

ANÁLISIS DE POLÍTICA ECONÓMICA ANTE EL CAMBIO DE GESTIÓN (ARGENTINA 2015)¹

Lic. Andrés Koleda †
Lic. Eleonora Mamaní
Docente FFL-UNCUYO; Becaria SeCTyP
Lic. Leonela Navarrete
JTP Introd. a la Economía y Economía Regional, FCE-UNCUYO; Becaria SeCTyP
Lic. Ana Paula Poblete
Adscripta a Política Económica Argentina FCE-UNCUYO; Becaria SeCTyP

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se propone el análisis de la política económica y sus resultados ante el cambio de gestión de gobierno ocurrido en 2015 en Argentina. La metodología empleada responde a un enfoque de política económica que se explica brevemente en el segundo apartado.

En función de tal enfoque, el trabajo se desarrolla como sigue: en el Apartado 3 se expresan algunas descripciones de la economía argentina de larga data que se entiende que condicionan el accionar y los resultados de las medidas implementadas en el presente. En el Apartado 4, el foco se pone en diciembre de 2015 y se expone el escenario económico general. Contando con información acerca del funcionamiento económico de la economía argentina y de la situación de coyuntura previa al cambio de gestión y asumiendo que las preferencias de la comunidad están reveladas por su conducta electoral, se abstraen -en el Apartado 5- la visión del gobierno respecto de ese escenario y las principales medidas anunciadas que constituirían la agenda de la nueva gestión. Con todo ello, en el Apartado 6 se analiza la evolución de las principales variables de la economía argentina tras los dos primeros años de gestión del Ing. Mauricio Macri.

Hacia el final pueden encontrarse las conclusiones –todavía preliminares- respecto de los resultados obtenidos y de la coherencia lógica del plan propuesto.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

En el presente apartado -y en honor a la brevedad- se resumen las principales consideraciones teóricas que guiaron la investigación que en estas páginas se desarrolla.

Se entiende por política económica a los fines de este trabajo al conjunto de acciones concretas del gobierno destinadas a la consecución de objetivos de índole económica, es decir, aquellas enfocadas en actuar sobre los aspectos económicos de la realidad a fin de modificarlos en algún sentido deseado (Trapé, 2006). Vale decir que la política y la política económica responden al plano del “deber ser” (en oposición al análisis económico puro, que responde al plano del ser), ya que introducen en el análisis consideraciones éticas y juicios de valor respecto a los diferentes “estados” que puede alcanzar hipotéticamente el sistema económico.

El análisis económico (tanto en lo que refiere a la teoría como a las características empíricas relevantes para el país de que se trate) resulta fundamental para el diseño de política económica:

¹ En el marco del Proyecto de Investigación D011: “Análisis de la política económica y sus resultados ante el cambio de gestión de gobierno ocurrido en 2015 en Argentina” (SECTyP-UNCUYO), cuyo equipo está conformado de la siguiente manera: Lic. Andrés KOLEDA (Director), Mgter. Alejandro TRAPÉ (Co-director), Lic. Eleonora M. MAMANI, Lic. Leonela F. NAVARRETE y Lic. Ana Paula POBLETE (Investigadoras en formación).

Posibilita mostrar cómo funciona el sistema económico, establecer cómo reaccionan las variables ante modificaciones en algún punto de ese sistema e indicar claramente los límites de lo que es y no es posible, en términos económicos, para una comunidad, teniendo en cuenta el comportamiento de los agentes y las restricciones a las cuales se encuentran sujetos.

Una vez que el análisis económico haya echado luces sobre el funcionamiento del sistema, la política económica tendrá dos tareas fundamentales. En primer lugar, jerarquizar las situaciones posibles, en base a una escala de valores previamente conocida, que proviene de los deseos de la comunidad. En segundo lugar, definir y tomar las medidas necesarias para transitar del estado actual a otros calificados como “mejores”, en busca del estado “óptimo”, aspectos que se retomarán más adelante.

Las variables que participan en un sistema económico pueden clasificarse, conforme a su determinación dentro o fuera del mismo, en endógenas y exógenas. Pero, a los fines del análisis de *política económica*, esa clasificación puede afinarse, como se describe abajo².

Las **variables endógenas** –aquellas que se determinan dentro del sistema- pueden ser, a su vez, clasificadas en **variables objetivo y variables irrelevantes**. Lo que las distingue es el interés que por ellas tenga el diseño de la política económica. Las primeras -variables endógenas objetivo-, interesan al político por ser variables que, de una u otra forma, afectan al bienestar de la comunidad. Las segundas -variables endógenas irrelevantes-, en cambio, no interesan especialmente al político, por considerar que no afectan el bienestar de la comunidad.

Las **variables exógenas** –aquellas que se determinan fuera del sistema- se dividen en **variables instrumento y variables dato**, en función de la posibilidad que quien diseña la política económica tenga de afectarlas. Las primeras son aquellas variables exógenas que el político tiene efectivamente la capacidad de controlar: puede hacer variar el valor que registran o su comportamiento a través de decisiones de política económica. Las segundas, por el contrario, son aquellas variables exógenas que escapan al control del político y, por tanto, debe asumir sus valores como datos.

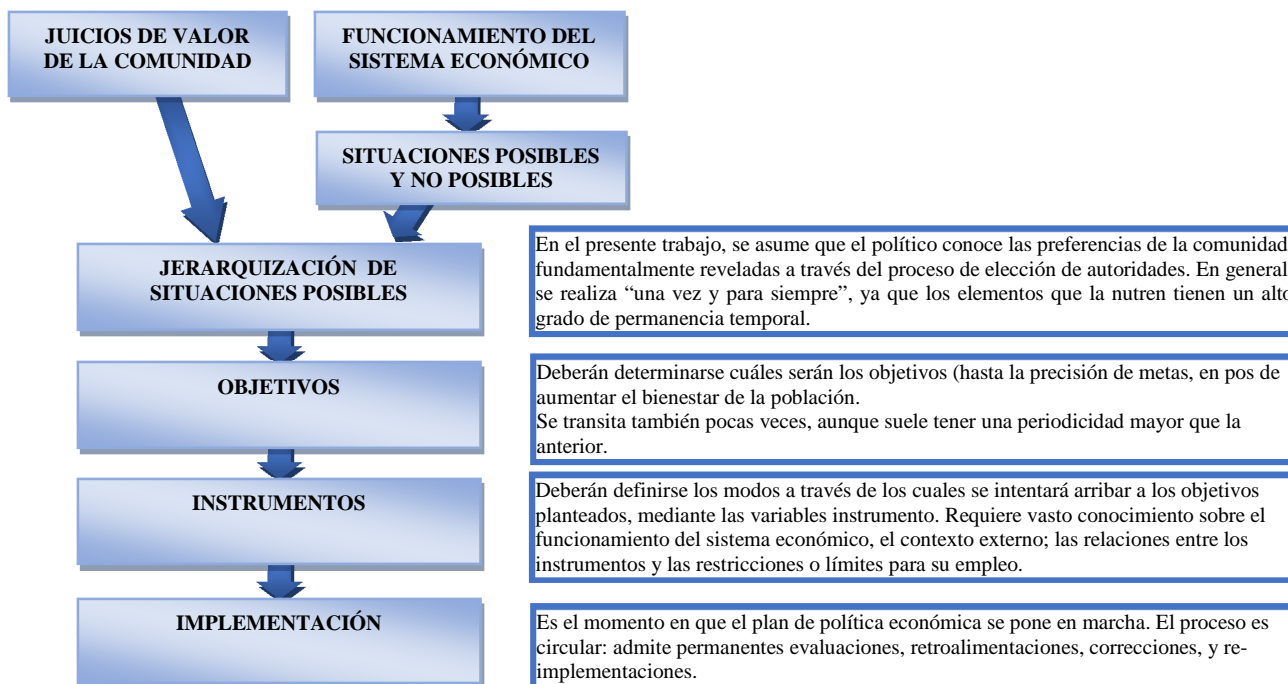
A) Diseño de la política económica: Etapas del proceso lógico

Para el desarrollo de la presente investigación se propone seguir la lógica del proceso de diseño de la política económica que se describe sucintamente a continuación. Antes de comenzar, debe advertirse que se trata de una modelización, la cual implica supuestos simplificadores a fin de comprender -a grandes rasgos- el funcionamiento de determinados aspectos en la realidad económica.

Ahora bien, a partir de los dos elementos que le vienen dados: el funcionamiento de la economía y las preferencias de la comunidad, el político busca acercar el “ser” al “deber ser”. Su tarea puede ser dividida metodológicamente en etapas básicas que integran un proceso claramente definido desde el punto de vista conceptual, aunque en la práctica pueden superponerse.

² La clasificación no es, en ningún caso, permanente y definitiva, sino todo lo contrario: la caracterización es relativa, en tanto puede variar según el modelo, el momento o el lugar.

Cuadro I: Proceso de elaboración de política económica



Fuente: Elaboración propia en base a Trapé (2006)

Es necesario dejar claro que en materia de política económica no hay recetas de aplicación universal y permanente. Si bien es cierto que existen instrumentos que normalmente tienen mayor impacto sobre determinados objetivos, no existen verdades absolutas ni permanentes que permitan emparentar unos con otros en todo momento y lugar. Todo depende de la estructura de la economía de que se trate, de su evolución en el tiempo y de las preferencias de la comunidad que se analiza (Trapé, 2006).

En función de las etapas descriptas, puede afirmarse que **el proceso de diseño de la política económica “invierte” la lógica de razonamiento que típicamente realiza el análisis económico.** El análisis de política económica determina en primer lugar objetivos y, sobre la base de aquellos, selecciona los instrumentos y determina el valor que deben alcanzar. Es decir, comienza con los objetivos (variables endógenas) y luego determina los instrumentos (variables exógenas); a la inversa del análisis económico que, partiendo de las variables exógenas, determina el valor de equilibrio de las variables endógenas del sistema³.

3. GENERALIDADES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

Valen algunas consideraciones de larga data de la economía argentina para describir el contexto en el cual se desarrolló el escenario de 2015 y las posibilidades de acción de cada gestión de gobierno en Argentina, cuyo desconocimiento puede afectar gravemente las medidas propuestas.

En primer lugar, Argentina ha registrado a lo largo de su historia una alta *volatilidad* en la evolución de su PBI. De acuerdo al análisis de De Pablo (2010, pág. 18), “tanto en períodos de fuerte crecimiento económico tendencial, como en períodos de crecimiento moderado o de estancamiento total de la economía, las fluctuaciones anuales del nivel de actividad fueron muy intensas”. Esa fuerte oscilación de corto plazo del PBI total tiene fuertes implicancias sobre la forma en que se encararan las actividades

³ Nótese que los dos recorren, en direcciones diferentes, la relación entre variables endógenas y exógenas, que para ambos es la misma.

económicas en Argentina, donde se vuelven sumamente usuales las apreciaciones de *cortísimo* plazo y siempre quedan relegadas las visiones largoplacistas.

Asimismo, Argentina ha registrado en algunos momentos de su historia, altas tasas de desempleo. En relación a este punto De Pablo (2010) analiza el período 1963-2010 (de acuerdo a la disponibilidad de datos) e identifica tres épocas. En la primera de ellas, entre 1964 y 1992, la tasa de desocupación urbana osciló entre un 4 y un 6%; la segunda, que transcurre entre 1993 y 2002, registra una tasa que se triplicó con respecto al promedio anterior; y la tercera, que comienza en 2003, con una tasa que volvió a disminuir de manera significativa (llegando a 8% de la fuerza laboral).

“Las cifras de pobreza e indigencia han seguido la misma tendencia que el desempleo, y también son un problema cuya solución es la creación de mucha mayor cantidad de fuentes de trabajo productivo y de la apropiada preparación educativa para los mismos. Por ahora existe el paliativo de los subsidios para este importante grupo social, aliviando el problema hasta que se encuentre una solución más definitiva” (Ferrerres, 2010, pág. 30).

En la descripción de largo plazo de la economía argentina no puede omitirse el análisis de la inflación. Especialmente luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la historia inflacionaria argentina tendrá, en palabras de De Pablo, las siguientes características: tasa creciente, no uniforme, desvinculada por completo de la inflación internacional. El autor destaca que –más allá de los “picos” inflacionarios registrados- es el aumento muchas veces menor que esos picos pero sistemático el que fue generando expectativas inflacionarias e institucionalizando la inflación.

De acuerdo a De Pablo, el sistema monetario fue débil por tener que responder a las necesidades financieras de los gobiernos. Téngase en cuenta que, como puntualiza Ferrerres (2010), la tendencia deficitaria del sector público, acompaña a la historia argentina desde 1810. “Salvo muy pocos años de equilibrio, el resto del período fue de permanente déficit, excepto algunos datos circunstanciales de la década del ‘90 [...] y [...] los de 2003 y 2004” (págs. 25-26).

Conocida la tendencia deficitaria del sector público argentino, la evolución de la deuda pública no es del todo sorprendente. De acuerdo a Ferrerres, en la mayor parte de los años de estabilidad económica, la deuda pública no pasó de representar más que el 20% del PBI. Aún después de la reestructuración de la deuda pública de 2005, Argentina registraba en 2009 una proporción cercana al 50% del PBI en 2009, lo que –de acuerdo al criterio de Ferrerres (2010)- la dejaba lejos de una situación estable a largo plazo.

Los resultados en materia económica no son aislados de las características institucionales de nuestro país. En relación a ello, tanto De Pablo (2010) como Ferrerres (2010) destacan la cantidad de Presidentes y Ministros de Economía que han pasado por la gobernanza argentina, con mucha mayor frecuencia que la que manda la normativa, asociándolo a las oscilaciones en la estrategia de país a largo plazo que Argentina ha seguido, que se tradujeron en inestabilidad de gobiernos y también de los funcionarios que ocuparon las principales posiciones directivas.

4. ¿ADÓNDE ESTÁBAMOS EN DICIEMBRE DE 2015?

Las condiciones externas indicaban que el mundo en el año 2015 crecía a un ritmo modesto. China registraba una notable desaceleración de su crecimiento y un proceso de deflación (que provocó una caída de los precios de las materias primas), y una depreciación de su moneda (que motivó la apreciación de las monedas latinoamericanas). A ese escenario se le sumaban los indicios de la Reserva Federal de Estados Unidos de que pronto aumentaría las tasas de interés, lo cual incrementaba los temores de que los capitales huyeran de las economías emergentes. Estas últimas, por su parte, presentaban su quinto año consecutivo de disminución de las tasas de crecimiento,

llegando a su ritmo más débil desde la crisis financiera, y Brasil, en particular, enfrentaba una grave crisis económica y social.

En base a este panorama, dos efectos eran esperables:

- Por un lado, la apreciación de las monedas de los países latinoamericanos llevaba a que los saldos en cuenta corriente se deterioraran, debido a un aumento de las importaciones y caída en las exportaciones.
- Por otro lado, la salida neta de capitales generaba un deterioro del saldo en la cuenta capital.

Específicamente en Argentina, en el año 2015, el PBI corriente presentaba una tendencia alcista debido al problema inflacionario de gran magnitud que aquejaba a la economía argentina desde el año 2007 (alcanzando una tasa de inflación anual del 27% en el año 2015, según el Índice Congreso). Sin embargo, si se observa el PBI real, que es el indicador correcto para ver el nivel de actividad, se vislumbra un enfriamiento progresivo desde el 2° trimestre de 2015, luego de una trayectoria ascendente prácticamente ininterrumpida que se había registrado desde agosto de 2014. Lo dicho puede observarse en los gráficos presentados en la carilla siguiente.

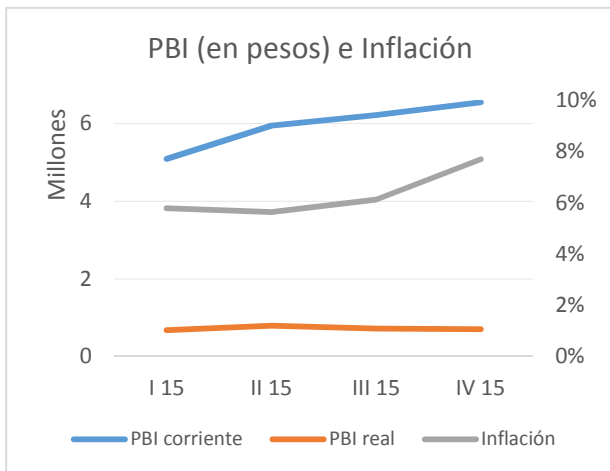
En cuanto al tipo de cambio nominal, éste era fuertemente administrado por el BCRA. En términos reales, el índice de tipo de cambio real multilateral cayó un 10% durante todo el año 2015, marcando grandes pérdidas de competitividad. Esto llevó a que la cuenta corriente -en sus tres subcuentas- registrara un déficit, que junto con la salida de capitales registrada en la cuenta financiera en el último trimestre de 2015, ocasionó una variación neta negativa de las reservas internacionales.

En relación a las cuentas fiscales, si bien los ingresos corrientes aumentaron durante el año 2015 (con excepción del último trimestre), los gastos corrientes aumentaron en mayor proporción, por lo que durante todo el año 2015, se registra un déficit que se agrava en el último trimestre. Si a esto se le adicionan las operaciones de capital, el saldo se torna aún más negativo. Esta situación deficitaria del resultado primario se venía registrando desde el 2012 y en el 2015 llegó a representar casi dos puntos negativos del producto (INDEC). Conocida la tendencia deficitaria del sector público argentino, la evolución de la deuda pública no es del todo sorprendente. El endeudamiento creció hacia 2015, aunque fundamentalmente en su componente de deuda interna. Si se toma la referencia de Ferreres, según la cual en la mayor parte de los años de estabilidad económica, la deuda pública no pasó de representar más que el 20% del PBI, Argentina estaba en 2015 lejos del parámetro.

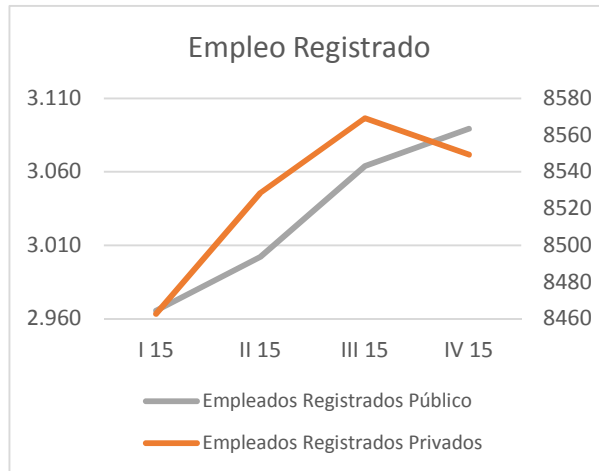
Entre los factores que explican los déficits en cuenta corriente y fiscal, se destaca el deterioro del sector energético. En cuanto al déficit de cuenta corriente, se recalca la fuerte erogación de divisas para solventar las importaciones de gas natural y combustibles, mientras que desde el punto de vista del déficit fiscal, se destaca el peso de los subsidios a la oferta y a la demanda de energía. A este último se le adiciona el peso de las remuneraciones en los gastos corrientes, debido al fuerte aumento que se registra durante el año 2015 de los trabajadores registrados en el sector público, en detrimento de la tendencia decreciente en el sector privado, lo que explica en cierta forma la baja en las tasas de desempleo del año 2015.

En relación a las condiciones de vida de la población, se advierte que durante el período 2012-2015, Argentina registró un incremento de la pobreza (con una tasa que llegó al 29% de individuos para el año 2015 según la UCA) asociado a la aceleración de la inflación, en un contexto de actividad económica estancada.

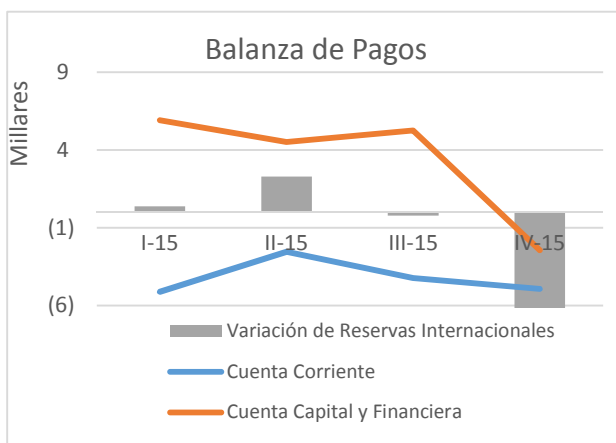
Gráfico 1- Variables que describen el escenario económico argentino en 2015



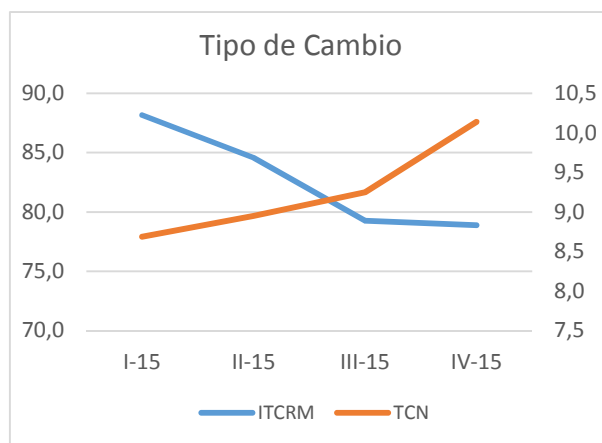
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Ámbito Financiero (Índice de Congreso)



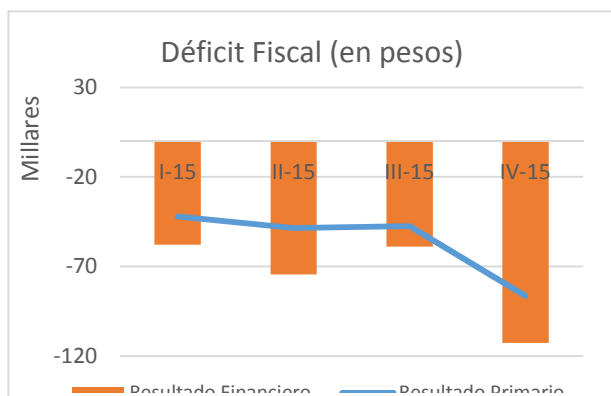
Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS, SSPEyEL, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.



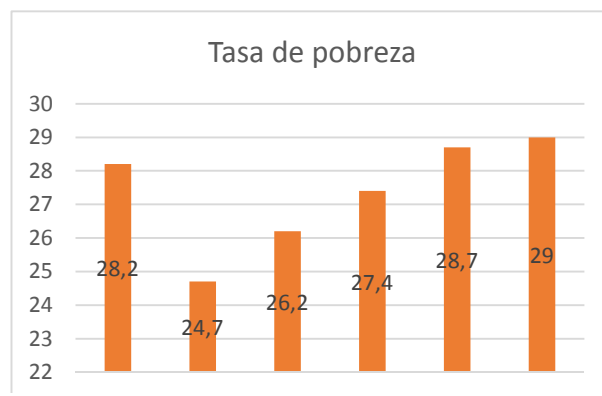
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC



Fuente: Elaboración propio en base a datos del Ministerio de Hacienda.



Fuente: Elaboración propio en base a datos del Ministerio de Hacienda.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Deuda Social de la UCA.

De acuerdo a lo expuesto, se puede resumir la situación macroeconómica de Argentina a fines de 2015 con los tres desequilibrios superpuestos (ya informados por Prebisch en 1955): fiscal, monetario (Inflación) y externo (Déficit de Cuenta Corriente) – muy vinculado a la pérdida de competitividad cambiaria que se registraba-, que dejaban a la economía argentina en un estancamiento de la actividad económica. No sorprende en esta línea de análisis las altas tasas de pobreza arriba descriptas, a pesar de los esfuerzos realizados en la aplicación de políticas sociales (el plan Progresar, el incremento en la Asignación Universal por Hijo, el aumento de la cobertura del sistema de jubilaciones, etc.), en medio de un escenario económico-social con un problema inflacionario de magnitud, fuertemente relacionado con el déficit del sector público.

5. DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES DE LA NUEVA GESTIÓN

En este apartado se intenta abstraer del discurso realizado por el Presidente Mauricio Macri en la apertura de sesiones del Congreso en el año 2016 -a tres meses del inicio de su gestión-, el diagnóstico que hizo el equipo de gestión de lo ocurrido los últimos años, los principales desafíos y prioridades y los lineamientos básicos de su agenda de trabajo, haciendo especial hincapié en los aspectos relacionados con la política *económica*.

En relación a lo ocurrido previo al cambio de gestión, el discurso se nutre de vastos elementos técnicos. En ese sentido el diagnóstico del estado de situación, coincide en lo general con el diagnóstico hecho en base estadística por este equipo y presentado en términos breves en el apartado anterior. Por lo tanto, en este apartado sólo se ponen de relieve algunas cuestiones que el Presidente enfatizó en cuanto a aspectos socio-económicos.

Mauricio Macri enfatizó la escasa información estadística disponible para analizar el estado de la economía, que el empleo no había crecido durante los últimos cuatro años como consecuencia de la inflación y de las trabas que el mismo Estado había puesto a las personas y a las empresas (cepo cambiario, restricciones para importar y exportar, etcétera), que habían altos niveles de trabajo informal, que el empleo público había aumentado y se habían pagado muchos impuestos, pero sin mejorar las prestaciones del Estado. Fue explícito al mencionar que los altos niveles de inflación eran consecuencia del financiamiento del Déficit Fiscal por parte del Banco Central, a través de la emisión monetaria y el endeudamiento.

Resaltó también el Déficit energético, y explicitó que ello ejercía una enorme presión sobre los recursos fiscales de Argentina y generaba dependencia del exterior. Se refirió en este aspecto a la pérdida del stock de reservas de petróleo y gas y a la ausencia de incentivos a la inversión, fundamentalmente en el mercado eléctrico. Advirtió también que había una profunda injusticia en las diferencias tarifarias entre los que vivían en el interior y los que residen en el área metropolitana, y que el desarrollo de las energías renovables había sido casi nulo, aún teniendo una de las mayores potencialidades en energía solar y eólica.

En cuanto a las relaciones comerciales, resaltó la crisis en las economías regionales relacionada con la política cambiaria, entendiéndolo que ello había resultado un freno a la creación de empleo. En cuanto a las relaciones financieras con el resto del mundo, el Presidente se explayó en torno al conflicto con los “Fondos Buitre” e invitó a construir los consensos necesarios en el Congreso para *solucionar* este conflicto; expresándose, en términos generales, en contra del aislamiento del mundo.

Advirtió las problemáticas de la cantidad de gente viviendo en condiciones de pobreza y en condiciones de indigencia y la falta de acceso a los servicios básicos. Se explayó además en las condiciones de vida de la población. En relación a la educación pública, expresó que el servicio actual poseía severos problemas de *calidad* y que no aseguraba la igualdad de oportunidades, y advirtió la escasa importancia dada al rol de la *evaluación* del servicio y los resultados educativos. También se

refirió sucintamente a las enormes desigualdades y los problemas estructurales del sistema de salud pública, especialmente al PAMI.

Por último, se refirió en esta dirección al estado de la infraestructura argentina y alegó que el mismo ocasionaba una pérdida de competitividad, con una economía cada vez más cerrada y temerosa, dejándola en el puesto 106 entre 142 países, en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

En términos sencillos, el Presidente alegó haber recibido un Estado con dificultades para resolver sus principales responsabilidades, que había conducido a que los argentinos se acostumbraran a la escasa capacidad estatal.

Tras el diagnóstico, el Presidente delineó “tres grandes desafíos” que a continuación se detallan: 1) Pobreza cero, 2) Derrotar el narcotráfico, y 3) Unir a los argentinos. El primero de ellos es el que posee más contenido económico y es por eso que allí se pondrá el foco en lo sucesivo.

Según Mauricio Macri, para lograr “pobreza cero”, es necesario más trabajo y menos inflación. En lo respectivo al nivel de precios, dado que había indicado que la causa de la inflación era el financiamiento -por parte del Banco Central- del déficit público, afirmó que el camino sería la reducción de este último, el cual debía llegar a cero al final del cuarto año de su gestión (es decir, 2019). En relación al empleo, considerando que el Presidente alegó que el empleo no había crecido en los últimos cuatro años anteriores al cambio de gestión y que ello había tenido que ver con el alto nivel de inflación y las trabas que el mismo Estado había puesto a las empresas y las personas, se entiende que las políticas propuestas en este sentido fueron las relacionadas con el control de la inflación y la eliminación del cepo y todas las restricciones cambiarias, que se detallarán en los párrafos que siguen y con las cuales argüía que impulsaría el crecimiento de la producción y el trabajo en todas las provincias. No anunció en este sentido políticas especiales y/o específicas de empleo.

Tras un discurso nutrido de elementos técnicos para el diagnóstico del estado de situación el Presidente invitó a una “nueva etapa”, en la cual indicó que era necesario focalizar las energías en buscar el camino para ver crecer este país, mejorar su educación, su salud, su seguridad, buscar maneras de generar empleo, reducir la pobreza y llevar *felicidad* a todos los argentinos, denotando un alto grado de optimismo en la gestión que comenzaba.

6. PRINCIPALES POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

Se describen en el presente capítulo las “grandes políticas” puestas en marcha por el equipo de gestión que entró en funciones en diciembre de 2015 en Argentina. Se aclara que no se realiza en las páginas que siguen una enumeración y análisis exhaustivos de las medidas enunciadas por el gobierno, sino una descripción de las grandes líneas de acción que los autores del presente trabajo entienden que delinearon la política económica del referido equipo de gestión.

Se advierte asimismo que el análisis desplegado en este Apartado y en el siguiente se limita a diciembre de 2017, abarcando así los dos primeros años de gestión Macrista, logrando de esa manera mantener –dentro de lo posible- cierta distancia de los hechos acontecidos, como así también contar con información estadística que permita el estudio de los mismos.

Este equipo de investigación –de forma preliminar- identifica tres grandes decisiones de política económica, relacionadas entre sí, que se anticipan a continuación: una referida al sector externo, la implementación de un esquema de metas de inflación y la referida a la reducción del déficit fiscal. A esto se suman las decisiones respecto a ciertas medidas relacionadas con las condiciones de vida de la población y algunos aspectos que se detallan al final del presente apartado.

6.1. SECTOR EXTERNO

En relación al sector externo la dirección fue la de aumentar la apertura de la economía. Se puntualizan tres medidas:

- 1) La eliminación y/o reducción de los derechos de exportación (también denominados “retenciones”) a la venta de mercaderías agropecuarias al exterior - con determinadas excepciones-, a través del Decreto Nacional N° 133/2015, con fecha 16 de diciembre de 2015.
- 2) La eliminación del cepo cambiario (y consecuente unificación del tipo de cambio), a través del comunicado 5850 del BCRA, con fecha del 17 de diciembre de 2015⁴.
- 3) La eliminación de las Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación, a través de la Resolución General N° 3823/2015-AFIP, del 22 de diciembre de 2015, que derogó las Resoluciones Generales N° 3252/2012, 3255/2012 y 3256/2012-AFIP y aprobó el "Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones" (SIMI).

A esto se suma el regreso a los mercados internacionales de crédito, en un contexto en el que Argentina necesitaba de ellos, dado el déficit fiscal y el objetivo de control de la inflación (que hacía preferible pagarlo con emisión de deuda que con emisión monetaria).

6.2. ESTABILIZACIÓN:

En septiembre de 2016, a menos de un año de iniciada la nueva gestión, el BCRA adoptó (y anunció) formalmente un régimen de metas de inflación, con vistas al 2017 y años posteriores, con el fin explícito de lograr la estabilidad de precios⁵. El compromiso explícito del BCRA implicó entonces una reducción *gradual* de la inflación con los siguientes parámetros:

Tabla 1: Metas de inflación (establecidas en septiembre de 2016)

	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019
LÍMITE SUPERIOR	17 %	12 %	5%
LÍMITE INFERIOR	12 %	8 %	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

La tasa de política monetaria de referencia elegida por el BCRA fue, en un primer momento, la tasa de las LEBACS a 35 días y, a partir de enero de 2017, la tasa de centro de su corredor de pasés a 7 días.

En el esquema elegido, una vez definida la tasa de interés de referencia, la base y los demás agregados monetarios aumentan o disminuyen al compás de las necesidades de liquidez y el tipo de cambio es flexible. El BCRA puede operar en el mercado de cambios para administrar su hoja de balance y para prevenir fluctuaciones injustificadas. En una estrategia de inflación objetivo es fundamental la confianza de los agentes en las proyecciones de inflación como así también un cierto grado de flexibilidad que permita a los Bancos Centrales desviarse de la meta fijada cuando el desempeño de la economía sea desfavorable (Londoño, Mesa Callejas, & Rhenals, s/f).

⁴ No obstante, la eliminación del cepo fue gradual, ya que el monto operado por los importadores tuvo límites hasta mayo de 2016, momento a partir del cual fue ilimitado.

⁵ Alfonso Prat Gay, en su paso por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas había anunciado en enero de 2016 pautas monetarias, que se corresponden con las metas presentadas en la Tabla 1, anunciadas por el BCRA formalmente en septiembre de 2016.

6.3. REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL

El gobierno anunció que comenzaría con el ordenamiento de las cuentas fiscales y un sendero de metas de reducción del déficit fiscal para los próximos años, el cual se muestra en el siguiente gráfico.

Tabla 2: Sendero Fiscal (Déficit SPnF como % del PBI) (establecidas en enero de 2016)⁶

	HERENCIA 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019
Objetivo	5,8 % (Def. 1°)	4,8%	3,3%	1,8%	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En términos operativos, la decisión más importante en dirección a *reducir* el Déficit fiscal -que pudiera conducir al cumplimiento de las metas planteadas- fue la quita de subsidios a las tarifas de los servicios públicos.

La decisión de quita de los subsidios a los servicios públicos -orientada a acercar el precio del servicio al costo de producción como así también a disminuir las diferencias entre las tarifas que se abonan en distintas partes de la Argentina- provocó la judicialización del caso, generando que la implementación de la misma se hiciera de manera gradual. Así, las actualizaciones de las tarifas eléctricas comenzaron en febrero de 2016 y se extendieron hacia el 2018. Los incrementos tarifarios alcanzaron en el período 2016-2017 un 920% en el caso de la electricidad, un 927% en gas y un 683% en el servicio de agua. En cuanto a la garrafa social, el costo de la garrafa de 15kg aumentó un 122,5% (Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda, 2018).

Junto con la medida de reducción de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos, se propuso mantener el esquema de Tarifas Sociales, que consistió en el descuento en el precio de las tarifas a usuarios residenciales vulnerables y electro-dependientes en todo el país.

6.4.CONDICIONES DE VIDA

Se agrupan en este apartado algunos programas que representan, en su mayoría, la continuidad de programas implementados en la anterior gestión. En ese sentido, pueden enumerarse: PROGRESAR (relanzado bajo el nombre de “Becas PROGRESAR”, con un monto mayor, mayores requisitos, un mayor rango etario y con la intención de fomentar carreras universitarias claves), la Asignación Universal por Hijo (para la cual, además, se oficializó un aumento), el Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo y el PROCREAR (que se sacó de la órbita de ANSES y se pasó a la cartera del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda con el objeto de unificar la política de vivienda y cuyo valor máximo de vivienda se actualizó en 2018 a través de un DNU debido a la depreciación del peso argentino⁷).

La nueva gestión lanzó además algunos programas que se sumaron a los anteriores. En esta línea pueden mencionarse: nuevos instrumentos financieros para promover el ahorro y el crédito a largo

⁶ Estas son las metas anunciadas por Alfonso Prat-Gay, entonces Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, en enero de 2016. Estas metas fueron reconfiguradas en febrero de 2017, al asumir Nicolás Dujovne como Ministro de Hacienda (quedando luego de la siguiente manera: déficit fiscal primario de 4,2%; 3,2%; 2,2% respecto al PBI, para 2017, 2018 y 2019 respectivamente (Base Caja del SPNF).

⁷ Sin embargo, no se modificó el tope del subsidio, por lo que en términos reales, se produjo una reducción del subsidio.

plazo (UVI/UVA)⁸, la reparación histórica para Jubilados y Pensionados⁹, el Plan Belgrano (orientado a la mejora de infraestructura)¹⁰ y la inversión en saneamiento.

Se suman a las descriptas, algunas medidas de relevancia relacionadas con el sector educativo y de salud. Respecto a las políticas educativas, vale destacar que se implementó un “Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa” y que se puso en marcha el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”¹¹, enfocado a lograr una educación de calidad centrada en los aprendizajes.

6.5. INSTITUCIONAL:

Se considera importante destacar también la decisión del nuevo equipo de gestión de reestructurar el INDEC¹², lo que permitió volver a contar con información estadística confiable y un cronograma de publicaciones. Se pone de relieve asimismo la publicación en las páginas oficiales de la tasa de política monetaria y las metas de inflación, como así también las metas de déficit fiscal y los resultados obtenidos respecto a las mismas. Esto es un aspecto importante en cuanto al logro de la credibilidad de las acciones del gobierno.

Como resumen de las grandes políticas implementadas, se propone el siguiente esquema:

<p>APERTURA COMERCIAL Y FINANCIERA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación y/o reducción de las retenciones - Remoción del cepo cambiario - Eliminación de las DJAI 	<p>CONTROL DE PRECIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esquema de Metas de Inflación (Herramienta de política monetaria: tasa de interés de corto plazo) 	<p>REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quita de subsidios a las tarifas de los servicios públicos 	<p>MEDIDAS RELACIONADAS ESPECÍFICAMENTE CON LAS CONDICIONES DE VIDA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuidad de programas - Nuevos programas
<p>ASPECTOS INSTITUCIONALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación de estadísticas veraces - Publicación de la política monetaria y fiscal 			

- ESQUEMA DE POLÍTICA ECONÓMICA

Desde un análisis de política económica, pueden intentar abstraerse ciertos elementos del discurso y de las grandes políticas implementadas para esquematizar el proceso de diseño de la misma. Sin olvidar que este enfoque es una modelización, lo cual implica supuestos simplificadores a fin de comprender -a grandes rasgos- el funcionamiento de determinados aspectos de la realidad económica, podría decirse que el equipo de gestión fijó -de acuerdo al discurso analizado- como variable endógena objetivo a la pobreza, para la cual estableció una meta del 0%. Estableció, a su vez, como variables objetivo intermedias, el empleo y la inflación. Para la primera de ellas -empleo- no fijó un

⁸ Se creó una nueva unidad de cuenta que resguarda el ahorro en pesos y estimula el crédito a largo plazo. Se adecuó la normativa para incluir en el menú de posibilidades a las UVI (unidades de cuenta indexadas por el Índice del Costo de la Construcción -ICC-) y las re-denominadas UVA (atadas a la evolución del IPC de INDEC).

⁹ Debido a que la gran cantidad de casos involucrados había generado largos y costosos procesos administrativos y judiciales, se pretendió establecer procedimientos informáticos ágiles, que permitieran dar respuesta a la mayor cantidad de personas en el menor tiempo posible (Decreto 894/2016).

¹⁰ La Unidad Plan Belgrano, creada el 10 de diciembre de 2015, tiene por objeto desarrollar y coordinar políticas sociales, productivas y de infraestructura que reduzcan la desigualdad entre la región Norte y el resto del país en coordinación con las áreas del Estado Nacional competentes en la materia.

¹¹ Aprobado por Resolución N° 285/2016 del Consejo Federal de Educación.

¹² Decretos 181/15 y 55/16.

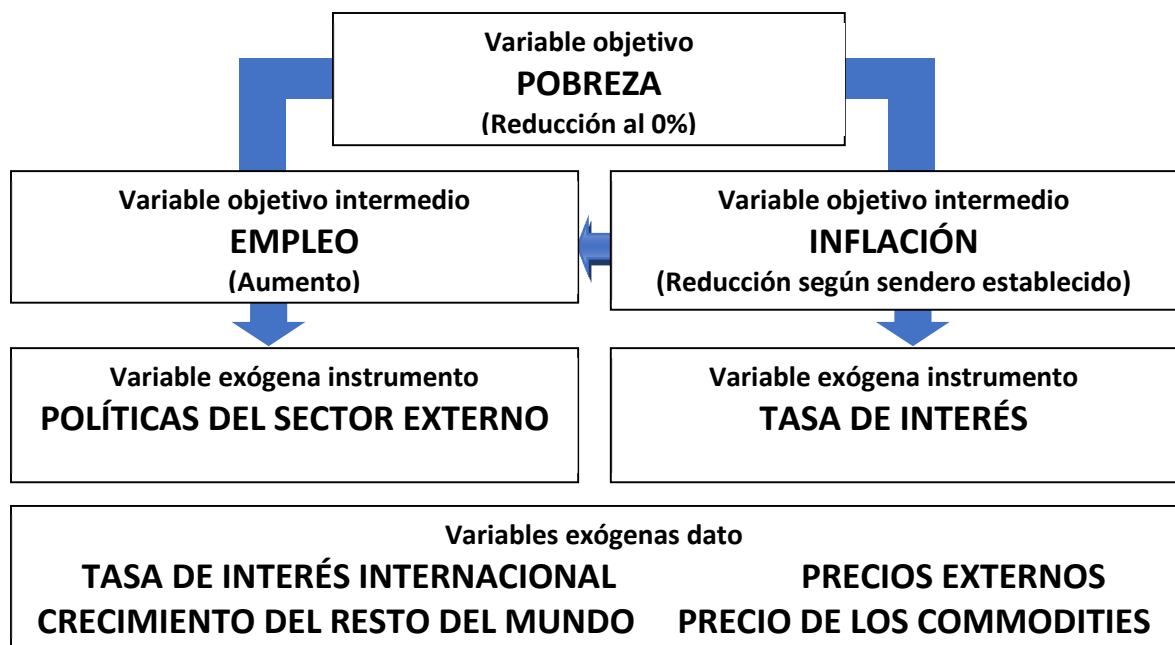
valor meta, sino sólo una dirección de cambio deseada (aumento); mientras que para el control de la inflación sí fijó un sendero de metas objetivo.

Como variables instrumento, de acuerdo a lo expuesto en los Capítulos IV y V, puede decirse que el gobierno eligió la tasa de interés (de corto plazo) para influir en la variable de precios. Respecto al objetivo intermedio de aumento del empleo, el gobierno entendió que las políticas descritas en relación al control de la inflación y el sector externo serían conducentes al incremento de la actividad y, por tanto, del empleo¹³.

En el mismo marco, se entiende que el gobierno asumió como variables exógenas dato a las tasas de interés internacionales, el nivel de precios externo, la tasa de crecimiento del resto del mundo, el precio de los commodities.

Difícilmente, en el plano empírico, una variable pueda ser calificada como “irrelevante” en el sentido estricto. Pero es válido decir que hubo determinadas variables en relación a las cuales el gobierno no se comprometió con un valor a alcanzar o una dirección de cambio deseada. Se trata de variables como el tipo de cambio por ejemplo (flexible en un esquema de metas de inflación), si bien – lógicamente- tras pasados ciertos umbrales se vuelve un foco de atención de los hacedores de política económica.

A continuación, se resume lo antedicho en forma esquemática.



7. RESULTADOS A DICIEMBRE DE 2017

En el presente apartado se describe la evolución de las principales variables que describen el escenario económico, en el lapso 2016-2017, como insumo fundamental para abstraer qué se logró tras las políticas económicas implementadas.

Antes de comenzar, vale aclarar algunos puntos de los que sucedía a nivel internacional. En el año 2017, el mundo creció más de lo previsto, principalmente la zona euro y las demás economías desarrolladas. Según datos de la ONU, el mundo creció al 3% y “alrededor de dos tercios de los países del mundo han crecido más en 2017 que en el año anterior” (ONU, 2018). Bajo este contexto de

¹³No parece haber implementado ningún programa de peso enfocado específicamente en la generación de trabajo.

crecimiento, la inflación empieza a aparecer en las principales economías del mundo (aunque no se torna un problema), lo que llevó a Estados Unidos a advertir sobre el aumento de las tasas de interés nuevamente.

En cuanto a las economías emergentes, si bien algunos de los países que se encontraban en recesión (como Brasil, la Federación de Rusia y Nigeria) han logrado salir de la misma, no han podido crecer a tasas vigorosas. El aumento de los precios de los commodities experimentado en 2017, ayudó a impulsar la actividad de estas economías, pero se trata de un factor favorable a *corto plazo*.

Además, las condiciones para la inversión han mejorado en un contexto de menor inestabilidad financiera y los costos de endeudamiento son más bajos, debido a la disminución de las primas de riesgo, lo que tendió a incrementar la entrada de capitales a los países emergentes.

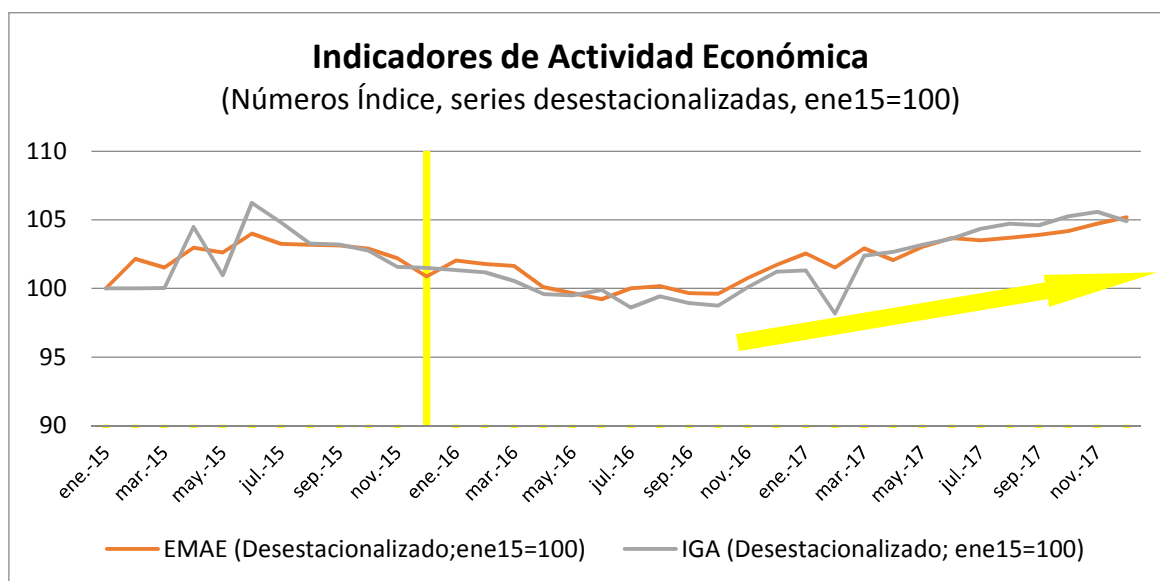
Habiendo contextualizado el panorama internacional, se presenta el análisis de las principales variables de la economía argentina.

7.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO

De acuerdo con lo descripto anteriormente, se entiende que las políticas propuestas para reactivar la actividad (y el empleo) fueron –indirectamente– las relacionadas con el control de la inflación (reducción del déficit fiscal) y la eliminación del cepo y todas las restricciones cambiarias, con las cuales Macri argüa que impulsaría el crecimiento de la producción y el trabajo en todas las provincias.

En términos de actividad, se puede ver en el gráfico siguiente, que el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE), indicador oficial publicado por el INDEC, y el Índice General de Actividad (IGA), que publica la consultora privada de Orlando Ferreres, arrojan una tendencia de estancamiento/empeoramiento durante los primeros meses de la gestión de Mauricio Macri. La promesa de que el “segundo semestre” (de 2016) llegaría lleno de inversiones y crecimiento, tardó algunos meses en comenzar a registrar resultados en esa dirección.

Gráfico 2 - Indicadores de Actividad Económica



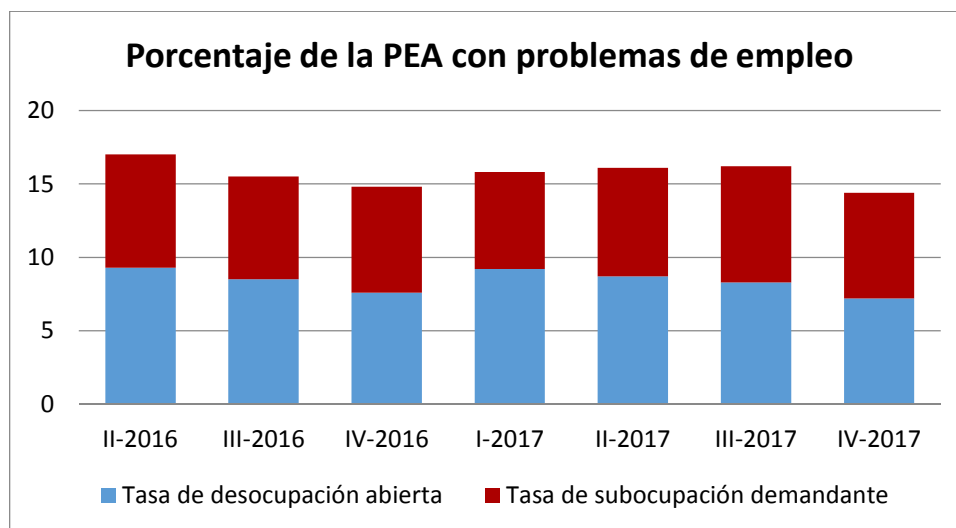
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Fue desde aproximadamente septiembre de 2016, que comenzó a registrarse una tendencia creciente –más clara si se observa el EMAE–, alcanzando así un aumento del 4,3% desde el tercer trimestre de 2016 a diciembre del 2017.

Se observa entonces que, si bien el crecimiento ha sido ininterrumpido, recién había acumulado seis trimestres en esa tendencia y, además, no había sido demasiado robusto. Considérese aquí que, si bien el déficit fiscal se está moderando –aspecto que se retoma en las secciones que siguen-, lo está haciendo muy lentamente, a costa de complicar el proceso de control de la inflación por las necesidades de financiamiento de dicho déficit a través de emisión y deuda, mientras que no se observan *grandes* resultados en materia de actividad.

En relación al empleo, de acuerdo al INDEC, la tasa de desempleo del último trimestre de 2017 fue de 7,2%. Esta tasa –que puede observarse en azul en el gráfico que sigue- marca un descenso con respecto a la registrada en el trimestre anterior y también menor en relación a igual período del año 2016. Esto es coherente con la evolución del nivel de actividad, que –de acuerdo con lo explicado en la sección anterior- creció en forma ininterrumpida durante el 2017. Se aclara aquí que no se consignan en el gráfico los datos de 2015, debido a que los mismos estaban fuertemente cuestionados en cuanto a su veracidad¹⁴.

Gráfico 3: Personas con problemas de empleo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Para comprender bien ese número, sin embargo, se le debe –en primer lugar- agregar la noción de que es una medición urbana, ya que surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que sólo releva información de los aglomerados urbanos¹⁵.

En segundo lugar, dado que para construir la tasa de desempleo que se ha mencionado se considera “ocupada” a la persona que trabajó al menos *una* hora en la semana de referencia, hay otra medición que se vuelve interesante y es la tasa de subocupación demandante. Es decir, la proporción de personas de la PEA que tienen una ocupación, pero menor a 35 horas semanales y buscan activamente otra. Esa tasa ascendió al 7,2% del total de aglomerados también, con lo cual puede decirse que Argentina tenía –en el cuarto trimestre de 2017, último dato disponible- un 14,4% de su población económicamente activa, con capacidad y voluntad de trabajar, que enfrentaba problemas de empleo. Esto puede observarse en los segmentos rojos adicionados al gráfico arriba presentado.

Además de lo mencionado en los párrafos anteriores, debe destacarse que esas estadísticas no distinguen la calidad de las ocupaciones que esas personas tienen; es decir, no discriminan si están empleadas en puestos de trabajos formales o informales. Hay un indicador que complementa la información sobre el mercado laboral en ese sentido. Se trata de la creación neta de puestos de trabajo

¹⁴ El INDEC reanudó las publicaciones sobre las variables de empleo recién en agosto de 2016.

¹⁵ Es decir, si en las zonas rurales la proporción de desempleados fuera mayor que en las urbanas, el dato de desempleo que conocemos estaría subestimado.

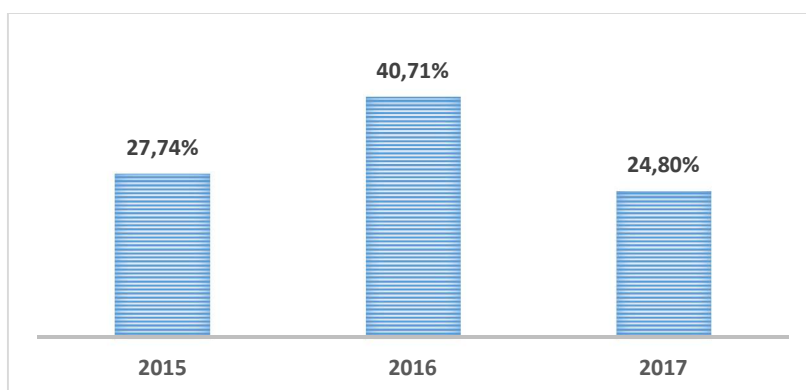
que publica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ese indicador no dice qué proporción de los trabajadores posee un puesto de trabajo “formal”, pero sí, de acuerdo con los últimos datos, da la pauta de que se está creando empleo registrado: en diciembre de 2017 había 82 mil asalariados registrados privados más que en diciembre de 2016 y 42 mil más que en diciembre de 2015.

En pocas palabras, la tasa de desempleo en descenso en Argentina en el último trimestre de 2017 -a pesar de las múltiples salvedades hechas sobre ella para comprenderla mejor- brinda un panorama del mercado laboral, el cual, por supuesto, guarda relación con la evolución lenta pero persistente de la actividad económica registrada en los últimos trimestres (al aumentar el nivel de actividad disminuyen las tasas de desempleo). Sin embargo, no debe nunca perderse de vista que no sólo es necesario pensar en activar la economía para generar empleo, sino también en crear puestos de trabajo de calidad.

7.2. NIVEL GENERAL DE PRECIOS

Respecto al nivel general de precios, Argentina finalizó el año 2017 con una inflación del 24,8% interanual, que -comparada con la tasa de inflación de la mayoría de los países del mundo- continúa siendo una cifra muy elevada. En comparación con los niveles registrados por Argentina los últimos años, la tasa del 24,8% implica, no obstante, una desaceleración: se trata de la tasa más baja registrada en 5 años y una disminución de 15 puntos porcentuales respecto de la de 2016, cuando acumuló 40,7 puntos porcentuales a diciembre según IPC Congreso.

Gráfico 4-Tasas anuales de inflación



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del ámbito.com (índice Congreso; 2015-2016) e INDEC (IPC, 2017)*

Algunos podrían alegar que la inflación del 24,8% del 2017 no es mucho menor que la registrada durante 2013 y 2015. Antes de hacer ese análisis superficial, debe tenerse en cuenta que la inflación 2017 es una en la que se ha levantado el cepo cambiario y se han descongelado tarifas.

A pesar de ese logro, esta cifra (24,8%) sobrepasa la meta inflacionaria del 17% establecida por el BCRA en septiembre de 2016 para el año 2017. El BCRA en su informe de política monetaria de enero de 2018 vislumbró dos hechos que empujaron a la suba en forma directa ciertos precios clave de la economía, y complicaron el cumplimiento de la meta establecida:

- ajuste mayor al previsto en los precios de los servicios regulados.
- ajuste inflacionario en los contratos nominales mayor al previsto.

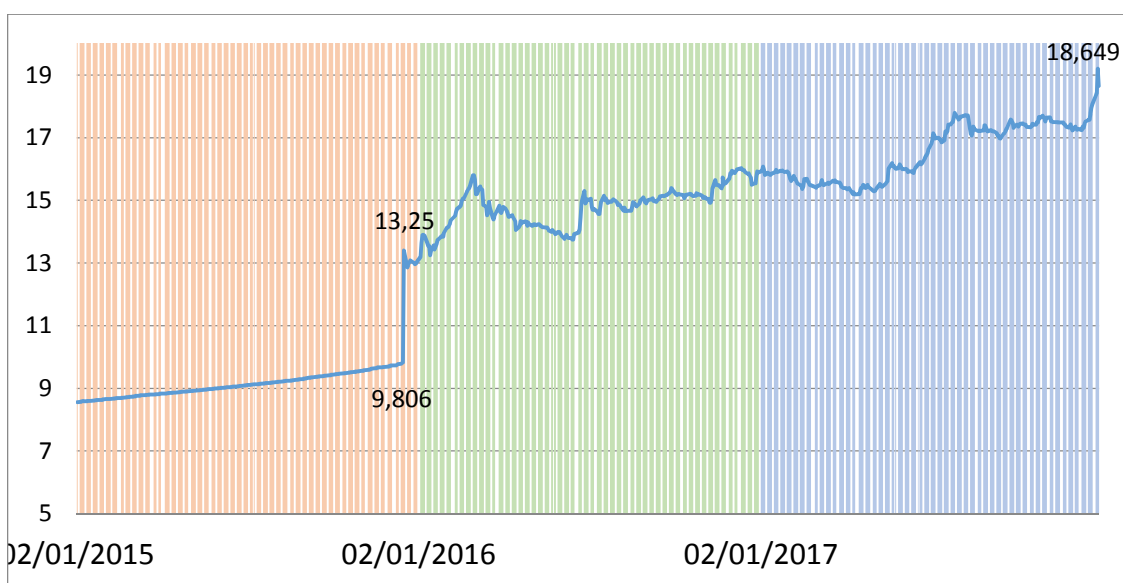
Se sumó a lo anterior el efecto indirecto de la relajación de la tasa de política monetaria por parte del Banco Central, vía reducción de la tasa de interés a fines del año 2016 y principios del 2017, guiado por los resultados favorables en términos de reducción de la inflación en el primer semestre de 2016.

7.3. SECTOR EXTERNO

Antes de analizar el comportamiento del comercio exterior, resulta interesante analizar la evolución del tipo de cambio nominal en relación al dólar y sobre todo el tipo de cambio real desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2017.

Respecto al tipo de cambio nominal, lo primero que llama la atención es el salto en diciembre de 2015 -consecuencia de la eliminación del cepo-, que implicó una devaluación del 34% (el valor del dólar pasó de 9,70 a 13,25 pesos). Esta medida tuvo una fuerte influencia en el índice de precios al consumidor durante todo el año 2016.

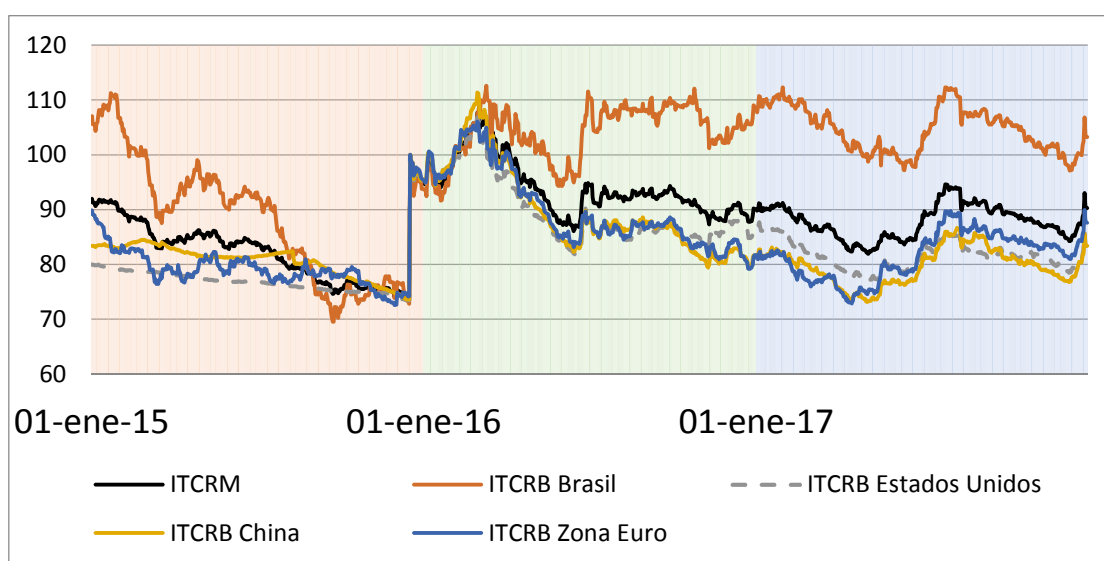
Gráfico 5-Evolución del tipo de cambio nominal contra el dólar estadounidense



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Si se observa la evolución del tipo de cambio real, sin embargo, las conclusiones son otras. En el mismo lapso: el Índice de tipo de cambio real bilateral (con respecto a EEUU) termina un 16% abajo.

Gráfico 6-Evolución del Índice de tipo de cambio real multi y bilateral respecto a distintas monedas

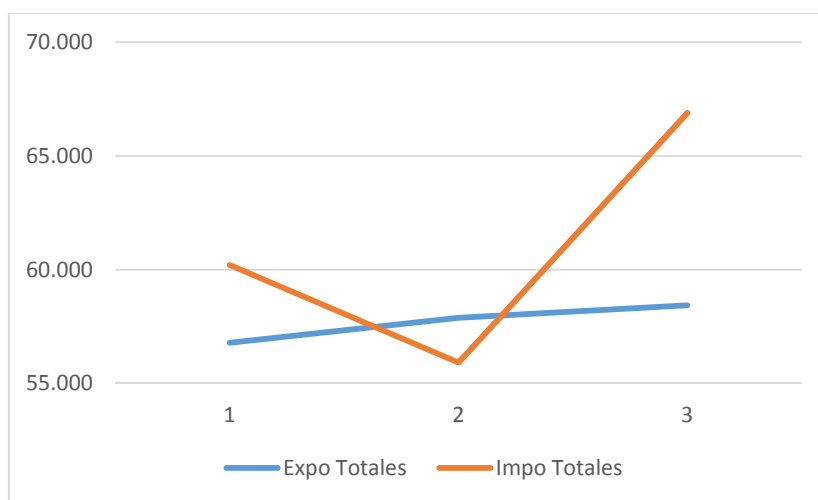


Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Surge claro aquí el proceso de pass trough, según el cual, al aumentar el valor de la divisa, se produce un traslado a precios internos que merma (o, en el extremo, elimina) la competitividad ganada con la devaluación nominal de la moneda.

En cuanto al comercio exterior, puede observarse que en el año 2016 se produce un superávit comercial. El mismo estuvo determinado tanto por la disminución de las importaciones como por el aumento de las exportaciones (fundamentalmente de los productos primarios); ambos factores motivados por el salto del dólar, que llevó -en un primer momento- al encarecimiento relativo de los bienes del exterior. Téngase en cuenta también que durante el 2016 la actividad económica registraba un estancamiento que puede haber contribuido a enfriar las importaciones.

Gráfico 7- Exportaciones e importaciones en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, como se dijo en el párrafo anterior, esta fuerte devaluación producida a fines de 2015, tuvo un fuerte impacto en los precios, lo que llevó a una apreciación real del peso argentino, que provocó que el año 2017 Argentina finalizara con un déficit comercial de 8471 millones de dólares. Este déficit estuvo marcado por el aumento de las importaciones de todos los bienes, como así también por una disminución de las exportaciones, de los bienes primarios y de las manufacturas de origen agropecuario, siendo la excepción las de origen industrial, gracias a la recuperación de Brasil, uno de los principales socios de Argentina, que incentivó la exportación de vehículos.

A esto se le suma el déficit de Cuenta Corriente de Servicios, la cual, según el INDEC, se mantuvo negativa durante los años 2016 y 2017. Se destaca en esta Cuenta la fuerte fuga de dólares que se produjo por viajes y transporte, que totalizó la suma de 8.889 millones de dólares en el año 2017.

Esta salida de dólares generada por el déficit comercial, unida a la salida de dólares por -entre otras cosas- viajes al exterior, requiere de una fuerte entrada de capitales para mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

Esta entrada de capitales se ve reflejada en la cuenta financiera, en la que se observa un fuerte incremento en el saldo, pasando de 18 mil millones, a 30 mil millones de dólares en pasivos de Argentina con respecto al resto del mundo, en el que se destacan los títulos de deuda del gobierno general (y, en segundo lugar, los del Banco Central).

Además, desde julio de 2016 hasta octubre de 2017, se observó una caída de los términos de intercambio, que se define como la razón entre el precio de las exportaciones de un país y el precio de sus importaciones, y refleja la capacidad de compra que tienen los productos domésticos vendidos

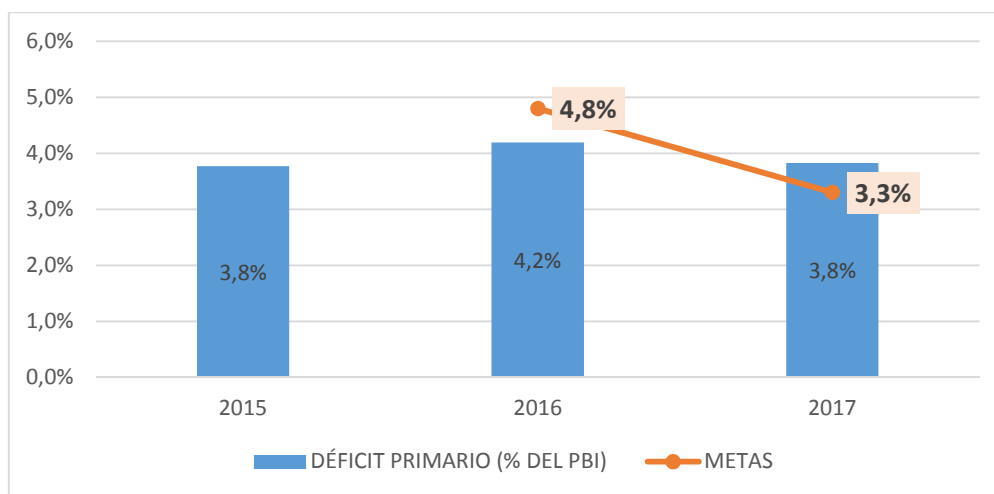
en el extranjero. Así, se observó un aumento de los precios de los bienes que importamos, y una caída de los precios de los bienes que exportamos, lo que lleva a la necesidad de tener que exportar un mayor volumen de bienes y servicios para mantener el nivel de las importaciones tan necesarias para el desarrollo productivo de Argentina (ya que importamos bienes de capital, bienes intermedios y combustibles). Sin embargo, esto no se produjo en la realidad: en 2017 teníamos un déficit comercial, por lo que esta situación dificulta el desarrollo productivo de la economía argentina sino se consiguen las divisas necesarias para financiar dicho déficit comercial.

7.4. SECTOR PÚBLICO

Como se dijo en el apartado anterior, uno de los mayores desafíos del gobierno al asumir el mandato era reducir el déficit fiscal, y para tal fin consideró que una de las formas de afrontarlo era mediante la disminución de los subsidios a los servicios públicos, y fue en esa dirección que se avanzó, actualizando las tarifas de los diferentes servicios.

Si se analiza el comportamiento de las cuentas del sector público para los años bajo estudio (2015-2017), se observa que el déficit fiscal primario alcanzó 4,2 y 3,8 puntos porcentuales respecto del PBI para los años 2016 y 2017, respectivamente. En el caso del 2016 este valor implicó el sobre cumplimiento de la meta fiscal, mientras que en el 2017 estuvo 0,5 puntos por encima de lo propuesto por el gobierno (es decir, cerca de cumplirla)¹⁶.

Gráfico 8- Déficit fiscal como porcentaje del PBI y Metas Fiscales



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Si se profundiza el análisis estudiando los distintos componentes del gasto público, queda en evidencia que, si bien se produjo una disminución de los subsidios económicos (debido a la reducción de los subsidios a los servicios públicos), el gasto incurrido en prestaciones sociales aumentó compensando la baja de los subsidios. Esto puede corroborarse al analizar el Presupuesto Abierto del sector público, en el cual surge que los rubros que más modificaciones sufrieron entre 2015 y 2017 fueron: aumento del peso de seguridad social (de 42,71% a 49,1%), una caída en el peso relativo de

¹⁶ Se aclara aquí que las comparaciones se realizan en relación a las metas propuestas originalmente (anunciadas en enero de 2016 por Prat Gay), que son las consignadas en el Apartado de Principales Políticas implementadas. En relación a las metas reconfiguradas por Dujovne, en febrero de 2017, la segunda meta (2017) sí fue cumplida.

los subsidios (de 12,24% a 5,64%) y un aumento del dinero destinado al pago de la deuda (de 7,66% a 11,03%)

Otro punto interesante de analizar, es el aumento del peso de los servicios públicos en el salario mínimo, vital y móvil, de 6% en 2015 a 16% en el 2017. Esto implica que el aumento tarifario ha generado que hoy se destine en promedio un 10% más del salario al pago de los servicios públicos (Universidad Nacional de Avellaneda, 2018).

Se observa entonces que, si bien después de la implementación de medidas largamente esperadas por numerosos analistas que implicaron un fuerte descontento social en algunos sectores -como fue el ajuste tarifario a los servicios públicos-, se percibe una disminución del déficit fiscal, aún este sigue presentando un desequilibrio llamativo, con una estructura subyacente de erogaciones de gran rigidez, que condiciona fuertemente la política económica. Si esa estructura de erogaciones está relacionada fuertemente con derechos adquiridos, difíciles de modificar, quizá el único horizonte posible para reducir el Déficit fiscal sea trabajar fuertemente en la reforma tributaria.

7.4.1. Deuda Pública

Analizada la evolución del Déficit fiscal, y habiendo descripto también el ambicioso objetivo de reducción de precios, no sorprenderá la evolución creciente del nivel de deuda contraída por la gestión que entró en funciones en diciembre de 2015.

Es decir, todo gobierno tiene fundamentalmente tres modos de financiar el déficit fiscal. Una opción es reducir el gasto público o aumentar los impuestos hasta reducir/eliminar ese déficit, con el correspondiente costo social y las dificultades de que el Congreso lo apruebe, por mencionar algunos desafíos. Otra opción, es imprimir el dinero que le falta, pero esta es una vía que reaviva el proceso inflacionario. La tercera es pedir prestado. Esta última opción es una alternativa que le permite al gobierno obtener fondos inmediatamente y sin estimular la inflación, pero que, por supuesto, tiene un costo (y este costo es elevado cuando se trata de un país como Argentina, con un historial inestable y, en ocasiones, un perfil incumplidor de sus compromisos). El costo de esta última alternativa es la tasa que se debe pagar por las inversiones financieras que se realizan en activos nacionales (bonos emitidos por el gobierno). Esta tasa, está determinada por el riesgo país.

El riesgo país es un índice elaborado por el banco JP Morgan, que mide la diferencia entre la tasa de interés que pagan los bonos nominados en dólares emitidos por un país, con respecto a la tasa de interés que pagan los bonos de igual duración, libres de riesgo (en general, los que emite la Reserva Federal). Invertir en un bono de un país con antecedentes en la suspensión de pago de sus deudas, con condiciones económicas, políticas y/o sociales inestables, conlleva a un mayor riesgo de no recuperar la inversión. En consecuencia, la tasa de retorno de dicha inversión debe cubrir la tasa que ofrecen los bonos de Estados Unidos más la tasa de riesgo de invertir en ese país.

En Argentina, durante el año 2017, si bien el riesgo país era elevado, presentaba una tendencia decreciente, como consecuencia de varias medidas que el mercado había valorado positivamente: erradicación del cepo cambiario, acuerdo con los holdouts, emisión de deuda en los mercados internacionales, eliminación y reducción de retenciones, medidas para controlar la inflación, estimación de crecimiento de 4% en la actividad de junio 2017, etc. A pesar de todos los esfuerzos realizados, el riesgo país no logró alcanzar ni siquiera los niveles de sus países vecinos que, si bien eran elevados al tratarse de países emergentes, eran casi la mitad del índice que presenta Argentina (incluso Brasil registraba un riesgo país de 198 puntos a pesar de la crisis que enfrentaba).

Esto lleva a que la tasa a la que Argentina se endeuda siga siendo elevada, alrededor del 7%, lo que dificulta la financiación de actividades productivas necesarias para el desarrollo y crecimiento del país, que generen los recursos económicos suficientes para poder pagar la deuda contraída.

En ese contexto, hubo una medida del gobierno que fue fuertemente llamativa. Se trató de la colocación de un Bono soberano, nominado en moneda extranjera, a cien años, en junio de 2017, por 2.750 millones de dólares estadounidenses, que pagaría un cupón de interés del 7,125% anual e implicaría un rendimiento del 7,9% por año¹⁷. Vale destacar que Argentina no había emitido con anterioridad un bono con tales características, convirtiéndose en el más extenso de la historia argentina.

Para contextualizar, es útil decir que otros países habían logrado colocaciones de bonos con estas características. Es el caso de Bélgica, Irlanda, China, Dinamarca, Suecia y, a nivel regional, México. Sin embargo, estos otros países habían logrado tasas más bajas. México, por ejemplo, en su colocación del 2014, logró una tasa de alrededor del 4%, muy por debajo de lo conseguido por Argentina. Esto quiere decir que nuestro país consiguió fondos, pero relativamente más caros que otros países de referencia.

Fuera de la comparación con otros países, si la tasa conseguida por Argentina resulta alta, sólo se sabrá a largo plazo. Recuérdese que la tasa de interés que pagamos es, en términos generales, la tasa de referencia norteamericana, más un spread que depende del riesgo que perciben los inversores al mirar Argentina. A medida que Estados Unidos eleve su tasa de interés (tendencia que ya comenzó), el *piso* del costo de financiamiento va a ir subiendo. Por lo tanto, si el interés pactado en este bono resulta caro, dependerá de la trayectoria de la tasa de referencia de Estados Unidos y de cómo evolucione la percepción de los inversores extranjeros en relación al riesgo de colocar su dinero en Argentina.

El hecho de que sea deuda a *100 años* llamó la atención de muchos, con la clara preocupación de que este nuevo “préstamo” endeuda a las siguientes tres generaciones y, por lo tanto, es fundamental pensar en el *objeto* del gasto. De acuerdo a la Resolución N° 97/2017, el gobierno indicó que el destino de los fondos obtenidos por esta colocación será la "atención del servicio de deuda" y "gastos no operativos de la administración nacional", sin más detalles por el momento. El primero de los usos no debería resultar del todo novedoso: gran parte de la deuda que se toma es para refinanciar deuda antigua y “estirar vencimientos” (es decir, alargar los plazos de los vencimientos, hasta poder efectivamente generar capacidad de repago de la deuda). El punto que en ningún caso debe descuidarse es cuál es la *política de inversión* del gobierno. En otras palabras, si el gobierno se endeuda o no, es importante, pero la mayoría de las veces tiene que ver con decisiones financieras con el objetivo de mantener la cartera de “créditos” diversificada (es decir, mezclar inversores que presten los fondos que necesita el país con distintos niveles de riesgo, tasas y plazos, de modo que – en promedio – impliquen un equilibrio “sostenible” que posibilite ejecutar las acciones que el gobierno ha planificado). Lo que intenta recalcar aquí es entonces que son –al menos- igualmente importantes las medidas que diseñe el gobierno en términos de *inversiones*, principalmente en infraestructura, que mejoren el perfil productivo y/o competitivo argentino, de modo de generar crecimiento a largo plazo (y de ese modo, capacidad de repago de la deuda). En particular, dado que gran parte de la deuda actual está nominada en moneda extranjera, el gobierno debería pensar en estimular sectores exportadores y/o en sustituir importaciones, a fin de generar (o liberar) *divisas* para el pago de los cupones de interés, en principio, y del capital, luego.

Haber conseguido colocar un bono de tales características no libera al gobierno de la necesidad de reordenar sus cuentas públicas, disminuyendo el gasto público sin destruir el equilibrio social y aumentando la recaudación – posiblemente mediante readecuaciones impositivas que disminuyan la presión fiscal-, de modo de dejar de registrar déficit fiscal período tras período. Sólo esta moderación, combinada con un uso inteligente de los fondos conseguidos, que mejore el perfil competitivo del país, pueden vislumbrar un camino sostenible a largo plazo que efectivamente posibilite el

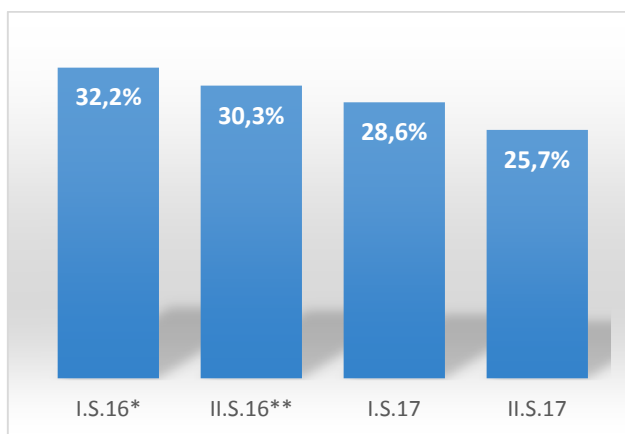
¹⁷ El bono fue colocado por los bancos HSBC, Citibank, Santander y Nomura.

crecimiento de la economía y la generación genuina de empleo, que fueron los objetivos mencionados por el Ministerio de Finanzas al anunciar la colocación del Bono.

7.5. CONDICIONES DE VIDA

Según datos publicados por el INDEC, durante todo el gobierno de Mauricio Macri, la tasa de pobreza –medida en forma unidimensional, es decir, teniendo en cuenta sólo la variable de ingresos monetarios- presenta una marcada tendencia decreciente.

Gráfico 9- Tasa de pobreza



Fuente: *Elaboración propia en base al INDEC*

Para ampliar dicho análisis, y así conocer o al menos hacer una inferencia respecto de la calidad de vida de la población, resulta útil analizar los datos de pobreza multidimensional provistos por el Observatorio Social de la Deuda de la UCA, que mide 7 tipos de carencias:

- Inseguridad alimentaria: se observa una mejora en el año 2017, pero no logra alcanzar los niveles del año 2015. Si se analiza por niveles socioeconómicos, esto afecta principalmente a los niveles “muy bajos” y a quienes viven en las villas (2 de cada 10 hogares de las villas sufren inseguridad alimentaria).
- Cobertura de salud: en el año 2017 este indicador desmejora, afectando en mayor medida a los niveles socioeconómicos “bajos” y “muy bajos”.
- Acceso a servicios básicos: presenta una evolución favorable y se explica fundamentalmente por la inversión pública en servicios urbanos. Los hogares más beneficiados son los que pertenecen al nivel socioeconómico “medio bajo” o “bajo”, pero no se evidencia mejora en el nivel “muy bajo”, en el que siete de cada diez hogares en las villas no tiene acceso a servicios.
- Acceso a vivienda digna: se ve una evolución favorable. Sin embargo, se resaltan fuertes desigualdades que tienden a concentrarse en los más vulnerables (6 de cada 10 hogares en las villas padecen malas condiciones habitacionales).
- Acceso a empleo registrado y seguridad social: presenta un deterioro, principalmente en los estratos “bajos” y “muy bajos”, en el que 6 de cada 10 hogares en villas no posee un trabajo registrado.

Entre las dimensiones que han desmejorado, una de las causas posibles es la inflación, que provoca el deterioro de los salarios reales e impide a algunas personas acceder a una canasta básica

alimentaria, como así también el aumento de los precios de los medicamentos que lleva a que gente deba ajustar sus gastos en salud. Por su parte, los que han mejorado (acceso a servicios y vivienda digna) se deben al aumento de la actividad económica (tasas de crecimiento positivas) que generan una mayor inversión en servicios urbanos. Por último, el aumento en actividad ha generado mayor empleo (tanto formal como informal), y este aumento de empleo informal ha impactado principalmente en los sectores más bajos.

Concluyendo, se puede decir que en el caso de aquellos indicadores que presentan una mejora, ésta no se hace sentir en los sectores más vulnerables y, respecto a los indicadores que han empeorado, su influencia se ha sentido fundamentalmente en dichos sectores. Por lo tanto, se evidencia que, si bien hay menor cantidad de personas en situación de pobreza, existe mayor desigualdad ya que “los más pobres” son aún más pobres.

7.6. COMENTARIOS FINALES

De todo lo expuesto, surge que –en primer lugar- si bien la economía tardó en empezar a dinamizarse, desde septiembre de 2016 el EMAE registró una tendencia positiva prácticamente ininterrumpida hasta diciembre de 2017. En ese marco, la tasa de desempleo ha descendido, aunque la tendencia no es tan clara si se agrega el problema de la subocupación demandante.

En relación al nivel general de precios, Argentina finalizó el 2017 con un 24,8% de inflación de acuerdo a datos del INDEC (cuyos datos ahora se consideran confiables). Se trata de la tasa más baja registrada en los últimos cinco años y, si bien es bastante parecida –en términos superficiales- a la registrada en 2013 o 2015, hay que destacar que la del 2017 es una tasa lograda tras eliminar el cepo cambiario y quitar los subsidios a las tarifas de los servicios públicos. Sin embargo, rebasó la meta exigente del 17% propuesta por la autoridad monetaria para el 2017, lo que implicó cierta pérdida de credibilidad en el manejo de la política monetaria por parte del BCRA.

Tras la eliminación del cepo cambiario se registró una fuerte e inmediata devaluación (nominal) del 34% (en diciembre de 2015) y, desde entonces, un 40% de depreciación más hasta diciembre de 2017. En términos reales, sin embargo, en el lapso 2016-2017 no se recuperó notoriamente competitividad, porque si bien aumentó el tipo de cambio en términos nominales, el aumento del nivel general de precios hizo que –a través del proceso de pass through- el tipo de cambio real no aumentara de la misma manera. En ese contexto, si bien en el 2016, se registró superávit comercial, el mismo fue disminuyendo para terminar registrando déficit en 2017. Al mirar el resultado de la Cuenta Corriente de Servicios, el resultado se agrava por la fuga de dólares que ha provocado la alta demanda de viajes al exterior. La Cuenta Corriente ha estado financiada con la Cuenta Financiera, fundamentalmente con títulos de deuda del gobierno general.

Vale contextualizar lo anterior en un escenario de caída de los términos de intercambio desde julio de 2016 hasta octubre de 2017, lo que complica el panorama para Argentina, la cual necesita los bienes importados para su desarrollo productivo.

En relación al déficit fiscal, el gobierno sobrecumplió la meta 2016 y no alcanzó a cumplir la meta de 2017 (aunque no la rebasó fuertemente)¹⁶. En relación a la reducción del Déficit fiscal, la principal medida fue la quita de subsidios. Esta medida efectivamente logró generar un ahorro importante de recursos públicos, pero ese ahorro se compensó con las mayores erogaciones realizadas en materia de seguridad social. Con lo cual, si bien después de la implementación de medidas largamente esperadas por numerosos analistas –que implicaron un fuerte descontento social en algunos sectores- se percibió una leve disminución del déficit fiscal, este aún sigue presentando un desequilibrio llamativo, con una estructura subyacente de erogaciones de gran rigidez, que condiciona fuertemente la política económica. Si esa estructura de erogaciones está relacionada profundamente con derechos

adquiridos, difíciles de modificar, quizá el único horizonte posible para reducir el Déficit fiscal sea trabajar fuertemente en la reforma tributaria.

Analizada la evolución del Déficit fiscal, y habiendo descripto también el ambicioso objetivo de reducción de precios, no sorprenderá la evolución creciente del nivel de deuda contraída por la gestión que entró en funciones en diciembre de 2015. En Argentina, durante el año 2017, si bien el riesgo país era elevado, presentaba una tendencia decreciente, como consecuencia de varias medidas implementadas por la referida gestión, que el mercado había valorado positivamente. Pero a pesar de todos los esfuerzos realizados, el riesgo país no lograba alcanzar los niveles de sus países vecinos que, si bien eran elevados al tratarse de países emergentes, eran casi la mitad del índice que presentaba Argentina (incluso Brasil registraba un riesgo país de 198 puntos a pesar de la crisis que enfrentaba). Esto lleva a que la tasa a la que Argentina se endeudaba siguiera siendo elevada, alrededor del 7%. Esto dificulta la financiación de actividades productivas necesarias para el desarrollo y crecimiento del país, que generen los recursos económicos suficientes para poder pagar la deuda contraída. Se destaca, sin embargo, la posibilidad de *acceder* a los mercados de crédito internacionales. En ese contexto, la colocación en junio de 2017 de un Bono soberano, nominado en moneda extranjera, a cien años, fue una medida muy llamativa dado que Argentina no había emitido con anterioridad un bono con tales características, convirtiéndose en el más extenso de la historia del país.

Por último, se refieren algunos datos en relación a la cantidad de personas viviendo en condiciones de pobreza, cuya reducción constituía el desafío fundamental delineado por la gestión de Mauricio Macri. Según datos publicados por el INDEC, durante el lapso 2016-2017, la tasa de pobreza –medida con criterio monetario- presenta una marcada tendencia decreciente (se contrae desde un 32,2 registrado en el primer semestre 2016 hasta un 25,7% en el segundo semestre de 2017).

Cuando el análisis se amplía analizando los datos de pobreza multidimensional –provistos por el Observatorio Social de la Deuda Argentina de la UCA, que mide 7 tipos de carencias (Inseguridad alimentaria, Cobertura de salud, Acceso a servicios básicos, Acceso a vivienda digna y Acceso a empleo registrado y seguridad social), surge que entre las dimensiones que han desmejorado, una de las causas posibles es la inflación, que provoca el deterioro de los salarios reales e impide que algunas personas no puedan acceder a una canasta básica alimentaria, como así también el aumento de los precios de los medicamentos que lleva a que los sujetos deban ajustar sus gastos en salud. Por su parte, los que han mejorado (acceso a servicios y vivienda digna) se deben al aumento de actividad económica, la cual genera una mayor inversión en servicios urbanos. Por último, el aumento en actividad ha generado mayor empleo, y el aumento de empleo informal ha impactado principalmente en los sectores más bajos.

Sin embargo, en el caso de aquellos indicadores que presentan una mejora, ésta no se hace sentir en los sectores más vulnerables y, respecto a los indicadores que han empeorado, su influencia se ha sentido fundamentalmente en dichos sectores. Por lo tanto, se evidencia que, si bien hay menor cantidad de personas en situación de pobreza, existe mayor desigualdad ya que “los más pobres” son aún más pobres.

8. CONCLUSIONES PRELIMINARES

En el presente trabajo se ha propuesto un ejercicio de análisis del diseño de la política económica, tomando como caso de estudio el cambio de gestión ocurrido en Argentina a fines de diciembre de 2015, tras el cual asumió el mando el Ing. Mauricio Macri.

Para llevar a cabo tal ejercicio, se ha propuesto, en primer lugar una revisión de las generalidades de la economía argentina que ningún análisis de política económica puede dejar de lado. Como punto de partida obligatorio, es importante tener en cuenta que la economía en la que se enfoca el presente análisis es una economía muy rica en recursos naturales, que ha registrado altos y persistentes niveles de inflación (e institucionalizado la misma), que utiliza el dólar como reserva de valor (conducta que se profundiza cuando hay desconfianza en el manejo de la situación económica por parte de las autoridades), que sufre el estrangulamiento externo como limitación recurrente del crecimiento -el cual ha sido fuertemente volátil a lo largo de su historia-, que padece la fuerte exposición a la volatilidad de capitales financieros y que posee un déficit abultado y crónico.

En segundo lugar, y complementando lo anterior, se ha llevado a cabo un análisis del escenario a diciembre de 2015. En relación al contexto externo vale destacar un crecimiento mundial modesto, en el que China registraba una notable desaceleración de su crecimiento, un proceso de deflación y una depreciación de su moneda (que provocó la apreciación de las monedas latinoamericanas). A ese escenario se le sumaban los indicios de la Reserva Federal de Estados Unidos de que pronto aumentaría las tasas de interés, lo cual incrementaba los temores de que los capitales huyeran de las economías emergentes. Estas últimas, por su parte, presentaban su quinto año consecutivo de disminución de las tasas de crecimiento, llegando a su ritmo más débil desde la crisis financiera, y Brasil –importante socio comercial de Argentina y país grande de la región-, en particular, enfrentaba una grave crisis económica y social.

De acuerdo a lo expuesto, se puede resumir la situación macroeconómica de Argentina a fines de 2015 con los tres desequilibrios superpuestos (comentados ya por Prebisch en 1955): fiscal, monetario (Inflación) y externo (Déficit de Cuenta Corriente) – muy vinculado a la pérdida de competitividad cambiaria que se registraba-, que dejaban a la economía argentina en un enfriamiento progresivo desde el segundo trimestre de 2015, atada a un cepo cambiario y con graves de pérdidas de competitividad. Esto último empeoraba la Cuenta Corriente y, junto con la fuga de capitales, las reservas disminuían. No sorprende en esta línea de análisis las altas tasas de pobreza registradas (29% en 2015), a pesar de los esfuerzos realizados en la aplicación de políticas sociales (plan Progresar, el incremento en la Asignación Universal por Hijo, el aumento de la cobertura del sistema de jubilaciones, etc.), en medio de un escenario económico-social con un problema inflacionario de magnitud, fuertemente relacionado con el déficit del sector público. Éste último, a su vez, explicado en gran medida por el deterioro del sector energético, que perfora tanto el déficit fiscal (por los subsidios a los servicios públicos) como el déficit comercial (por implicar una fuerte erogación de divisas para solventar las importaciones de gas natural y combustibles). También significaban un peso importante en el Déficit fiscal las remuneraciones incluidas en los gastos corrientes, debido al fuerte aumento que se registraba durante el año 2015 de los trabajadores registrados en el sector público, en detrimento de la tendencia decreciente del sector privado.

Tras ello, se ha abstraído del discurso presidencial de apertura de sesiones del Congreso de la Nación el diagnóstico de situación que hizo el nuevo equipo de gestión –que en líneas generales concuerda por el análisis realizado por los autores del presente trabajo al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior- y los lineamientos de la agenda para los siguientes años. De allí surge que el Presidente delineó “tres grandes desafíos”: 1) Pobreza cero, 2) Derrotar el narcotráfico, y 3) Unir a los argentinos. El presente trabajo se enfocó en analizar el primero de ellos por ser el que poseía más contenido económico. En relación al logro de ese objetivo, el Presidente indicó que era necesario más trabajo y menos inflación. En lo respectivo al nivel de precios, dado que había indicado que la causa

de la inflación era el financiamiento -por parte del Banco Central- del déficit público, afirmó que el camino sería la reducción de este último. En relación al empleo, considerando que el Presidente alegó que el empleo no había crecido en los últimos cuatro años anteriores al cambio de gestión y que ello había tenido que ver con el alto nivel de inflación y las trabas que el mismo Estado había puesto a las empresas y las personas, se entiende que las políticas propuestas en este sentido fueron las relacionadas con el control de la inflación y la eliminación del cepo y todas las restricciones cambiarias, con las cuales argüía que impulsaría el crecimiento de la producción y el trabajo en todas las provincias. No anunció en este sentido políticas especiales y/o específicas de empleo.

Las principales líneas de acción que los autores del presente trabajo entienden que delinearon la política económica del equipo de gestión que entró en funciones en diciembre de 2015, pueden enumerarse –de forma preliminar- como sigue: 1) una referida al sector externo (que incluyó la eliminación y/o reducción de los derechos de exportación a la venta de mercaderías agropecuarias al exterior, la eliminación del cepo cambiario y la eliminación de las Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación, a lo que se le suma el regreso a los mercados internacionales de crédito), 2) la implementación de un esquema de metas de inflación (que proponía llevarla a un dígito en tres años) y 3) la referida a la reducción del déficit fiscal (para lo cual también se proponía un sendero explícito de reducción y cuya principal medida fue la quita de subsidios a los servicios públicos). A esto se suman las decisiones respecto a ciertas políticas relacionadas con las condiciones de vida de la población (que implicaron la continuidad de ciertos programas –con y sin modificaciones- y el lanzamiento de algunos nuevos) y algunas decisiones relacionadas con aspectos institucionales de relevancia (como reestructurar el INDEC para volver a contar con información fidedigna y la publicación de las políticas monetaria y fiscal, en pos de lograr mayores niveles de credibilidad).

Como parte del ejercicio propuesto, se intentó abstraer del Discurso y de las principales políticas identificadas, los elementos para esquematizar el proceso de diseño de la política económica, en función del esquema teórico propuesto. Sin olvidar que este enfoque es una modelización, puede decirse que el equipo de gestión fijó como variable endógena objetivo a la pobreza, para la cual estableció una meta del 0%. Estableció, a su vez, como variables objetivo intermedias, el empleo (para el que no fijó una meta, sino solo una dirección de cambio deseada) y la inflación (para la que fijó un sendero de metas objetivo). Asimismo, eligió como variables instrumento, la tasa de interés (de corto plazo) para influir en la variable de precios. Respecto al objetivo intermedio de aumento del empleo, el gobierno entendió que las políticas descriptas en relación al control de la inflación y el sector externo serían conducentes al incremento de la actividad y, por tanto, del empleo y no parece haber incluido en su agenda ningún programa específico de empleo de peso. En el mismo marco, se entiende que el gobierno asumió como variables exógenas dato a las tasas de interés internacionales, el nivel de precios externo, la tasa de crecimiento del resto del mundo, el precio de los commodities. Se agrega que, si bien difícilmente -en el plano empírico- una variable pueda ser calificada como “irrelevante” en el sentido estricto, es válido decir que hubo determinadas variables en relación a las cuales el gobierno no se comprometió con un valor a alcanzar o una dirección de cambio deseada (ejemplo de ello es el tipo de cambio -flexible en un esquema de metas de inflación-, si bien – lógicamente- traspasados ciertos umbrales se vuelve un foco de atención de las autoridades).

En relación a los resultados se advierte en primer lugar que el análisis desplegado se limita a diciembre de 2017, abarcando así los dos primeros años de gestión Macrista, logrando de esa manera mantener –dentro de lo posible- cierta distancia de los hechos acontecidos, como así también contar con información estadística que permita el estudio de los mismos. Algunos pueden alegar que el análisis pierde validez por proponerse como objetivo evaluar hechos tan recientes. Lo cierto es que, si bien claramente también son válidos los análisis realizados con larga distancia de los hechos ocurridos, este análisis refleja la dificultad que enfrentan los hacedores de política económica, de tomar decisiones en un contexto de información imperfecta.

Los resultados indican que, desde septiembre de 2016, la actividad económica comenzó a reactivarse y registró una tendencia positiva prácticamente ininterrumpida hasta diciembre de 2017. En ese marco, la tasa de desempleo ha descendido, aunque la tendencia no es tan clara si se agrega el problema de la subocupación demandante.

En relación al nivel general de precios, Argentina finalizó el 2017 con un 24,8% de inflación de acuerdo a datos del INDEC (cuyos datos ahora se consideran confiables). Se trata de la tasa más baja registrada en los últimos cinco años (lograda –además- tras eliminar el cepo cambiario y quitar los subsidios a las tarifas de los servicios públicos). Sin embargo, rebasó la meta exigente del 17% propuesta para el 2017, lo que implicó cierta pérdida de credibilidad.

En el lapso 2016-2017 no se recuperó notoriamente competitividad, porque si bien aumentó el tipo de cambio en términos nominales (fundamentalmente tras la salida del cepo, lo que lograron sin grandes dificultades), el aumento del nivel general de precios hizo que el tipo de cambio real no aumentara de la misma manera. En ese contexto, si bien en el 2016, se registró superávit comercial, el mismo fue disminuyendo para terminar registrando déficit en 2017. El resultado se agrava por la fuga de dólares que ha provocado la alta demanda de viajes al exterior. La Cuenta Corriente ha estado financiada con la Cuenta Financiera, fundamentalmente con títulos de deuda del gobierno general. Vale contextualizar lo anterior en un escenario de caída de los términos de intercambio desde julio de 2016 hasta octubre de 2017, lo que complica el panorama para Argentina, la cual necesita los bienes importados para su desarrollo productivo.

En relación al déficit fiscal, el gobierno sobrecumplió la meta 2016, y no alcanzó a cumplir la meta de 2017 (aunque no la rebasó fuertemente). En relación a la reducción del mismo, la principal medida fue la quita de subsidios a los servicios públicos, la cual efectivamente logró generar un ahorro importante de recursos públicos. Ese ahorro, sin embargo, fue compensado con las mayores erogaciones realizadas en materia de seguridad social. Analizada la evolución del Déficit fiscal, habiéndose expresado a favor de recurrir a los mercados de crédito internacionales (y en ese marco, solucionado el conflicto con los holdouts) y habiendo descripto también el ambicioso objetivo de reducción de precios, no sorprende que la deuda pública haya aumentado en el lapso 2016-2017, aunque no preocupan tanto los niveles, sino los “flujos” (es decir, la necesidad de financiamiento año tras año, por el recurrente déficit fiscal).

Con lo dicho hasta aquí (a saber: déficit fiscal, déficit en cuenta corriente e inflación alta), nótese que nuevamente puede hablarse de los tres desequilibrios superpuestos explicados por Prebisch en 1955: fiscal, externo y monetario.

Por último, se refieren algunos datos en relación a la cantidad de personas viviendo en condiciones de pobreza, cuya reducción constituía el desafío fundamental delineado por la gestión de Mauricio Macri. Según datos publicados por el INDEC, durante el lapso 2016-2017, la tasa de pobreza –medida con criterio monetario- presenta una marcada tendencia decreciente (se contrae desde un 32,2 registrado en el primer semestre 2016 hasta un 25,7% en el segundo semestre de 2017). Al analizar los datos de pobreza multidimensional (ODSA–UCA), surge que, en el caso de aquellos indicadores de pobreza multidimensional que presentan una mejora, ésta no se hace sentir en los sectores más vulnerables y, respecto a los indicadores que han empeorado, su influencia se ha sentido fundamentalmente en dichos sectores. Por lo tanto, se evidencia que, si bien hay menor cantidad de personas en situación de pobreza, existe mayor desigualdad ya que “los más pobres” son aún más pobres.

En este sentido, debe decirse que si bien la pobreza se ha reducido –desde un indicador promedio de criterio monetario-, lejos está de arribar a su meta. Esto guarda relación estrecha relación con que tampoco se arribó a las metas previstas de inflación. Recuérdese que, de acuerdo al esquema del gobierno, las medidas relacionadas con el control de la inflación serían conducentes en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. En términos de empleo –que era el otro objetivo intermedio del

esquema- si bien la tasa de desempleo ha disminuido en los primeros dos años de gestión, subsisten problemas de subocupación demandante. Se destaca, no obstante, que las direcciones de cambio han sido las deseadas.

Evaluados los objetivos y metas planteadas, lo primero que salta a la vista es que, en un país con una pobreza que promedia en los últimos años, aproximadamente, un 30% de tasa de pobreza (medida en términos monetarios), con un componente fuertemente estructural, pretender erradicarla en cuatro años de gestión es difícilmente plausible. Algunos podrán alegar en este sentido que “pobreza cero” es sólo un slogan de campaña. Lo cierto es que es engañoso proponerlo como un objetivo de campaña y de gestión, en tanto y en cuanto no es (probablemente) posible. Quizá en Argentina es común que los candidatos (y las autoridades) digan lo “conveniente” en sus discursos para ganar las próximas elecciones. Este equipo de investigación considera que si el objetivo es colocar a la Argentina en la senda del crecimiento y el desarrollo, es importante comenzar por poner objetivos plausibles. En otras palabras, proponer la “reducción de la pobreza” a un nivel de, por ejemplo, 20% (según cuales fueran los otros objetivos si los hubieran) hubiera sido más correcto –en función del análisis económico y la realidad argentina- y tal vez hubiera resistido el análisis técnico que se ha desarrollado en estas páginas. Lo mismo se repitió en el objetivo intermedio de reducción de la inflación, para la cual proponer reducirla a un dígito en tres años, mediando un marcado historial inflacionario (que ha arraigado una fuerte *cultura* inflacionaria) y un objetivo –paralelo- de aumentar el empleo, resulta demasiado optimista.

En este sentido, lo que se intenta decir es que el equipo de gestión –hablando en términos del proceso lógico de diseño de la política económica-, si bien parece haber podido construir un buen diagnóstico del estado de situación, fundamentado en vastos elementos técnicos- identificó de manera incorrecta la situaciones posibles y las no posibles y/o sobreestimó el poder de sus variables instrumento, para llevar a las variables objetivo a sus valores meta (para aquellas a las que les fijo metas objetivo). En este sentido, el foco del trabajo está en analizar la factibilidad de que el equipo de gestión logre hacer lo prometido.

Lo antedicho es sumamente relevante y conduce a enfatizar lo explicado en el Apartado 2: el análisis económico es muy útil a la política económica ya que puede describir y delimitar las situaciones que son alcanzables de las que no lo son, de manera de poder, luego, priorizarlas en base a determinados criterios de valoración. La conciencia de lo anterior –como se ha expuesto en el presente trabajo- es la que posibilita no caer en dos vicios recurrentes. Por un lado, evita menospreciar el valor que tiene el correcto conocimiento del funcionamiento del sistema económico, disminuyendo el riesgo de diseñar medidas sin poder anticipar ni siquiera en forma aproximada cómo responderá el sistema ante ellas. Por otro, evita imaginar que cualquier situación “imaginable” es posible, es decir, no tener conciencia sobre las limitaciones que implica la escasez de recursos, lo cual nos remite ineludiblemente al problema económico fundamental.

El presente trabajo es valioso en cuanto constituye una sistematización de información estadística y análisis que ayudan a contextualizar el momento previo al cambio de gestión, el funcionamiento de la economía argentina, el diagnóstico realizado por la nueva gestión y las políticas implementadas para alcanzar los objetivos planteados, para terminar con un análisis de resultados, que nuevamente implica una sistematización de la información acerca del estado de la economía a diciembre de 2017. Posiblemente no encuentre el lector especializado información *nueva* en estas páginas, pero sí puede encontrarla sistematizada y ordenada de modo de tener una perspectiva más amplia y completa que permita analizar el desempeño del equipo de gestión que entró en funciones en diciembre de 2015. Posee valor también en tanto constituye un ejercicio de análisis del diseño de política económica para evaluar la coherencia interna del plan propuesto, a la luz de la teoría respectiva.

Cierto es que el análisis recién comienza y las conclusiones presentadas tienen, por supuesto, carácter preliminar. Queda mucho por profundizar, tanto en cada política implementada como en los

resultados obtenidos en relación a las diferentes variables que describen el escenario económico y a los resultados que aún puede obtener el equipo de gestión en los restantes dos años de mandato.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cuadrado Roura, J. R. (2006). *POLÍTICA ECONÓMICA Objetivos e Instrumentos*. Madrid: Mc Graw Hill.
- De Pablo, J. C. (2010). *200 Años de Economía Argentina (nunca un momento aburrido)*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Ferreres, O. J. (2010). Comentario general a la historia argentina en cifras. En O. J. Ferreres, *Dos Siglos de Economía Argentina* (págs. 17-33). Buenos Aires: Norte y Sur Fundación.
- Londoño, C. M., Mesa Callejas, R. J., & Rhenals, R. (s/f). *Teoría y realidad de los esquemas de inflación objetivo: Aproximaciones al caso colombiano*.
- Trapé, A. (2006). *Notas sobre el proceso lógico de diseño de la política económica*. Mendoza: FCE-UNCUYO.
- Universidad Nacional de Avellaneda, O. d. (2018). *Infografía, Costo Tarifario*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de Políticas Públicas.
- El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. Presidencia de la Nación. Págs: 5-27. Recuperado de www.sigen.gob.ar.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (Diciembre, 2017). *“Análisis Multidimensional De La Situación De Pobreza En Hogares Desde Un Enfoque De Derechos. Argentina Urbana: 2010-2017”*. Universidad Católica Argentina

PÁGINAS WEB:

Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina (INDEC)
<https://www.indec.gob.ar/>

Ministerio de Hacienda de la República Argentina: Datos económicos
<https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>

Ministerio de Finanzas de la República Argentina.
<https://www.minfinanzas.gob.ar/>

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina: Datos estadísticos sobre la base de SIPA.
<http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>

Fondo Monetario Internacional
<http://www.imf.org/external/index.htm>

Ámbito Financiero: Base de datos
http://www.ambito.com/diario/economia/index_bancodedatos.asp

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
<http://www.un.org/es/index.html>

Banco Central de la República Argentina (BCRA)
www.bcra.gov.ar

DOCUMENTOS OFICIALES

- 1) Decreto Nacional N° 133/2015, con fecha 16 de diciembre de 2015.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256979/norma.htm>
- 2) Comunicado 5850 del BCRA, con fecha del 17 de diciembre de 2015
<http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/comytexord/A5850.pdf>
- 3) Resolución General N° 3823/2015-AFIP
http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003823_2015_12_21
- 4) Decreto 894/2016
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263829/norma.htm>
- 5) Plan Belgrano.
<https://www.argentina.gob.ar/planbelgrano>
- 6) Resolución N° 285/2016 del Consejo Federal de Educación
<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res16/285-16.pdf>