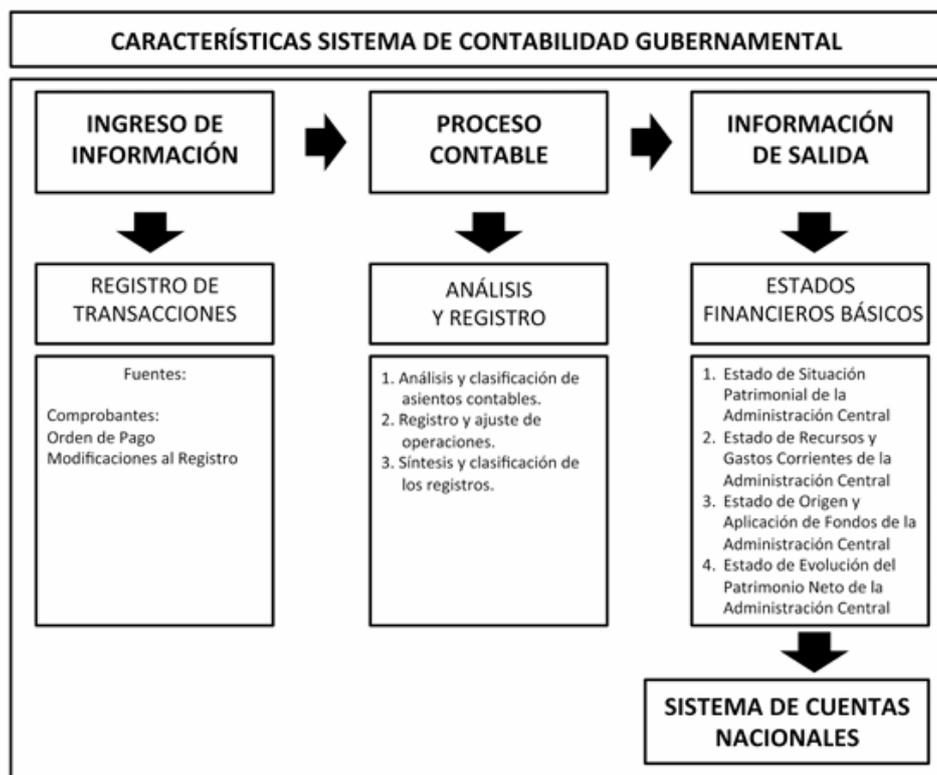
La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Nro 24156 (y modificaciones) es el pilar del marco jurídico que establece y regula el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Establece el marco de referencia de todo el ciclo presupuestario desde la elaboración del mismo hasta su ejecución final informada en la Cuenta de Inversión.

Siguiendo un enfoque sistémico, la administración financiera está integrada por cuatro subsistemas (presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad). Cada uno de ellos adquiere relevancia distinta en cada etapa del ciclo presupuestario.

Por su parte, el sistema de información financiera del estado se apoya en las clasificaciones presupuestarias, que agrupan y estructuran los recursos y gastos estableciendo aspectos comunes y diferenciados de la actividad pública, configurando el “lenguaje” común que permite ordenar el clasificador presupuestario, el plan de cuentas contable, la registración y la exposición final en la Cuenta de Inversión.

Las clasificaciones facilitan el acoplamiento modular de los sistemas, permitiendo establecer un grado de interdependencia entre ellos, ya que las cuentas presupuestarias sirven para las transacciones que realizan las unidades administrativas y éstas a su vez proporcionan insumos necesarios para compilar las Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

En términos sistémicos la información presupuestaria puede integrarse con los movimientos del tesoro y los patrimoniales de cada entidad entre sí, y a su vez con las Cuentas Nacionales, al registrarse todas las transacciones que tengan o puedan tener efecto sobre el patrimonio público tal como puede apreciarse en el Esquema que sigue.



Fuente: MHyFP-Contaduría General de la Nación

Asimismo, la plataforma web “e-SIDIF- “Sistema Integrado de Información Financiera Internet” constituye el principal medio de registro de la gestión de la administración financiera permitiendo la circulación desde la información presupuestaria a la patrimonial.

En el presente trabajo, se utiliza la información agregada según el clasificador por *Objeto del Gasto*, al ser este el clasificador analítico o primario del sistema presupuestario, distinguiendo entre gastos corrientes o de capital. Asimismo, se utilizan los datos financieros sobre subsidios, según los clasificadores: a) institucional y b) *por finalidad y función* y dado que, los subsidios se agrupan bajo la denominación Transferencias, en el presente desarrollo se usan ambos términos de manera indistinta. Las Transferencias (Inciso 5 del clasificador) están divididas, a su vez, en partidas y subpartidas.

Este inciso es especial por la heterogeneidad de conceptos de gastos que incluye. Se trata de salidas de fondos sin contraprestación, erogaciones que no tengan contrapartida o contraprestación en bienes y servicios, que no sean reintegrables y no tengan costos por su utilización. Por lo tanto, no surgen de un acto transaccional del estado, sino de la decisión de la autoridad de aplicación

en base a los lineamientos de política pública vigentes y del conjunto de normas que determinan beneficiarios, montos y procedimientos de asignación y pago.

Las partidas reflejan el carácter intersectorial (del sector público a los sectores privado y externo) o intrasectorial cuando se trata de entes públicos que no consolidan en el presupuesto (dentro del propio sector público). Las subpartidas identifican a los beneficiarios directos, a saber: personas (jubilaciones, pensiones, becas, ayudas sociales, etc.) o instituciones (enseñanza, científicas o académicas, culturales y sociales, cooperativas, entre otros). Asimismo, reflejan si se aplicaran a gastos corrientes o de capital.

La clasificación por finalidades y funciones presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Es un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Se estructura en 5 finalidades, la tercera y cuarta finalidad, incluyen los servicios prestados a la sociedad (Administración Gubernamental, Defensa, Servicios sociales, Servicios Económicos y Deuda Pública).

La técnica para presupuestar la acción pública en general se halla en el ordenamiento legal vigente, que establece que el método a emplear es el presupuesto por programas. Es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas (programa, subprograma, proyecto, obra y actividad) recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido¹.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de este gasto estatal, la financiación puede ser a través de:

- a) Rentas generales
- b) Fondo de asignación específica con fuente de financiamiento producto de un sobre cargo a los altos consumos del mismo servicio u otros criterios contributivos.

¹ Textual de Ministerio de Economía, El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina

c) Por las mismas empresas proveedoras, mediante redefiniciones de inversiones, reducción de la rentabilidad, mudanza hacia prestadores no sujetos a control de precios.

Para este trabajo se consideraron las transferencias destinadas a los servicios económicos en los sectores de Energía, combustibles y minería y al sector Transporte ejecutadas en los programas presupuestarios de cada ejercicio fiscal.

Durante el período analizado, y en materia de energía eléctrica, las acciones de asistencia se desarrollan en el Programa Formulación y Ejecución de la Política Energética o de Energía Eléctrica según sean los años considerados, a saber:

Programas presupuestarios en materia de energía eléctrica

EJERCICIO FISCAL	JURISDICCIÓN A CARGO	PROGRAMA	UNIDAD EJECUTORA
2003	50 Ministerio de Economía	76 Formulación y Ejecución de la Política Energética	Secretaría de Energía
2004 - 2005- 2006- 2007-2008	56 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios	76 Formulación y Ejecución de la Política Energética	Secretaría de Energía
2009- 2010- 2011- 2012- 2013- 2014- 2015-2016	56 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios	74 Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Subsecretaría Energía Eléctrica
2017-2018	58 Ministerio de Energía y Minería	74 Formulación y Ejecución de la Política Energética	Secretaría Energía Eléctrica
2019	50 Ministerio de Hacienda	74 Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Secretaría de Gobierno de Energía
2020	50 Ministerio de Hacienda	74 Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Secretaría de Recursos Renovables y Mercado Eléctrico
2021- 2022-2023	50 Ministerio de Economía	74 Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Subsecretaría Energía Eléctrica

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONP –Presupuestos de la Administración Pública Nacional – Fascículos Jurisdicción Entidad – Planilla Detalle de Jurisdicción Entidad

En cuanto a las transferencias al sector transporte, se incluyeron en distintos programas, como se muestra en el cuadro a continuación:

Programas Presupuestarios en materia de Transporte

EJERCICIO FISCAL	JURISDICCIÓN A CARGO	PROGRAMA	UNIDAD EJECUTORA
2003	54 Ministerio de la Producción	55 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario	Secretaría de Transporte
2004-2005-2006-2007-2008	56 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios	55 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario	Secretaría de Transporte
2009	56 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios	61 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	Subsecretaría de Transporte Automotor
		62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
2010-2011-2012	56 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios	61 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	Subsecretaría de Transporte Automotor
		62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
		63 Acciones para la Implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)	Secretaría de Transporte
2013	30 Ministerio del Interior y Transporte	61 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	Subsecretaría de Transporte Automotor
		62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
		63 Acciones para la Implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)	Secretaría de Transporte
2014	30 Ministerio del Interior y Transporte	61 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	Subsecretaría de Transporte Automotor
		62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
2015-2016	30 Ministerio del Interior y Transporte	61 Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	Secretaría de Transporte Automotor
		62 Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
2017	57 Ministerio de Transporte	61 Coordinación de Políticas del Transporte Vial	Ministerio de Transporte
		62 Modernización de la Red de Transporte Ferroviario	Ministerio de Transporte
2018-2019-2020-2021	57 Ministerio de Transporte	61 Coordinación de Políticas del Transporte Vial	Secretaría de Gestión de Transporte
		62 Modernización de la Red de Transporte Ferroviario	Secretaría de Gestión de Transporte
2022	57 Ministerio de Transporte	61 Coordinación de Políticas de Transporte Vial	Subsecretaría de Transporte Automotor
		62 Modernización de la Red de Transporte Ferroviario	Subsecretaría de Transporte Ferroviario
2023	57 Ministerio de Transporte	68 Formulación y Ejecución de Políticas de Movilidad Integral de Transporte	Secretaría de Articulación Interjurisdiccional
		69 Formulación y Ejecución de Políticas de Gestión de Transporte	Secretaría de Gestión de Transporte

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONP –Presupuestos de la Administración Pública Nacional – Fascículos Jurisdicción Entidad – Planilla Detalle de Jurisdicción Entidad

En ambos casos, tanto el nombre como el número del programa, la jurisdicción a cargo y la unidad ejecutora, fueron cambiando según las decisiones de política pública del gobierno de turno.

Aunque los porcentuales de participación de subsidios a la energía y el transporte en el gasto total estatal fueron variando en el tiempo, como se comentó en Capítulo 1, la política gubernamental de transferir recursos a estos sectores económicos se mantuvo durante todo el período analizado, independientemente de las áreas de gobierno que llevara adelante la ejecución de los programas. Los registros empleados en los modelos econométricos subsiguientes son los obtenidos de las planillas de las Cuentas de Inversión respectivas, en las partidas de Transferencias, independientemente de sus cambios jurisdiccionales.

3. EL SUBSIDIO EN LA TEORÍA DEL BIENESTAR

Subsidio es la acción de un gobierno tendiente a fomentar cierta actividad específica o mejorar la rentabilidad de un sector, o la prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada². También se entiende como una relación jurídica que sirve de medio para el fomento estatal³.

En la acepción económica, un subsidio es una subvención o ayuda financiera concedida casi siempre por un organismo gubernamental a determinada persona o institución con fines generales; o bien es la suma de dinero con cargo a los fondos públicos concedida a una rama de la producción o a una empresa o sector para mantener bajo el precio de un producto o servicio. En una concepción más asociada al Estado de bienestar, un subsidio gubernamental se refiere a la intervención del Estado mediante transferencias monetarias directas o indirectas dirigidas a diferentes agentes económicos con el fin de maximizar el bienestar social o minimizar el costo en la obtención de bienes y servicios socialmente deseables.

En general, como puede verse, las diferentes acepciones del subsidio gubernamental se refieren a tres componentes, que dentro de la teoría económica pueden traducirse en:

- a) La existencia de una necesidad social⁴ traducida en una función de utilidad social.
- b) La búsqueda de la maximización de satisfacción de esta necesidad.⁵
- c) La participación explícita del Estado en la realización de esa satisfacción.⁶

Cuando se identifican estos componentes, el diseño de un subsidio (como herramienta de política pública) se ubica entre los objetivos de búsqueda del

² Textual de Cynthia Moskovitz, Los subsidios del SPN- no sólo cuánto, sino a dónde y porqué- Indicadores de Coyuntura N° 469, Panorama Fiscal, Septiembre 2006.

³ En nuestro país, no se habla de fomento, sino de promoción y en Europa la idea de fomento dio paso a la de Ayuda Pública.

⁴ Sea o no un bien público.

⁵ La maximización de la utilidad del consumidor.

⁶ El bienestar social como objeto de la política pública.

bienestar social⁷. En relación a ello, el consenso en la teoría macroeconómica indica la existencia de un único punto eficiente con significado no ambiguo en la teoría del bienestar. Dicho punto es aquel en el que ocurre la tangencia⁸ de la frontera de posibilidades de utilidad y la función agregada de bienestar social. En este sentido, el objeto de la economía del bienestar es formular reglas para la óptima asignación de los recursos escasos que, en el contexto de análisis de este trabajo, se refiere a los impuestos o ingresos fiscales totales. Tal definición teórica exige un nivel de abstracción en el análisis que difícilmente pueda ser realizada en casos prácticos de las finanzas públicas. Por ejemplo, el punto Pareto-eficiente derivado del primer teorema de la economía del bienestar exige mercados competitivos e información perfecta, pero (aun así) dicho equilibrio puede no ser el que permita maximizar el bienestar social. Entonces, prevalece la idea de la equidad distributiva, donde el punto óptimo se determina mediante funciones de valor y no de utilidad.

El segundo teorema de la economía del bienestar va más allá y establece que cualquier asignación de recursos Pareto-eficiente puede ser alcanzada por mercados competitivos siempre que no se verifiquen rendimientos crecientes a escala (es decir la economía se encuentra en pleno empleo), ni externalidades en la producción o el consumo (esto es que ningún sector pueda afectar negativa o positivamente a otro sin cambiar la asignación de los recursos) y la información fluye de forma perfecta, en ese caso y solo allí es posible instrumentar un sistema de impuestos y subsidios de suma fija sin costos, es decir de forma eficiente. Como puede verse, la instrumentación tanto de impuestos como de subsidios en la vida real es generalmente ineficiente y genera costos y beneficios ocultos difícilmente eludibles, aún con la mejor de las funciones de valores sociales por parte de los gobiernos.

Vale esta breve discusión teórica porque a partir de estas definiciones de la teoría, el documento se dedica a analizar y evaluar el régimen de subsidios y no regresa sobre discusiones de teoría económica tradicional en relación a la eficiencia, aunque sí lo hará en relación a la eficacia.

⁷ Porto Alberto, Economía del Bienestar: Teoría y Política Económica. Económica, La Plata, Vol. XXXV, N° 1-2. Año 1989.

⁸ Los puntos tangentes representan las elecciones óptimas.

Por lo general, los subsidios sociales se destinan a cubrir o atemperar fallas en la distribución del ingreso o en la asignación de la riqueza entre las personas. Este papel de asignador y redistribuidor, es el papel tradicional del Estado⁹ en la teoría de las finanzas. El Estado en su papel más puro, cobra impuestos y realiza gastos con el fin de proveer los bienes públicos tradicionales: justicia, seguridad, educación, salud y asistencia social. Para ello debe intermediar entre los que contribuyen y los que gastan a fin de mejorar el bienestar social. Existe consenso en que no se identifica una teoría ampliamente aceptada¹⁰ sobre los llamados determinantes del gasto de gobierno. En este sentido, los amplios avances en materia de estudio de la conducta del gobierno no han logrado un único consenso. Por lo tanto, es razonable suponer que los gastos de un gobierno y los impuestos para financiarlos forman parte de la decisión de política económica, y como tal tienen tanto de política como de economía. En este contexto, los subsidios forman parte de un conjunto de acciones que definen la política y la economía de un gobierno dado en un período de tiempo.

En términos macroeconómicos, el gasto total de un gobierno se encuentra orientado a cumplir con los roles del gobierno: redistribución del ingreso, estabilización económica, procurar el pleno empleo y propender al crecimiento económico, lo que se conforma de tres componentes básicos: el consumo de bienes y servicios, las transferencias y las inversiones. Las transferencias, monetarias o no, forman parte del gasto corriente gubernamental, y por tanto se deciden período a período en el conjunto de gastos fiscales. Las transferencias forman parte del nodo central de la política fiscal y, por lo general, se orientan a dos destinos. Por un lado, las transferencias para la seguridad social (previsiones, pensiones, asistencias varias a población mayor en riesgo) y las transferencias para la acción social (subsidios directos, asistencias en forma de servicios, prestaciones de desempleo, protección a la niñez, etc.) forman parte de las transferencias con fines sociales. Por el otro, las transferencias con fines económicos, en cambio, son dirigidas a sectores o empresas, forman parte de las políticas fiscales dirigidas al fomento del crecimiento o generación de riqueza

⁹ La discrecionalidad del Estado en la concesión del subsidio radica en hacer prevalecer sus preferencias –fundadas– sobre las de los particulares, pero no en forma arbitraria, sino en armonía entre las facultades discrecionales y la determinación del manejo de las partidas presupuestarias en mano del Legislativo

¹⁰ De Gregorio, José. Macroeconomía y Política. Cap. 5. El gobierno y la política fiscal. Año 2006.

nacional. Pueden ser parte de políticas fiscales, pero no se encuentran sistemáticamente en todos los presupuestos públicos.

3.1. Externalidades Sociales

¿Qué se entiende por externalidad? En la teoría económica la existencia de externalidades se asimila a fallas de mercado, es decir, circunstancias en las cuales los supuestos subyacentes en los teoremas del bienestar no pueden sostenerse y los equilibrios de mercado no logran soluciones Pareto óptimas¹¹ (eficientes). En realidad, se trata de acciones referidas a un agente económico (consumidor o productor) que posee efectos externos¹² sobre acciones de otro grupo de agentes económicos (consumidores o productores). Los bienes públicos tal como su nombre lo dice, son *commodities*¹³ que poseen la calidad de ser públicas en el sentido que el consumo de una unidad de dicho bien no impide el consumo por parte de otro agente y constituyen un claro ejemplo de externalidad. Los ejemplos clásicos de bienes públicos son: justicia, defensa nacional, salud pública y educación. Pueden proponerse otros bienes públicos tales como el control de alimentos o de la contaminación del ambiente. Por lo general la provisión de bienes públicos por parte de privados no es eficiente ya que las propias características de estos bienes generan incentivos para la aparición de *free riders*¹⁴ que impide la formación de precios en el mercado. Por ese motivo el Estado funciona como un mejor proveedor de bienes públicos. Las externalidades pueden clasificarse en privadas (competitivas) o públicas (no competitivas), siendo éstas últimas las referidas al consumo de bienes públicos.

Ahora bien, ¿Qué se entiende por externalidad social? Es un bien público tradicional según la teoría o se trata de un bien que puede ser prestado por el sector privado, pero que su consumo produce una externalidad positiva y deseable desde la perspectiva social. Por ejemplo, el acceso al consumo de

¹¹ Mas Collel, Microeconomics, Externalities & Public Goods, Chapter 11: 1-44.

¹² De allí el concepto de externalities o externalidad en versión española.

¹³ *Commodities* se refieren a bienes uniformes, homogéneos.

¹⁴ *Free riding* se refiere a que el consumo libre de un bien por parte de un agente sin efectuar la contraprestación óptima mientras que otro u otros agentes sí realizan tal contraprestación. El problema del *free riding* en la teoría económica se soluciona con la intervención del Estado mediante la provisión de la cantidad óptima del bien público y el cobro del precio que se traduce en impuesto o subsidio para corregir este fenómeno.

ciertos bienes y servicios tales como la educación y la comunicación pueden generar un alto grado de externalidad social y ser deseables aun cuando el consumidor reciba el beneficio de forma directa. En este caso se trata del beneficio (o perjuicio) que recibe un agente económico (ya sea consumidor o empresa) como consecuencia del acto de producción o consumo de un segundo agente económico, pero que en ese proceso genera un efecto positivo sobre el conjunto de la sociedad. Así el receptor de la externalidad puede ser un consumidor o productor, y el emisor de la misma también, por lo que podemos tener cuatro tipos de externalidades: de productor a consumidor, de consumidor a productor, de consumidor a consumidor y de productor a productor.

Por lo general las externalidades en la producción se circunscriben a actos negativos, por ejemplo: contaminar dentro de una economía de mercado con perjuicio sobre la totalidad de los agentes económicos o de la comunidad. Por este sesgo de análisis la externalidad se asocia a los impuestos, ya que es el Estado el que debe tratar de producir las compensaciones entre los agentes para resolverlas o bien se equipara a la negociación en donde las partes se compensan mutuamente por los daños causados¹⁵. Aunque cuando se trata de externalidades sociales, el efecto positivo sobre la comunidad se debe asimilar a los subsidios, a sabiendas que uno de los principales objetivos de la política económica se refiere a la redistribución del ingreso entre las personas, al evaluar el resultado de una política económica, la variable distributiva es una de las principales cuestiones a considerar. Así, es altamente probable que el *trade off* entre eficiencia y mejora en la distribución del ingreso fundamentado en la economía del bienestar pueda ser evaluado.

La forma de evaluación consiste en contrastar la distribución del ingreso observada con la distribución del ingreso alcanzada. Siguiendo a Atkinson¹⁶, el objetivo es lograr una distribución del ingreso más igualitaria y para ello el autor presenta diferentes valores alcanzables para indicadores que miden el *trade off* entre eficiencia y equidad. Aunque no resulte objeto de este trabajo calcular estos indicadores para la República Argentina, vale el concepto general del autor en el sentido que la pérdida de eficiencia puede ser justificada razonablemente

¹⁵ Ver argumentos del Teorema de Coase y Pigou.

¹⁶ Atkinson (1970).

por razones de equidad y así reconocer que pueden darse mejoras en el bienestar.

Las externalidades sociales a las que se refiere el presente trabajo siguen ese sentido. Sería esperable que la ganancia distributiva que generan los subsidios en los sectores de menores ingresos también genere una externalidad positiva que supere la pérdida de eficiencia o el costo fiscal del mayor gasto público.

Es común, entonces, justificar la existencia de un subsidio económico basado en la externalidad. Cuando algún grupo o grupos de consumidores carecen de los medios necesarios para hacerse de un bien determinado cuyo consumo por parte de éste posee beneficio público o social y el costo o beneficio individual y privado es menor al costo o beneficio social o total, este efecto se lo denomina externalidad y será positiva en el caso de un beneficio y negativa en el caso de un costo.

Surgen así diferentes formas de implementar los subsidios¹⁷:

- Directos: cuando es posible identificar a un beneficiario o beneficiarios en particular.
- Indirectos: cuando no es posible identificar al beneficiario. El subsidio es a través de un tercero.
- Explícitos: cuando la partida presupuestaria está expuesta en forma explícita.
- Implícitos: cuando no se identifica la partida presupuestaria, pero se encuentra la autorización de forma legal.
- Verticales: dirigido a toda la cadena de fomento o a la totalidad de la estructura de consumo.
- Horizontales: apoya una etapa determinada del consumo o producción sin determinar el sector.
- Puntuales: cuando se dirige a un caso particular, son temporalmente finitos y con beneficiarios discriminados.
- Cruzados: se entrelazan con otros beneficios fiscales.

¹⁷ PUBLIC FINANCE IN THEORY AND PRACTICE, R. Musgrave y P. Musgrave.

En el presente trabajo se utiliza como objeto de estudio los subsidios económicos directos, explícitos y puntuales.

4. SUBSIDIOS, EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y TARIFA

Al abordar los subsidios a sectores económicos o transferencias monetarias presupuestarias desde la perspectiva institucional, se puede enmarcar como servicios públicos. En este sentido, en Argentina, encontramos políticas de regulación de precios / tarifas que buscan establecer lo que se denomina equidad distributiva.

Los marcos regulatorios de tarifas deben entenderse¹⁸ como procesos dinámicos que deben adaptarse a los cambios económicos y sociales que se van produciendo. En esta flexibilidad importa la consideración de la protección de los intereses de los usuarios y la regulación debería contener los mecanismos necesarios para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Dentro del ámbito de los servicios públicos en Argentina, el concepto de equidad se manifiesta en la contraprestación -tarifa- exigible a cada usuario. El nivel y la estructura de las tarifas condicionan la posibilidad de los consumidores de acceder al servicio y su permanencia en el usufructo del mismo. En consecuencia, la tarifa es la variable sobre la que se debe operar a fin de encontrar el equilibrio que permita alcanzar el objetivo planteado de la equidad distributiva.

Si bien hay múltiples definiciones doctrinarias respecto del concepto tarifa, podemos decir que la tarifa representa el precio que el usuario debe pagar por el servicio prestado¹⁹. Mientras que por cuadro tarifario podemos decir que se entiende a la tabla o lista de tasas o precios retributivos de servicios públicos o de utilización de obras públicas²⁰.

En efecto, se puede apreciar que el concepto de tabla o lista está determinando que no todos los usuarios son iguales. Un cuadro tarifario busca reflejar adecuadamente la situación particular de cada categoría de usuarios de un determinado servicio, o la situación de un grupo dentro de una misma categoría.

¹⁸ Bertero, Raúl; Greco, Esteban y Rodríguez, Felipe (2005). "Equidad distributiva y tarifa" CEARE.

¹⁹ Bianchi, Alberto (2002). "La tarifa de los servicios públicos", Revista de Derecho Administrativo, N° 27 al 29.

²⁰ Monti, Laura (2003). "El Derecho", N° 10.827, Año XVI.

La mayor parte de la doctrina reconoce la doble naturaleza jurídica de la tarifa: es aprobada mediante un acto administrativo de alcance general e integra al mismo tiempo un contrato²¹. Asimismo, la doctrina enfatiza el hecho de que la fijación de los cuadros tarifarios resulta una función pública²². Este enfoque destaca la relación de la tarifa con los principios esenciales de los servicios públicos (generalidad, igualdad, continuidad) y, por ende, exige que la misma sea administrada por el Estado.

A partir de la naturaleza contractual de la tarifa, se ha dicho que “la tarifa constituye la remuneración por la prestación de un servicio en beneficio del todo social²³”. El concepto compensatorio de la tarifa exige que exista una razonable relación entre la prestación y su remuneración²⁴.

El Estado tiene la obligación de lograr que las tarifas se mantengan en un nivel capaz de establecer un equilibrio que permita lograr los objetivos de rentabilidad, precio accesible y cobertura amplia a la sociedad²⁵.

En consecuencia, el equilibrio que la tarifa debe mantener está integrado por:

- i) la ecuación económico-financiera del propio contrato y
- ii) las permanentes y renovadas exigencias que va imponiendo la realidad a fin de cumplir con los objetivos esenciales del servicio público.

Para hallar el equilibrio es necesario hacer operativos los principios de igualdad y de equidad distributiva. Éste último permite el establecimiento de distintas categorías tarifarias, aun dentro de un mismo sector, en base a la capacidad diferencial de pago de algunos grupos.

²¹ Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II, página 155: “La tarifa, se trate de una ley formal o de un reglamento, constituye un acto jurídico unilateral (no contractual) cuya eficacia jurídica requiere su ‘publicidad’, pues ella no sólo le interesa al Estado y al eventual concesionario, o a quienes presten servicios públicos ‘impropios’, sino especialmente a los ‘terceros’, es decir al ‘público’, o sea al usuario, que es quien debe satisfacerla (...) la tarifa expresada en un acto administrativo constituye un ‘reglamento’ a cuyas reglas jurídicas queda sometida....”..

²² Bianchi, Alberto (2002). *Idibem*, pág. 37.

²³ Pérez Hualde, Alejandro, Nota a Fallo Control Judicial de las Tarifas de Servicios Públicos, La Ley T. 220-A, pág. 87.

²⁴ Marienhoff, Miguel, *idibem*, pág. 147.

²⁵ Sandroni, Pablo (2003). “Conceptos generales sobre privatización y servicios públicos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, Banco Mundial.

Bajo todos los supuestos, las tarifas deben observar los siguientes principios:

- i) Razonabilidad: lo razonable se vincula con el principio de proporcionalidad: es la equivalencia del servicio prestado con el pagado, cuestión que deberá determinarse en cada caso particular²⁶. La proporcionalidad está dada por la justa relación entre cantidad y calidad del servicio a recibir o recibido, y su costo. Es poco probable que se pueda encontrar un concesionario que pueda ceñirse a todas las regulaciones que impone la prestación de un servicio público cuando la tarifa ya no representa para el prestador un equilibrio económico razonable²⁷.
- ii) Igualdad: es importante destacar que la idea central en la que se inspira el derecho no es la idea de la igualdad de las personas, sino la nivelación de las desigualdades que entre ellas existan; la igualdad deja de ser así punto de partida del derecho para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico²⁸. Este principio no impide la existencia de diferentes categorías de usuarios o diferentes modalidades de prestación del servicio con tarifas diferentes. Asimismo, se puede vincular con lo que se conoce como oferta universal y homogénea de servicios, y permite argumentar la elaboración de programas que apunten a incorporar al beneficio de la utilización del servicio público a sectores de la sociedad que de otro modo no habría manera pudieran acceder.
- iii) No discriminación: el principio de no discriminación se vincula a la ausencia de arbitrariedad cuando se establecen las diferentes categorías de los beneficiarios. La no discriminación se alcanza cuando se integra con la razonabilidad en la tipificación y definición del perfil de usuario y del servicio al que accederá. Este principio lo que busca es que no exista una discriminación arbitraria, y ello se logra con el empleo de la razonabilidad en la clasificación de los

²⁶ Bianchi, Alberto (2002), *ibidem*, pág. 37.

²⁷ Pérez Hualde, Alejandro, *ibidem*.

²⁸ Radbruch, Gustav (1951), "Introducción a la Filosofía del Derecho". México, página 162.

beneficiarios, o de los diferentes tipos de servicios²⁹. Es necesario desarrollar herramientas que permitan minimizar el error de inclusión y exclusión en los distintos métodos de identificación de los usuarios a subsidiar, también denominado “focalización”.

La equidad distributiva es considerada doctrinaria y tradicionalmente como la justicia del caso particular, cuyo objetivo es atemperar el excesivo rigor de las leyes. Es función de la equidad distributiva, corregir la injusticia que puede derivar de la aplicación de una ley a una determinada situación, aunque la ley en su aspecto global pueda considerarse como justa. Podemos decir que la equidad no es algo intrínsecamente distinto de la justicia, sino más bien, una modalidad de la misma³⁰.

En consecuencia, la equidad distributiva es el principio que nos asegura el cumplimiento de la justicia distributiva en el caso concreto. Lo que denominamos la justicia distributiva³¹ es la que se refiere al reparto de los bienes de la comunidad entre sus miembros.

En cuanto al alcance del principio de equidad, el mismo está determinado por los principios generales de la legislación, como así también por las ideas morales, sociales y económicas que en un pueblo dado y en una época determinada se consideran como las mejores para regular las relaciones humanas³².

En definitiva, el principio de equidad es el que nos permite utilizar a la tarifa como herramienta distributiva del ingreso, mediante la inserción en los cuadros tarifarios de una categoría que la doctrina ha llevado a denominar “tarifa social” y que alcanza a los grupos sociales carenciados e indigentes, atendiendo al precepto de universalidad del servicio y a la realidad social de un país en un momento particular.

²⁹ Bianchi, Alberto (2002), *ibidem*

³⁰ Garrone, José (1986). “Diccionario jurídico Abeledo-Perrot”. Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

³¹ La división clásica de la justicia -según Aristóteles y Santo Tomás- distingue entre “justicia general” y “justicia particular”. La “justicia general” ordena la conducta de las partes con relación al todo. La “justicia particular” regula las relaciones de los individuos entre sí (“justicia conmutativa”) y las de la sociedad hacia los particulares (“justicia distributiva”). A diferencia de la “justicia conmutativa” (que regula las relaciones de los individuos entre sí y se basa sobre un criterio de igualdad aritmética), la “justicia distributiva” se realiza sobre bases proporcionales, pues la sociedad está obligada a repartir los bienes comunes conforme a las necesidades o los méritos de cada uno.

³² Garrone, José (1986), *ibidem*.

La incorporación e implementación de una tarifa social puede determinarse desde diferentes ángulos, a partir de:

- i) la modificación de la estructura tarifaria vigente,
- ii) el otorgamiento de subsidios explícitos por parte del Estado o
- iii) la combinación de ambas herramientas.

En este sentido, puede resumirse que, si la externalidad social justifica una política de subsidios, las tarifas de los servicios públicos constituyen el instrumento regulatorio que posibilita disminuir la inequidad distributiva en una sociedad.

En el siguiente capítulo se presentan los resultados de una serie de estudios acerca de los impactos de la política de subsidios -en transporte y energía- sobre los sectores vulnerables de la población a fin de visibilizar los beneficios y perjuicios de su existencia a través del tiempo.

5. HALLAZGOS Y PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

El estudio acerca de los impactos de la política fiscal de los subsidios que se aborda en el presente trabajo, utiliza como fuente de información primaria a las transferencias económicas contabilizadas en el Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF) para las categorías de transporte y energía registradas en el Inciso 5 del Sistema de Clasificación Presupuestaria³³.

En cuanto al período se establecieron los años 2003 y 2023 -último dato disponible para las variables explicativas elegidas- por cuanto el mismo constituye un lapso temporal lo suficientemente extenso para trabajar variables que permitan efectuar modelos estadísticos dentro de una ventana temporal donde pueden contemplarse impactos sociales en el diseño de la política pública.

Finalmente, a fin de identificar la causalidad existente entre las variables que sostienen la política de subsidios y su impacto teórico en la atenuación del gasto total de los hogares, especialmente en los de menores ingresos, este estudio parte por considerar dos metodologías diferentes. En un primer momento se realiza un análisis de correlación y regresión entre los subsidios (de transporte y energía) y diversas variables económicas y sociales (Subsidios energía, Subsidios transporte, Gasto Público, Producto Bruto Interno, Índice de Precios al Consumidor, Índice de Salarios, Ingreso medio real de la población, Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, Ingreso medio de los hogares, Demanda de energía eléctrica, Servicio ferroviario urbano, Subterráneos y premetro, Servicio ferroviario interurbano, Servicio público automotor urbano, Servicio regular de aeronavegación cabotaje, Servicio regular de aeronavegación internacional, Total transporte de pasajeros, Pobreza urbana, Indigencia urbana, Desigualdad) con el objetivo de identificar posibles relaciones directas entre ellas y la existencia de asociaciones lineales significativas entre ellas que justifique un análisis más profundo. Luego, con el objetivo de estimar efectos causales y comprender cómo los subsidios afectan el comportamiento de tales variables, se realizan regresiones para evaluar el

³³ Ver: www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf

impacto de los subsidios sobre estas variables, teniendo en cuenta otros factores que podrían influir en los resultados³⁴.

En una segunda instancia se recurre a metodologías de microsimulación para evaluar los efectos de los subsidios sobre los ingresos personales y sobre la línea de pobreza. En el primer caso, la idea central es determinar cómo los subsidios influyen en el ingreso de las personas al comparar los ingresos que perciben con los que habrían recibido si no existiera dicha política. Para ello, se construye un escenario contrafactual, donde se calcula un ingreso teórico que no considera las transferencias en concepto de subsidios.

Por su parte, para medir el impacto de los subsidios sobre la línea de pobreza, se calculan canastas teóricas construidas a partir de tres metodologías distintas a fin de cuantificar el efecto directo de la eliminación de subsidios sobre la Canasta Básica Total (CBT), utilizada por el INDEC para estimar la pobreza. En términos específicos, se elabora el concepto de “brecha de pobreza”, que refleja cuánto más costaría la CBT per cápita sin subsidios y cómo esto afectaría la cantidad de personas bajo la línea de pobreza, si sus ingresos no aumentaran en la misma proporción. Así, la *brecha* se define como una medida del impacto de la política de subsidios sobre la pobreza.

5.1. Análisis de correlación y regresión

5.1.1. Análisis de correlación

Para determinar la relación entre los subsidios y diferentes indicadores sociales y económicos, se realizó una matriz de correlación utilizando los métodos de Pearson y Spearman³⁵. Estos permiten medir la fuerza y dirección de las relaciones entre variables seleccionadas³⁶.

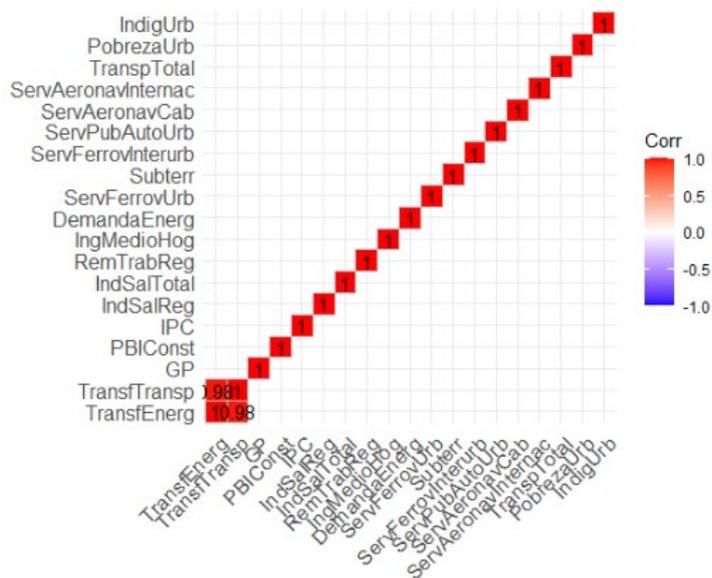
³⁴ Para el cálculo de las regresiones, el periodo analizado corresponde al comprendido entre los años 2003 y 2023, para el cual se dispuso de información para todas las variables seleccionadas. Para la estimación de las correlaciones se tomaron los periodos disponibles de cada una de las series trabajadas (Ver Anexo metodológico).

³⁵ El método de Pearson mide la correlación lineal entre dos variables numéricas, asumiendo que los datos siguen una distribución normal. Por su lado, el de Spearman es más robusto frente a valores atípicos, relaciones no lineales o datos que no siguen una distribución normal.

³⁶ Las variables seleccionadas fueron: Subsidios energía, Subsidios transporte, Gasto Público, Producto Bruto Interno, Índice de Precios al Consumidor, Índice de Salarios, Ingreso medio real de la población, Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, Ingreso medio de los hogares, Demanda de energía eléctrica, Servicio ferroviario urbano, Subterráneos y premetro, Servicio ferroviario

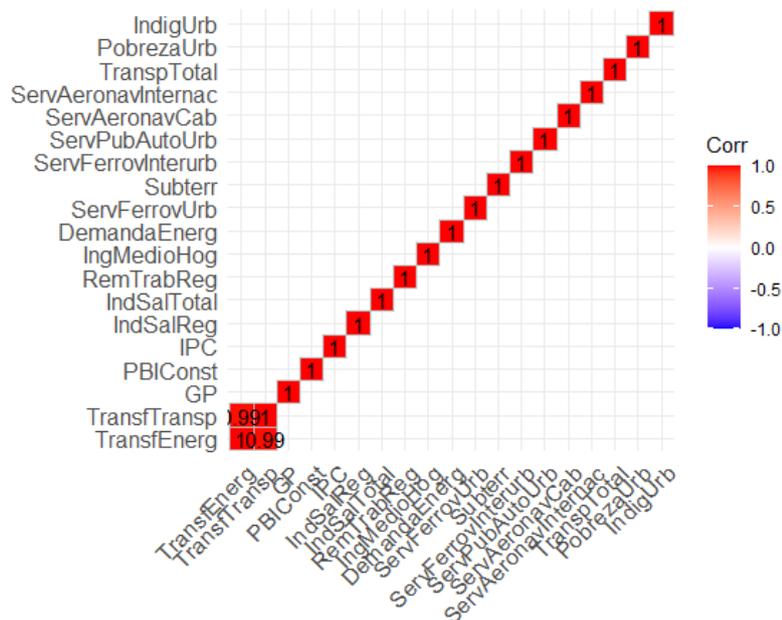
A continuación, se exponen los resultados obtenidos.

Matriz de correlación. Método de Pearson



Fuente: Elaboración propia

Matriz de correlación. Método de Spearman



Fuente: Elaboración propia

Las matrices presentan correlaciones poco significativas en la mayoría de los casos, indicando que los subsidios al transporte y a la energía no muestran una relación estadísticamente significativa con variables como el gasto público, la inflación (IPC), los salarios, el ingreso medio de los hogares, la pobreza, la

interurbano, Servicio público automotor urbano, Servicio regular de aeronavegación cabotaje, Servicio regular de aeronavegación internacional, Total transporte de pasajeros, Pobreza urbana, Indigencia urbana, Desigualdad. Ver Anexo metodológico.

indigencia, la demanda energética y distintos indicadores de transporte. *Esto sugiere que los cambios en estas variables no están directamente correlacionados con los niveles de subsidios.*

Esta baja significancia puede deberse a la influencia de múltiples factores externos, la existencia de relaciones no lineales o retardos temporales en el impacto de los subsidios. En este sentido, en 2016, se implementaron cambios en la política de subsidios cuyos efectos podrían no haberse materializado aún en la realidad socioeconómica.

5.1.2. Análisis de regresión

Posteriormente, se realizó un análisis de regresión para evaluar el impacto de los subsidios a la energía y al transporte sobre distintas variables socioeconómicas. En el cuadro que sigue se presentan las variables analizadas:

Nombre	Indicador	Variable
TransfEnerg sobre GP	Evolución del gasto en subsidios en relación al Gasto público	<i>Transferencias corrientes energía, combustible y minería / Gasto Público</i>
TransfTranpsobre GP		<i>Transferencias corrientes transporte / Gasto Público</i>
Ingresomedio	Ingreso medio real de la población	<i>Remuneración promedio real de los trabajadores registrados del sector privado</i>
Pobreza	Pobreza	<i>Tasa de pobreza</i>
Indigencia	Indigencia	<i>Tasa de indigencia</i>
CoefGini	Desigualdad	<i>Coefficiente de Gini</i>

Del análisis exploratorio de las variables, se observa que las series son no estacionarias (en niveles y en primeras diferencias)³⁷. Asimismo, están cointegradas³⁸. Por este motivo se utiliza el modelo de regresión de cointegración o de corrección de errores (Vector Error Correction Model o

³⁷ Esto significa que la media y la varianza no son constantes a lo largo del tiempo, es decir, los valores cambian sin seguir un patrón estable. Por tanto, la regresión lineal no es el método más adecuado ya que las series pueden presentar tendencias persistentes en el tiempo que pueden generar relaciones espurias (falsas correlaciones). La intensidad de estas tendencias puede ser mayor cuando además las series son no estacionarias en primeras diferencias (calculando la variación entre un período y el siguiente), lo que también puede indicar cambios estructurales en el tiempo que modifican la media.

³⁸ La cointegración de las series sugiere que las variables evolucionan juntas a lo largo del tiempo, presentando una combinación lineal entre ellas.

VECM), que permite capturar tanto las relaciones de equilibrio a largo plazo como las dinámicas de corto plazo entre las variables³⁹. A continuación, se resumen los resultados.

5.1.2.1. Efectos en el corto plazo

El análisis de las variables en diferencias es una herramienta clave para entender cómo las mismas cambian a lo largo del tiempo. Este enfoque permite estudiar las variaciones que ocurren entre periodos consecutivos, proporcionando información crucial sobre las dinámicas de cambio a corto plazo⁴⁰. Al trabajar con las diferencias, se evita la influencia de tendencias a largo plazo o efectos estacionales, lo que hace posible observar las fluctuaciones inmediatas de las variables en cuestión.

En este contexto, se observaron ciertos patrones en los resultados. Las variaciones en las variables no fueron uniformes, lo que sugiere que los factores que influyen en estos cambios pueden tener efectos distintos según el periodo. Estos hallazgos brindan una visión más clara acerca de los cambios a corto plazo, lo que puede ser útil para repensar a futuro el diseño de las políticas públicas. Los resultados obtenidos se desarrollan en los acápites siguientes.

5.1.2.1.1 Pobreza e indigencia

En relación con los subsidios al transporte, en el corto plazo, su aumento está asociado a una reducción de la pobreza y la indigencia, lo que sugiere que benefician a los sectores más vulnerables.

Por su parte, los subsidios a la energía se relacionan con menor pobreza, pero con mayor indigencia en el corto plazo. Esto indicaría que *los subsidios no impactan directamente en los sectores más vulnerables* o que existen otros efectos de reasignación de recursos en el corto plazo. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los servicios energéticos subsidiados se consideran en la

³⁹ El VECM es una extensión del VAR (Vector AutoRegressive) que tiene en cuenta las restricciones impuestas por la cointegración de las variables, evitando relaciones espurias.

⁴⁰ Cuando se utilizan las primeras diferencias, se calcula la variación entre cada valor y el anterior, es decir: $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$. Esto, además de permitir analizar cambios entre períodos, permite convertir series no estacionarias en estacionarias y evitar relaciones espurias.

medición de la pobreza, pero no en la de indigencia, por lo que dicho indicador no captura directamente sus efectos en el corto plazo. No obstante, los subsidios pueden generar efectos de forma indirecta sobre el bienestar de la población que afectan la indigencia a través de mecanismos más amplios.

5.1.2.1.2. Desigualdad

En el caso de la desigualdad, el aumento de *los subsidios a la energía se relaciona con menor desigualdad en el corto plazo*, lo que sugiere un efecto redistributivo inmediato.

En cambio, los subsidios al transporte están levemente asociados con un aumento en la desigualdad en el corto plazo, lo que podría indicar que benefician más a sectores medios que a los más vulnerables.

5.1.2.1.3. Remuneración de los trabajadores

Un aumento de los subsidios a la energía y al transporte se relacionan con una mayor remuneración del trabajo registrado en el corto plazo, lo que sugiere que estos subsidios pueden tener un efecto positivo en la actividad económica, al facilitar el acceso al trabajo registrado o mejorar la estructura de costos laborales.

5.1.2.2. Efectos en el largo plazo

El análisis de cointegración (modelo VECM) permitió identificar relaciones estructurales de largo plazo.

5.1.2.2.1. Pobreza e indigencia

Los subsidios a la energía afectan positivamente la pobreza y la indigencia. Su aumento se relaciona con la reducción de estos indicadores en el largo plazo.

Por su lado, el aumento de los subsidios al transporte está asociados a un incremento de la pobreza e indigencia, lo que sugiere que estos recursos no

benefician directamente a los sectores más vulnerables o que existen efectos indirectos negativos. Al subsidiar la oferta de servicios de transporte, el beneficio se distribuye de forma uniforme para todos los usuarios, perpetuando las diferencias socioeconómicas existentes. La orientación de los recursos públicos hacia políticas más focalizadas a la demanda (usuarios que constituyen la población objetivo) podrían generar efectos más directos⁴¹.

5.1.2.2.2. Desigualdad en la distribución del ingreso

A largo plazo, los subsidios al transporte parecen reducir la desigualdad (aunque en baja magnitud) ya que su aumento se asocia a una reducción del Coeficiente de Gini y, por ende, una distribución del ingreso más equitativa. Por su parte, los subsidios a la energía están relacionados a un incremento de la desigualdad en el largo plazo.

Esto podría deberse a efectos indirectos que benefician más a sectores de ingresos medios que a los más pobres. Aquí se evidencia la importancia de los criterios para la asignación de subsidios. En el periodo 2003-2023 la política de subsidios a los servicios energéticos en las viviendas no contó con una segmentación del universo beneficiario que permita favorecer, al menos en mayor proporción, a las personas más vulnerables en términos socioeconómicos.

Además, en el caso específico de los subsidios a la electricidad, en el ejercicio no se contempla adecuadamente la situación de los usuarios no registrados formalmente —como aquellos con conexiones informales o “enganchados”—, quienes suelen formar parte de grupos socialmente vulnerables con un peso significativo en el universo de beneficiarios potenciales. Esta omisión puede distorsionar el alcance distributivo real de la política y debilitar su capacidad para reducir desigualdades.

⁴¹ Recién a partir de 2016, la política de subsidios refuerza este tipo de financiamiento a la demanda implementando una línea de subsidios para servicios públicos para un grupo elegible de beneficiarios (tarifa social).

5.1.2.2.3. Remuneración promedio de los trabajadores registrados

A diferencia del corto, en el largo plazo tanto los subsidios a la energía como los subsidios al transporte, parecen afectar negativamente la remuneración de los trabajadores registrados. Este impacto negativo en el largo plazo sugiere que los subsidios podrían coexistir con distorsiones en la estructura salarial o en la calidad del empleo, o bien que los sectores beneficiados por los subsidios no coincidan con los empleos bien remunerados de manera sostenible. Teniendo en cuenta que entre 2016 y 2023, los subsidios per cápita crecieron un 50,28% y el salario promedio de los trabajadores registrados del sector privado cayó un 1,92% anual en promedio, por lo que se sugiere que el aumento de subsidios no se tradujo en una mejora estructural del poder adquisitivo de los trabajadores registrados.

5.1.2. Conclusiones preliminares

El análisis econométrico realizado a partir del modelo VECM sugiere que los *subsidios a la energía y al transporte tienen efectos disímiles según el horizonte temporal considerado.*

Los subsidios en el corto plazo parecen reducir la pobreza y la desigualdad (excepto las transferencias a la energía sobre la indigencia, y al transporte sobre la desigualdad en pequeña medida), en tanto que, en el largo plazo, los subsidios al transporte pueden agravar la pobreza y la indigencia, mientras que los subsidios a la energía podrían aumentar la desigualdad. Además, en el largo plazo, ambos tipos de subsidios parecen estar asociados con una caída en los salarios de los trabajadores registrados.

En este sentido, la falta de segmentación adecuada en la política de subsidios entre 2003 y 2023, contribuyó a no reducir la regresividad del gasto, generando con el tiempo una distribución menos equitativa de los recursos. El financiamiento de la política de subsidios desde el lado de la oferta (destinados a combustibles o a empresas prestadoras del servicio) distribuyen los beneficios de manera uniforme sin distinguir entre distintos niveles de ingresos, *lo que perpetúa las desigualdades preexistentes en lugar de reducirlas.* En este sentido, una mayor focalización de *los recursos públicos en políticas dirigidas*

directamente a los sectores más vulnerables podría generar efectos más sostenibles y equitativos a lo largo del tiempo.

Los efectos diferenciados en el corto y largo plazo indican que los efectos positivos de los subsidios en el corto plazo pueden no sostenerse en el largo plazo. Esto podría explicarse por diferentes razones:

- ✓ *Distorsiones en la asignación de recursos:* los subsidios pueden generar dependencia y afectar la eficiencia económica, desincentivando inversiones en infraestructura y productividad.
- ✓ *Cambio en patrones de consumo:* si los beneficiarios ajustan su consumo a precios subsidiados por largos períodos, cualquier reducción en los subsidios puede impactar fuertemente en su bienestar.
- ✓ *Sostenibilidad fiscal:* financiar subsidios mediante deuda o emisión monetaria puede generar presiones inflacionarias y afectar negativamente a la economía en el largo plazo⁴².
- ✓ *Costo de oportunidad:* los recursos destinados a subsidios podrían utilizarse en políticas más focalizadas y eficientes, como inversión en infraestructura, financiamiento de gasto social o transferencias directas a sectores vulnerables.

Finalmente, se puede pensar que los distintos efectos observados en el corto y largo plazo pueden generar resultados ambiguos en términos de la progresividad de los subsidios. Esto se debe, en parte, a los mecanismos indirectos que se activan con la implementación de estas políticas, especialmente en lo referido a su forma de financiamiento y a la actualización o asignación de los beneficios.

5.1.2.1. El financiamiento presupuestario de los subsidios

Los subsidios pueden tener efectos positivos en el corto plazo sobre la pobreza y el ingreso disponible pero que se debilitan en el largo plazo cuando no se acompañan de una estrategia fiscal sostenible y una asignación eficiente de los

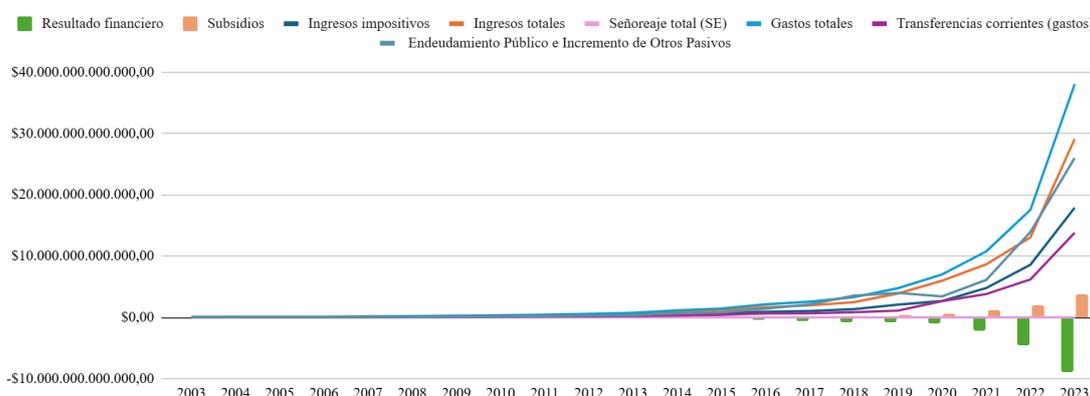
⁴² Los efectos inflacionarios derivados del financiamiento de la política de subsidios mediante emisión monetaria pueden neutralizar, al menos en parte, los beneficios de la política de subsidios, afectando negativamente la distribución del ingreso.

recursos. En este contexto, es relevante analizar los subsidios en relación con el esquema fiscal y de financiamiento y sus implicancias.

Los subsidios inciden directamente en el resultado financiero del sector público nacional. Desde el año 2009 la Administración Pública Nacional (APN) mostró déficit financiero, por lo que el Estado recurrió a una combinación de fuentes de financiamiento como el endeudamiento, el señoreaje (emisión monetaria para cubrir el déficit) y otras. Estas vías pueden generar distorsiones en los precios relativos, presiones inflacionarias, pérdida de valor real de los ingresos y deterioro del tipo de cambio, afectando en mayor medida a los sectores de menores ingresos, generando efectos regresivos y planteando interrogantes sobre la sostenibilidad intertemporal de la política fiscal. A continuación, se abordará la relación entre los subsidios y algunas dimensiones claves del financiamiento público.

Las transferencias económicas para transporte y energía representaron, en promedio, un 11% de los ingresos totales, 9% de los gastos totales y 31% de las transferencias corrientes (gastos) de la Administración Pública Nacional.

En el gráfico siguiente se observa la evolución de los subsidios junto con las principales variables del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la APN. El crecimiento nominal de los subsidios muestra una estrecha relación con el deterioro del resultado financiero, reflejando que el incremento del gasto en subsidios acompaña la expansión del déficit financiero.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al financiamiento presupuestario, se calcularon coeficientes de correlación y de determinación para evaluar la relación entre los subsidios y las

principales líneas de recursos y financiamiento, obteniendo los siguientes resultados.

Relación entre las variables	Coefficiente correlación	Coefficiente R2
Subsidios - Ingresos Totales	0,9935	0,9871
Subsidios - Señoreaje	0,7326	0,5367
Subsidios - Endeudamiento	0,9900	0,9801
Ingresos Totales - Endeudamiento	0,9909	0,9819

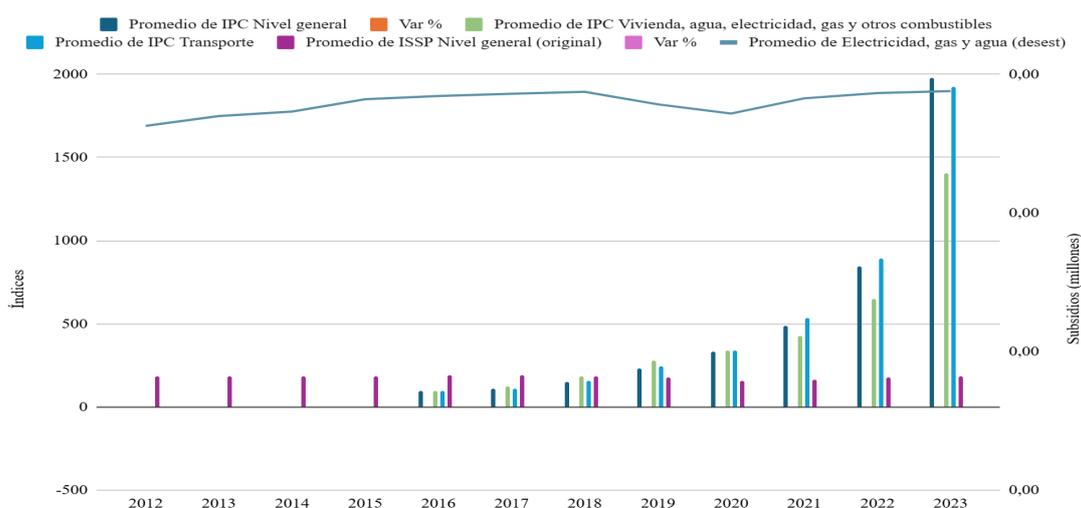
Fuente: Elaboración propia

Los resultados evidencian una alta correlación positiva entre los subsidios y el endeudamiento, lo que indica que *el crecimiento de los subsidios ha sido financiado, en gran parte, mediante deuda pública*. Asimismo, se observa una fuerte relación entre subsidios e ingresos totales, y de estos últimos con el endeudamiento, lo que sugiere la relevancia de estos orígenes de recursos dentro del presupuesto. En cuanto al señoreaje, si bien la intensidad de la relación con los subsidios es menor (0,73), sigue siendo significativa, lo que sugiere que en ciertos períodos también se utilizó la emisión monetaria como mecanismo de financiamiento, aunque en menor medida que el endeudamiento.

En síntesis, los resultados obtenidos refuerzan lo planteado en los apartados anteriores: si bien los subsidios pueden contribuir a mejorar el bienestar en el corto plazo, su sostenimiento en el tiempo sin mecanismos adecuados de focalización ni financiamiento genuino puede comprometer seriamente la sostenibilidad fiscal. La fuerte relación observada entre el gasto en subsidios y el endeudamiento alerta sobre los riesgos de este financiamiento (traslada el costo a futuro, aumento de las obligaciones de pago, pérdida de margen de libertad fiscal y la vulnerabilidad frente a shocks externos). En contextos de alta inflación o restricción del acceso al crédito, esta dependencia de la deuda puede derivar en ajustes abruptos o recortes regresivos, debilitando los mismos objetivos distributivos que la política de subsidios pretendía alcanzar. Por su parte, la correlación moderada con el señoreaje requiere evaluar los costos del financiamiento mediante emisión monetaria, ya que puede generar presiones inflacionarias que erosionan el poder adquisitivo de los hogares, particularmente los de menores ingresos, atentando finalmente contra el objetivo de equidad.

5.1.2.2. Consumo de servicios públicos

A continuación, se analiza la evolución de los precios de los servicios públicos, el consumo de dichos servicios por parte de la población y los montos de subsidios transferidos por el Estado. A partir del cruce de información proveniente del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Indicador Sintético de Servicios Públicos (ISSP) y las transferencias presupuestarias en concepto de subsidios, se busca comprender cómo interactúan estos elementos en distintos contextos macroeconómicos y sociales. En este apartado el periodo analizado corresponde al comprendido entre los años 2012 y 2023, ya que los datos del Indicador sintético de servicios públicos se encuentran disponibles a partir de enero de 2012.



Fuente: Elaboración propia

El análisis conjunto del Índice de Precios al Consumidor (IPC), del Índice de Servicios Públicos (ISSP) y de los montos de subsidios transferidos permite observar dinámicas relevantes en la relación entre precios, consumo y política fiscal. En primer lugar, se constata que los subsidios aumentan en términos nominales a medida que lo hacen los precios, lo que indica un esfuerzo del Estado por mantener constante, al menos parcialmente, el costo real de los servicios públicos para los hogares.

Durante la pandemia, el ISSP muestra una caída significativa en el componente de transporte debido a las restricciones de movilidad, mientras que los servicios domiciliarios —como electricidad, gas y agua— presentan un aumento en su nivel de consumo, vinculado a la mayor permanencia de las personas en sus hogares. Esta dinámica se revierte parcialmente tras la pandemia: el ISSP general no solo recupera los valores prepandemia, sino que los supera, lo que podría interpretarse como un reflejo de la naturaleza necesaria y poco sustituible del consumo de estos servicios, similar al comportamiento de un bien Giffen.

Particularmente, el índice de consumo de electricidad, gas y agua se mantiene elevado incluso con el aumento de precios, lo cual sugiere que la demanda de estos servicios es inelástica, y que el sostenimiento del consumo podría estar explicado por la continuidad de los subsidios. En contraste, el componente de transporte no logra recuperar los niveles previos a la pandemia, lo que podría estar asociado a cambios estructurales en los patrones de movilidad, como la adopción del teletrabajo o modalidades híbridas que reducen la demanda por transporte público urbano.

Dado que los subsidios al transporte y a los servicios domiciliarios no se redujeron de forma significativa en el período, y que los precios de estos servicios aumentaron sin una contracción equivalente en el consumo, puede inferirse que el sostenimiento del nivel de uso responde en gran parte al efecto amortiguador de los subsidios sobre los precios pagados por los usuarios finales. Esta evidencia refuerza el rol de los subsidios como mecanismo de contención del impacto del aumento de precios sobre el acceso a servicios esenciales, especialmente en contextos de alta inflación y recuperación post-crisis.

5.2. Micro simulación

5.2.1. Impacto en los ingresos de las personas

A los fines del presente trabajo, se define el impacto de la política pública de subsidios como la diferencia entre los ingresos que perciben las personas y el que hubiesen percibido de no haber existido tal política, por lo que el objetivo del

estudio es determinar el efecto de los subsidios sobre el ingreso personal, entendiendo que las personas resultan la población objetivo final de la política de subsidios.

Para ello, se construye un escenario contrafactual donde se calcula un ingreso teórico o “contrafáctico” que no toma en cuenta los subsidios otorgados en cada periodo. El procedimiento implica restar a la variable de ingresos seleccionada el monto correspondiente a las transferencias por subsidios.

Luego, se calcula la *brecha de recursos de las personas* como medida del efecto de los subsidios, definida como la diferencia entre el ingreso personal efectivamente percibido y el ingreso contrafactual, medida en porcentaje.

5.2.2. Supuestos

El modelo de micro simulación trabaja con los siguientes supuestos.

- La masa de subsidios se distribuye por igual a toda la población dada la naturaleza del subsidio instrumentada desde la oferta.
- Se considera un monto teórico de subsidios a distribuir que agrega los montos en concepto de transferencias contabilizadas en el e-SIDIF para las categorías de transporte y energía y que se trasladan directamente al ingreso de las personas (efecto cascada). Por tanto, se asume un grado de traspaso total (100%) de los subsidios a los precios pagados por los consumidores o usuarios finales.
- Se considera que el ingreso nacional bruto disponible a precios de mercado publicado por el INDEC representa los ingresos percibidos por las personas⁴³.
- Los valores monetarios fueron convertidos a términos reales. El ingreso personal se deflactó con la serie del IPC (nivel general) publicado por el INDEC, mientras que los valores de las transferencias en concepto de energía y transporte del e-SIDIF se deflactaron por el índice específico

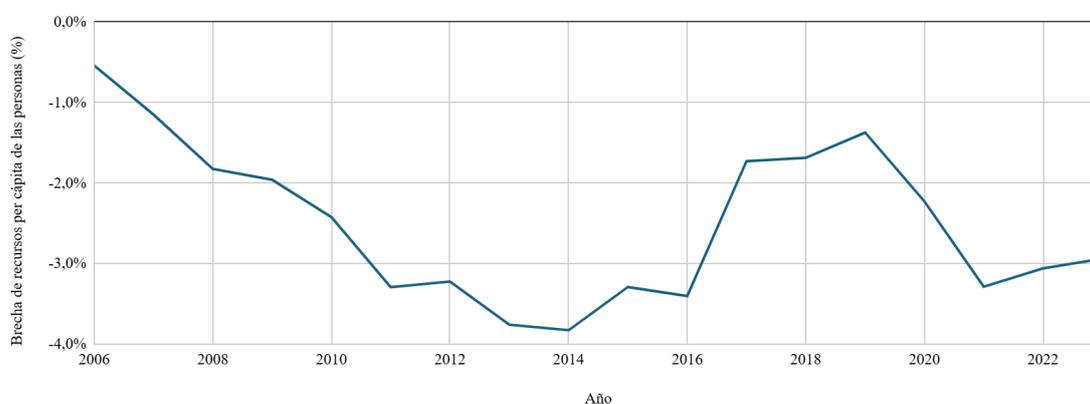
⁴³ El ingreso nacional calculado por el INDEC resulta de sumar al PBI a precios de mercado las rentas netas de factores del exterior y las transferencias corrientes netas del exterior. Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_ingreso_ahorro_nac_08_24.xls

para esos rubros que el INDEC calcula dentro del nivel general (Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, y transporte).

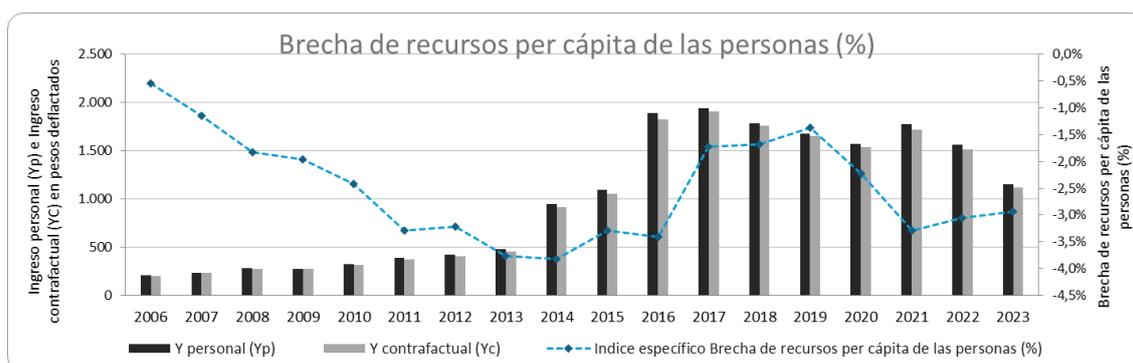
- El valor per cápita surge de dividir dicho agregado por la población total. La población se calcula a partir del dato censal más inmediato actualizado por las tasas de crecimiento demográfico publicadas por CELADE⁴⁴.
- Al asumir que la masa de recursos transferidos como subsidios se distribuyen por igual entre toda la población, se dejan de lado los subsidios cruzados que pueden darse entre las personas⁴⁵.

En el cuadro que sigue se presentan los resultados del ejercicio.

Brecha de recursos per cápita de las personas (%)



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

44 Ver <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> y <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

45 Los subsidios cruzados son un mecanismo de financiamiento en el que los usuarios de un servicio pagan un precio uniforme, pero algunos contribuyen más de lo que consumen, permitiendo que otros paguen menos de su costo real. Así, el excedente de los primeros subsidia el consumo de los segundos, facilitando el acceso equitativo al servicio. Esto es muy común en el caso de los servicios públicos.

ACLARACIÓN: En este caso el periodo analizado comienza en 2006, año para el cual INDEC publica el primer dato del Ingreso nacional bruto disponible a partir del cual se calcula Ingreso nacional bruto disponible per cápita contrafactual.

De acuerdo a lo que puede observarse en el segundo gráfico, el ingreso personal (per cápita) y el ingreso personal contrafactual disminuyeron desde el inicio de la serie (2006) hasta el año 2014, donde comienza un proceso de reversión hasta el año 2019 para, finalmente, volver a caer, si bien en 2021 se observa una reversión como consecuencia de la recuperación post pandemia COVID-19, con posterioridad a ello el deterioro de los ingresos de las personas se magnifica.

Durante el período analizado, en la mayoría de los años la velocidad de la disminución de la caída en el ingreso de las personas es mayor que la caída del ingreso teórico o contrafactual. Esto se debe a que las transferencias en concepto de subsidios crecieron (en valores nominales) en mayor proporción al ingreso. En 2022 y 2023 esta situación pareciera revertirse, al ser las variaciones en subsidios de menor magnitud que las del ingreso.

En otras palabras, se puede inferir que la política de subsidios ha afectado positivamente a la población al generar mayor ingreso disponible para las personas.

5.2.3. Limitaciones para tener en cuenta a la hora de evaluar los resultados

Es preciso efectuar algunas consideraciones importantes al momento de comprender los resultados y sus alcances tales como:

- Heterogeneidad de los efectos: los efectos de los subsidios pueden variar según el tipo de subsidio (transporte, energía), el grupo de beneficiarios (hogares, empresas) y el contexto económico.
- Efectos a corto y largo plazo: los efectos de los subsidios pueden manifestarse de manera diferente a corto y largo plazo.
- Efectos deseados y no deseados: los subsidios pueden tener efectos positivos (por ejemplo, reducción de la pobreza) y negativos (por ejemplo, distorsiones en los precios).

- Cabe señalar que el ejercicio de micro simulación de los ingresos personales está condicionado por múltiples factores que exceden el alcance de los subsidios y dificultan aislar su efecto. Entre ellos, podemos mencionar la evolución del mercado laboral, la inflación, la heterogeneidad salarial, las transferencias no identificadas y otros determinantes del ingreso disponible como las decisiones de consumo y ahorro y la estructura impositiva. Asimismo, pueden existir rezagos temporales en el efecto de las políticas públicas sobre los ingresos de las personas. Por esta razón, se complementa el análisis con la simulación sobre la canasta básica que se utiliza para medir la pobreza, donde la participación de los subsidios está más delimitada, al concentrarse en bienes y servicios específicos —principalmente alimentos, energía y transporte— en una estructura explícitamente definida. En este enfoque, el efecto de variables exógenas se encuentra más acotado, lo que permite una estimación más directa y controlada del impacto de los subsidios sobre el costo de vida y la pobreza, ya que el vínculo entre el subsidio y el precio es más directo, y el efecto sobre el valor total de la canasta es más observable y menos influenciado por decisiones o condiciones particulares de los hogares.

5.2.4. Impacto en la pobreza

Este análisis busca medir el impacto de los subsidios en la Canasta Básica Total (CBT), utilizada por el INDEC para estimar la pobreza⁴⁶. Para ello, se construye un escenario contrafactual donde se calcula una canasta teórica o “contrafáctica” que no toma en cuenta los subsidios otorgados a la población en cada periodo.

La diferencia entre ambas canastas genera una *brecha de pobreza*, que refleja cuánto más costaría la CBT per cápita sin subsidios y cómo esto afectaría la cantidad de personas bajo la línea de pobreza, si sus ingresos no aumentaran

⁴⁶ La Canasta Básica Total (CBT), se obtiene mediante la ampliación de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) considerando los bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) consumidos por la población de referencia. Se utiliza la CBT porque es la que incluye los gastos en transporte y en servicios energéticos, a diferencia de la CBA, que se utiliza para estimar la indigencia.

en la misma proporción. Así, la *brecha* se define como una medida del impacto de la política de subsidios sobre la pobreza.

La brecha se expresa en términos porcentuales como:

$$\text{Brecha de pobreza \%} = (\text{CBT contrafáctica per cápita} / \text{CBT per cápita}) * 100$$

Si la brecha supera el 100%, significa que, sin subsidios, la canasta sería más cara, evidenciando la dependencia de los hogares de estas transferencias. Valores más altos indican que la eliminación de subsidios podría elevar la pobreza y dificultar la cobertura de necesidades básicas.

5.2.5. Estimación de la canasta teórica o contrafactual. Metodologías.

La estimación de la canasta contrafactual se abordó desde 3 metodologías que simulan su valor sin considerar las transferencias por subsidios recibidas por las personas, en la primera de las metodologías, en la segunda se ajusta la canasta elaborada por el INDEC por un factor de ajuste que relaciona los componentes subsidiados de los no subsidiados de la CBT, y finalmente, en el tercer método, introduce al segundo un coeficiente de elasticidad precio que mide cuántos puntos porcentuales cambiaría el valor de la CBT ante cambios de la composición de los servicios subsidiados en la canasta.

5.2.5.1. Metodología 1: CBT sin considerar los subsidios percibidos por las personas

Este método estima cuánto costaría la Canasta Básica Total (CBT) si los hogares no recibieran subsidios. Para ello, se suma a la CBT actual calculada por el INDEC el monto per cápita de subsidios, reflejando el costo real de los servicios sin la intervención del Estado.

Se asume que el monto de subsidios representa lo que cada persona habría pagado de más por esos servicios. Así, se obtiene una CBT contrafáctica, que permite evaluar si la eliminación de los subsidios aumentaría directamente la pobreza debido al encarecimiento de servicios esenciales.

La fórmula utilizada es:

$$\text{CBT}_{\text{per cápita sin subsidios}} = \text{CBT}_{\text{per cápita}} + \text{Subsidios}_{\text{per cápita}}$$

Donde:

CBT_{per cápita} es la CBT estimada por el INDEC

CBT_{per cápita sin subsidios} es la canasta teórica o contrafáctica

Este enfoque permite dimensionar el impacto directo de los subsidios en el costo de vida y la pobreza.

5.2.5.2. Metodología 2: Ajuste proporcional del valor subsidiado de la CBT

Este método estima la CBT sin subsidios multiplicando la CBT actual por un factor que refleja el aumento en los precios de los bienes subsidiados en relación con su participación en la canasta. Así, mide el impacto de los subsidios en términos relativos.

Esta metodología ajusta la canasta actual del INDEC por un Factor de Ajuste (FA) que dimensiona la relación entre los valores subsidiados y los no subsidiados de la canasta ya que incorpora la proporción de los subsidios per cápita respecto de la porción subsidiada de la canasta. En otras palabras, el factor de ajuste aproxima los subsidios que recibe cada ciudadano en términos del consumo de ellos reflejados en la canasta básica total.

El FA se calcula como:

$$\text{Factor de ajuste (FA)} = \text{Subsidios pc} / \text{Valor subsidiados}$$

Donde *Valor subsidiados* equivale a la proporción del valor de los servicios subsidiados dentro de la CBTpc

La proporción de los valores de la CBT per cápita alcanzados por los subsidios aquí estudiados se toma de la estructura de gastos definida por el INDEC en la medición de la pobreza⁴⁷.

La canasta básica sin subsidios se estima a partir de la CBT, restando el valor de los servicios subsidiados dentro de la canasta ajustado este último por el factor de ajuste mencionado (FA).

$$\text{CBT per cápita sin subsidios} = \text{CBT per cápita} - \text{Vsubsidiados} + (\text{Vsubsidiados} * \text{FA})$$

Donde:

V subsidiados es el valor de los servicios subsidiados dentro de la CBTpc FA es el Factor de Ajuste

Así, el FA incorporado en el cálculo busca reflejar el cambio en el valor la CBT si se eliminaran los subsidios teniendo en cuenta la participación de los servicios subsidiados en la canasta.

5.2.5.3. Metodología 3: Elasticidad del valor de la CBT respecto del valor de la porción de la canasta afectada por los subsidios

Esta metodología estima la canasta teórica considerando, además del FA, la elasticidad precio de la CBT del INDEC respecto del cambio en el FA (ε), la cual indica cuántos puntos porcentuales cambiaría el valor de la CBT ante un incremento de 1% del FA.

$$\varepsilon = \Delta\% \text{ CBT} / \Delta\% \text{ FA}$$

⁴⁷ Se suman las participaciones relativas de los rubros de gastos de la estructura de gastos (ENGHo 04/05) definidos por INDEC en la metodología de la medición de las canastas y que son afectados por los subsidios: "Equipamiento y funcionamiento del hogar" y "Transporte y comunicaciones". Fuente: La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología INDEC N° 22, noviembre 2016. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf. Se aclara que desde 2016, la medición de la pobreza se actualiza la línea de indigencia y de pobreza con base en la composición de la CBA resultante de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 1996/97 validada, en términos de la estructura alimentaria, con el patrón de consumo que surge de la ENGHo 2004/05. Fuente: INDEC, Informes técnicos / Vol. 8, n° 220, Primer semestre de 2024, disponible https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf.

Luego, la canasta se calcula de la siguiente manera:

$$\text{CBT}_{\text{per cápita sin subsidios}} = \text{CBT}_{\text{per cápita}} * (1 + \epsilon * \text{FA})$$

Dado que el FA mide la proporción de los subsidios *per cápita* respecto de la porción subsidiada de la canasta, ϵ mide el cambio de la CBT respecto del cambio en esa proporción, que representa la importancia relativa del valor real que tendrían los subsidios en el presupuesto de las personas.

La multiplicación de la **elasticidad** por el **FA** en la ecuación busca capturar cómo varía el costo final de la canasta ante variaciones de los precios de los servicios subsidiados (tras la eliminación de los subsidios), ajustado por su participación en la estructura de gastos.

El término $(1 + \epsilon * \text{FA})$ actúa como un ajuste total que refleja el impacto combinado del aumento del costo de la CBT por la eliminación de los subsidios ajustado por su participación porcentual en el total de gastos y el cambio en el valor de la canasta debido a la elasticidad.

Si solo se aplicara el FA sin considerar la elasticidad, se asumiría que la proporción de los servicios subsidiados permanece constante, cuando en realidad los usuarios ajustan su consumo ante cambios de precio.

5.2.6. Comparación de las metodologías

A la hora de evaluar los resultados se debe tener en cuenta la diferencia entre las metodologías: si bien las tres consideran que sin subsidios cada hogar tendría que pagar una cantidad adicional por los servicios subsidiados, difieren en cuanto a los mecanismos subyacentes que operan bajo cada una de ellas.

Por un lado, el Método 1 se basa en una suma directa, donde se calcula la CBT sin subsidios agregando el monto per cápita de los subsidios al valor actual de la canasta. Este enfoque resulta una aproximación simple ya que supone que, sin subsidios, cada hogar asumiría este costo adicional, sin considerar otros

factores como la estructura de consumo o la reacción del valor de la canasta ante cambios en los precios.

Los métodos 2 y 3, en cambio, resultan más dinámicos y realistas al incorporar componentes adicionales al análisis.

El método 2 considera un factor multiplicativo que incluye un ajuste por la cesación de subsidios que refleja el aumento en los precios de los bienes subsidiados (Factor de Ajuste). Por su lado, el método 3 incorpora además el concepto de elasticidad de la demanda (ε), reconociendo modificaciones en el valor de la canasta debido al aumento de precios.

5.2.7. Supuestos subyacentes a los modelos

- Se asume una distribución per cápita uniforme de los subsidios, es decir, que las transferencias en concepto de subsidios se reparten de manera igual entre todas las personas. En este sentido, es importante señalar que durante gran parte del período analizado la política de subsidios en Argentina fue concebida y ejecutada principalmente como un esquema de subsidios a la oferta, orientado a financiar directamente a las empresas prestadoras de servicios energéticos y de transporte, más que a los usuarios finales (recién a partir de 2016 comenzaron a implementarse medidas orientadas a segmentar a la población beneficiaria y a focalizar la política de subsidios desde una perspectiva más centrada en la demanda). Al no haber existido mecanismos de segmentación masivos que permitieran dirigir los subsidios a determinados sectores de la población, no es posible identificar a los beneficiarios ni estimar de manera precisa su impacto diferenciado. No se dispone de información detallada que permita identificar a los beneficiarios ni estimar de manera precisa su impacto diferenciado dado el diseño del subsidio por lo que se supone que la masa de subsidios se distribuye por igual a toda la población.
- Se considera un monto teórico de subsidios a distribuir que agrega los montos en concepto de transferencias contabilizadas en el e-SIDIF para las categorías de transporte y energía y que se trasladan directamente al

ingreso de las personas (efecto cascada). Esta simplificación no toma en cuenta que las transferencias se realizan a empresas públicas y privadas, fondos fiduciarios, y otras instituciones, y que una parte del dinero puede no trasladarse al beneficiario final. Por tanto, se asume un grado de traspaso total (100%) de los subsidios a los precios pagados por los consumidores o usuarios finales.

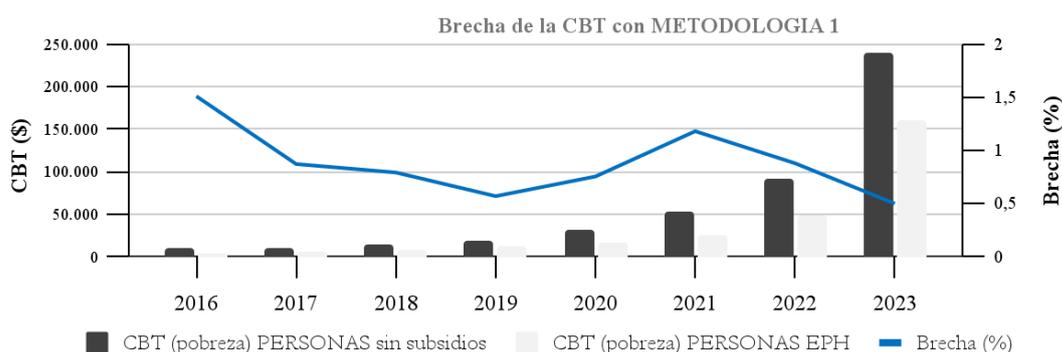
- Los valores per cápita surgen de dividir cada agregado o variable por la población total. La población se calcula a partir del dato censal más inmediato actualizado por las tasas de crecimiento demográfico publicadas por CELADE⁴⁸.
- Al asumir que la masa de recursos transferidos como subsidios se distribuyen por igual entre toda la población, se desestiman los subsidios cruzados que pueden darse entre las personas.
- Se toma la CBT que el INDEC publica por adulto equivalente (correspondiente a un hombre adulto de actividad moderada), por lo que se trabajará con la necesidad a nivel per cápita. Esto no toma en cuenta las necesidades de diferentes tipos de personas.
- Se asume que la CBT relevada por la EPH del INDEC es válida para todos los individuos del país. Dado que la EPH releva datos a partir de una muestra de habitantes de los aglomerados urbanos, sus resultados pueden no ser representativos de la realidad de las personas que habitan por fuera de estos aglomerados.
- Se supone que la proporción de la CBT afectada por los subsidios (19,6%) aplica a todo el periodo analizado.
- Se suponen ingresos constantes y un efecto directo y proporcional del valor de la CBT sobre la cantidad de personas consideradas pobres. Es decir, ante un incremento en el valor de la CBT, manteniéndose los ingresos personales constantes, la cantidad de personas que caen por debajo de la línea de la pobreza es proporcional a dicha suba.

⁴⁸ Ver <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> y <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

5.2.8. Resultados de la Metodología 1 (Canasta Básica Total sin considerar los subsidios percibidos por las personas) y Metodología 2 (Ajuste proporcional del valor subsidiado de la CBT)

A continuación, se presentan de forma conjunta los resultados de las Metodologías 1 y 2 ya que presentan análisis similares.

En el gráfico que sigue se muestra la evolución de la CBT del INDEC, la canasta teórica estimada con el Método 1 y la brecha entre ambas:

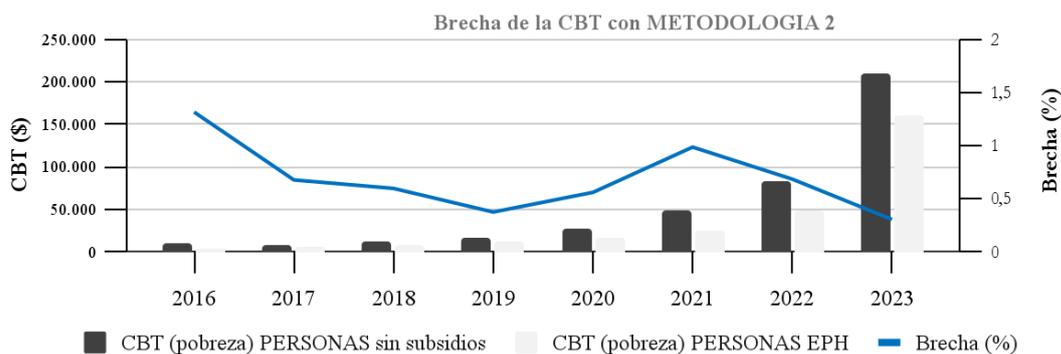


Fuente: Elaboración propia

En el periodo 2016-2023 la CBT teórica resulta, en promedio, un 88,40% mayor en términos nominales que la canasta real. Esto quiere decir que sin tener en cuenta las transferencias por subsidios, *las personas habrían necesitado hasta un 88,4% más de recursos para no caer por debajo de la línea de pobreza.*

Por su lado, si se ajusta la canasta por el Factor de Ajuste -FA- (metodología 2) que toma en cuenta la importancia relativa de los subsidios sobre el valor subsidiado de la canasta, la brecha estimada para el periodo 2016-2023 resulta, en promedio, un 68,9% mayor en términos nominales que la canasta real calculada por el INDEC.

En el gráfico que sigue se observa la evolución de la canasta actual y la teórica calculada con el FA y su correspondiente brecha.



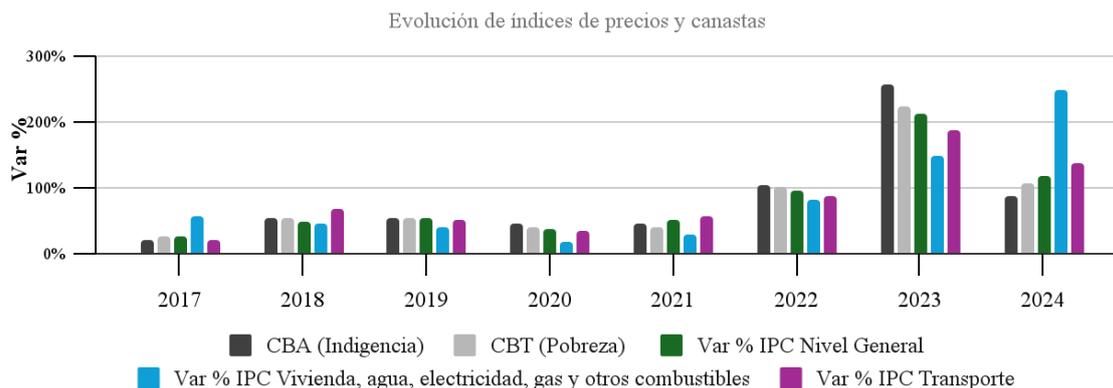
Fuente: Elaboración propia

En este caso, la brecha es menor a la del método 1 ya que mide el impacto de la eliminación de los subsidios sobre la canasta, pero en términos proporcionales a la importancia relativa de los bienes y servicios afectados *dentro* de la canasta.

En ambas gráficas se observa que los años de mayor brecha son 2016 y 2021 donde los subsidios (montos teóricos) crecen más que la CBT, por lo que el valor de la canasta teórica es significativamente mayor que el de la real. Luego, a partir de 2022, el valor de la CBT crece de forma significativa y en mayor proporción que los subsidios teóricos, lo que reduce la brecha. Esta situación coincide con los períodos de mayor inflación y donde la CBT aumenta más que el nivel general del IPC.

Se destaca el hecho de que, si bien la CBT crece nominalmente todos los años, en la mayoría de los periodos lo hace en menor proporción que la canasta básica alimentaria (CBA) con la que se mide la línea de indigencia. Esto da cuenta del mayor impacto de la inflación de alimentos en la canasta que de la del resto de los bienes y servicios que la componen. En este sentido, la inflación en servicios vinculados a la vivienda (donde se incluyen los gastos pasibles de ser subsidiados como la electricidad y el gas), crece menos que la inflación en alimentos en el periodo 2018-2023. Sólo en 2017 se observa un crecimiento superior, relacionado a los cambios en las políticas de subsidios (baja o quita). Lo mismo para los precios del transporte, que aumentaron más que el gasto en alimentos, que crecieron más que la CBA sólo en 2018 y 2021.

En el cuadro que sigue se expone la variación interanual de los índices de precios y las canastas:

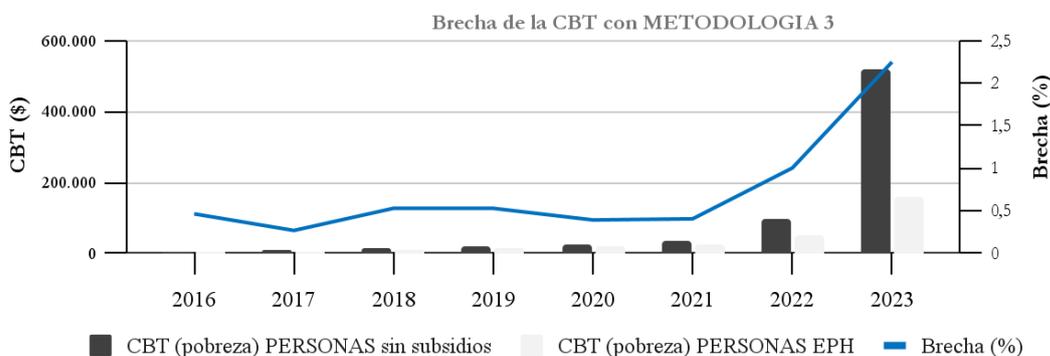


Fuente: Elaboración propia

Esto da cuenta de la importancia de la política de subsidios ya que genera una rigidez a la baja en cuanto al valor de los servicios y por tanto, la CBT pasa a ser más sensible a cambios en el gasto alimentario.

5.2.9. Resultados de la Metodología 3 (Elasticidad del valor de la CBT respecto de su porción subsidiada)

En el gráfico siguiente se observa la evolución de la canasta actual y la teórica calculada con el método de la elasticidad.



Fuente: Elaboración propia

La CBT teórica resulta, en promedio, un 72,97% mayor en términos nominales que la canasta real de manera que, sin subsidios, el nivel de pobreza hubiera sido superior al existente en el período.

El impacto en la CBT es menor que en el Método 1 debido a que no se traslada el valor nominal completo de los subsidios al nuevo valor de la canasta, sino que se modera al tener en cuenta la importancia relativa de los subsidios sobre el valor subsidiado de la canasta (FA) y la proporción en que su valor cambia ante

cambios en el FA (ϵ). No obstante, el impacto es mayor que en el método 2 ya que incorpora la reacción del valor de la CBT al cambio de los precios (ϵ).

La brecha en la canasta fluctúa a lo largo de los años, ampliándose significativamente en 2022 y 2023 lo que define una tendencia creciente. Esta ampliación se debe al crecimiento significativo del valor de (ϵ) en esos años.

La elasticidad (ϵ) es mayor a 1 en todos los periodos, lo que indica que la CBT teórica aumenta más que proporcionalmente al incremento del FA y que *la eliminación de los subsidios impacta fuertemente en la CBT*. Asimismo, si bien (ϵ) fluctúa a lo largo del periodo, no lo hace de forma significativa hasta 2022 y en particular 2023, donde muestra un incremento importante.

De acuerdo a la fórmula de ϵ , ésta crece cuando sube el valor de la CBT (numerador) más que proporcionalmente al del FA (denominador). Por el contrario, cuando el FA (denominador) crece más que proporcionalmente que la CBT (numerador), la ϵ cae. Es decir, que aún con incrementos de la importancia relativa de los subsidios per cápita en la porción subsidiada, el valor de la canasta es relativamente estable, dando cuenta de una menor sensibilidad de la CBT ante reducciones en los subsidios. Esto significa que la elasticidad se encuentra acotada por la participación de los servicios subsidiados en la estructura de gastos (de acuerdo a la ENGHo 04/05) y muestra la importancia del resto de los componentes de la canasta.

Hasta 2022, ni el valor de la CBT ni el del FA crecen significativamente por lo que ϵ no muestra valores alejados del resto de la serie. Pero en 2022 y 2023, ϵ aumenta y lo hace de forma notable, consecuencia de un fuerte incremento del valor de la CBT, más que proporcional y significativo que el incremento porcentual del FA en esos años. Con esto, se deduce que la sensibilidad del valor de la CBT se ve afectada por el resto de los componentes de la canasta no alcanzados por los subsidios, coincidiendo con el análisis sobre la importancia del gasto alimentario mencionado en los métodos 1 y 2⁴⁹.

En 2021, cuando los subsidios per cápita –p.c- muestran su mayor crecimiento, el Factor de Ajuste –FA- crece y los subsidios p.c. representan un porcentaje

⁴⁹ Esto implica que, a pesar de la quita de subsidios y suponiendo que los servicios subsidiados mantienen su participación en la estructura del gasto de la CBT, los cambios en la CBT responden al resto de los componentes de la canasta.

cada vez mayor de la porción subsidiada de la canasta, al punto de superarla hasta en más de 5 veces. No obstante, la estructura de gastos de la ENGHo limita el traslado de esa variación de precios a la canasta y robustece la influencia del resto de los componentes no subsidiados de la canasta. En esta situación, la ϵ decrece ya que se minimiza elasticidad de la CBT respecto de los cambios en el FA.

En este sentido, incluso ante la eliminación de los subsidios, siempre que la participación de los servicios subsidiados se mantenga constante en la estructura de gasto, la sensibilidad de la CBT a las variaciones en los componentes no subsidiados es fundamental para determinar su evolución.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo se ha propuesto analizar las transferencias directas económicas, específicamente al transporte y a la energía, incluidas en el presupuesto ejecutado, y conocidas como “subsidios económicos”, a los sectores más vulnerables de la población, sus impactos, implicancias fiscales y sustentabilidad a largo plazo durante el periodo 2003-2023.

Los resultados obtenidos a partir del análisis econométrico y de simulación permiten evaluar con cierta precisión el impacto de los subsidios sobre variables clave del bienestar, como la pobreza, la desigualdad y el ingreso de las personas. En línea con la teoría del bienestar, que define al subsidio como una herramienta para corregir fallas distributivas o de mercado, el trabajo evidencia que las transferencias públicas destinadas a transporte y energía cumplen, al menos parcialmente, con este rol compensador en el corto plazo. No obstante, los efectos se tornan más ambiguos o incluso negativos en el largo plazo, lo que pone de relieve las limitaciones de una política de subsidios sostenida en el tiempo sin mecanismos adecuados de segmentación o eficiencia.

Desde el punto de vista teórico, los subsidios se justifican como intervención estatal para maximizar el bienestar social ante la presencia de externalidades positivas o necesidades básicas insatisfechas. En este sentido, los resultados muestran que en el corto plazo los subsidios al transporte y a la energía reducen la pobreza e incluso mejoran ciertos indicadores distributivos y salariales. Sin embargo, esta mejora inmediata puede tener un costo en términos de sostenibilidad fiscal, eficiencia en la asignación de recursos y equidad intertemporal, como lo sugiere el deterioro de los ingresos reales y la mayor desigualdad observada en el largo plazo.

Las simulaciones de canastas contrafácticas, construidas a partir de tres metodologías distintas, permiten cuantificar el efecto directo de la eliminación de subsidios sobre la línea de pobreza. Las tres estimaciones coinciden en que, sin subsidios, el valor de la Canasta Básica Total se incrementaría significativamente, lo que implicaría que un mayor número de personas caería por debajo del umbral de pobreza si sus ingresos no crecieran en igual

proporción. En particular, la metodología basada en elasticidad demuestra que la sensibilidad de la canasta al retiro de subsidios depende no solo del peso de los bienes subsidiados, sino también del comportamiento del resto de los componentes, especialmente los alimentos, lo cual subraya la importancia de entender la pobreza como un fenómeno multidimensional.

Por otra parte, el ejercicio de microsimulación sobre el ingreso personal refuerza esta visión: los subsidios funcionan como un refuerzo indirecto del ingreso disponible, ayudando a compensar parcialmente su deterioro en contextos de alta inflación y caída del salario real. No obstante, también se evidencia que este efecto fue más marcado en ciertos períodos que en otros, y que el impacto distributivo depende de la estructura del gasto público y de cómo se canalizan los subsidios (por oferta o por demanda). La falta de segmentación en el período analizado aparece como una limitación central para lograr una política más progresiva y efectiva.

En conclusión, los subsidios analizados operan como un mecanismo de protección social de corto plazo, pero enfrentan restricciones estructurales para sostener sus beneficios en el tiempo. Esto refuerza la necesidad de revisar su diseño e implementación, avanzando hacia esquemas más focalizados y eficientes que logren conciliar los principios de equidad distributiva con los objetivos de sostenibilidad macroeconómica y eficacia en la mejora del bienestar. La discusión teórica sobre equidad, externalidades y eficiencia cobra especial relevancia a la hora de repensar el rol del Estado en la asignación de recursos y la protección de los sectores más vulnerables.

7. ANEXO METODOLÓGICO

Variables seleccionadas para el análisis de correlación y regresión

Variable	Indicador	Fuente	Periodo disponible
Subsidios transporte	Transferencias corrientes a transporte, en pesos	SIDIF	2002 - 2023
Subsidios energía	Transferencias corrientes a energía, combustibles y minería, en pesos	SIDIF	2002 - 2023
Producto Bruto Interno	PIB desestacionalizado a precios constantes	INDEC	2004 - 2024
Gasto público	Sector Público no financiero, Cuenta AIF, en millones de pesos	ONP	2002 - 2022
Inflación	Variación porcentual del IPC	CEPA	2003 - 2023
Salarios	Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, excluyendo aguinaldo y otros conceptos estacionales, a valores constantes	Secretaría de Trabajo	2003 - 2023
Salarios	Índice de salarios para el sector privado registrado	INDEC	2015 (oct) - 2024 (ago)
Salarios	Índice de salarios total	INDEC	2015 (oct) - 2024 (ago)
Ingreso medio	Ingreso medio real de la población, en miles de pesos	INDEC	2003 - 2015 (2do trim)
Demanda energética	Demanda de energía eléctrica total del país, en GWh	INDEC	2012 - 2023

Transporte de pasajeros	Servicio ferroviario urbano, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Subterráneos y premetro, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Servicio ferroviario interurbano, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Servicio público automotor urbano, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Servicio regular de aeronavegación cabotaje, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Servicio regular de aeronavegación internacional, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Transporte de pasajeros	Total transporte de pasajeros, en miles de pasajeros	INDEC	2012 - 2023
Pobreza urbana	Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza	INDEC	2004 - 2023
Indigencia urbana	Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia	INDEC	2004 - 2023
Desigualdad	Coefficiente de Gini	INDEC	2003 - 2023

8. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCHARD, O. & PÉREZ ENRRI, D. (2000). *Macroeconomía*. Buenos Aires: Ed. Prentice-Hall.
- BERTERO, R.; GRECO, E. & RODRIGUEZ, F. (2005). Equidad distributiva y tarifa. *CEARE*. Buenos Aires.
- BIANCHI, A. (2002). La tarifa de los servicios públicos, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 27 al 29.
- DE GREGORIO, J. (2007). Macroeconomía: Teoría y Políticas. Págs. 133-156 y 477-578.
- GARRONE, J. (1986). *Diccionario jurídico Abeledo-Perrot*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- JARACH, D. (1997). *Finanzas Públicas y derecho tributario*. 5ta. Edición. Buenos Aires: Editorial Cangallo.
- LAMBERTO, O. (2005). *Presupuesto y Control Parlamentario*.
- MANUAL DE CONTABILIDAD (2016), Tomo 1, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía de la Nación.
- MARIENHOFF, M. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- MAS COLLEL, A. (1976). *Externalities and Public Good*. Chap. 11.
- Ministerio de Economía y Producción – *Informe Económico*. (<http://www.mecon.gov.ar/prgmacre.htm>) Dirección Nacional de Programación Económica.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. –Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales. Trabajo 02-06. (<http://www.mtss.gov.ar>)
- MODOLO, C. (2005). *Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública argentina*. co-autor con Krieger, M., Dellasanta, A., Reali, O., González, L. Buenos Aires: Ed. Fund. Unión.
- (2006). *El presupuesto del estado: Un camino hacia una nueva gestión pública*. Compilado por el Dr. Mario Krieger. Buenos Aires: Ed. Fund. Unión.
- MONTI, L. (2003). *El Derecho*. N° 10.827, Año XVI.
- MOSKOVITZ, C. (2006). Los subsidios del SPN –no solo cuanto sino a dónde y porqué– en Indicadores de Coyuntura N° 469. *Panorama Fiscal.*, Setiembre. Buenos Aires.
- MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, p (1989) “Public finance in theory and practice” . McGRAW-HILL. 5ta. Edición
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1998). *Finanzas Públicas*, 2da. Edición. Buenos Aires: Ed. Macchi.
- PÉREZ HUALDE, A. (2000). *Control judicial de las tarifas de servicios públicos*. La Ley, 2002-A, pp. 84-94, nota a fallo, CSJN, Prov. de Entre Ríos.
- PORTO, A. (1989). Economía del bienestar: teoría y política económica. *Económica*, Vol. XXXV, N 1y2, La Plata.
- RAMSEY, F. (1927). A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*, Marzo. Págs 47-61.

STIGLITZ, J. (1988). *La economía del Sector Público*. Buenos Aires: Antonio Bosch Editor.

8.1 Sitios de interés

- www.agn.gov.ar
- www.mec.gov.ar
- <http://www.mec.gov.ar/hacienda/>
- www.diputados.gov.ar



"No nos conforma, solo, describir la realidad.
Buscamos explicarla y entender que nos pasa
para repensar el camino y superarnos..."