
macroeconomía del desarrollo

Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica

Ramiro Ruiz del Castillo

Desarrollo Económico
Santiago de Chile, abril de 2010



Este documento fue preparado por Ramiro Ruiz del Castillo, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del Programa de cooperación CEPAL/AECID “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe”, Componente 1 “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el combate a la pobreza: el rol de los instrumentos contra-cíclicos”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El autor agradece los comentarios de Juan Pablo Jiménez y de Omar Bello, Oficiales de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, en Santiago de Chile, así como la muy valiosa colaboración brindada por María del Rosario Bongiorno, Analista Sectorial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323406-8

LC/L.3208-P

N° de venta: S.10.II.G.22

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Sobre la estabilización económica y la política fiscal	9
III. La evolución de las finanzas públicas en América Latina	17
IV. Caracterización cíclica de la política fiscal en América Latina y el Caribe	23
V. Acerca del gasto social como instrumento de estabilización económica	33
VI. Conclusiones	39
Bibliografía	41
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	43
Índice de cuadros	
CUADRO 1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ELASTICIDADES DEL GASTO SOCIAL Y SUS COMPONENTES RESPECTO DEL PIB	28
Índice de gráficos	
GRÁFICO 1 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL....	18
GRÁFICO 2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL.....	19
GRÁFICO 3 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS EN INVERSIÓN FÍSICA Y OTROS GASTOS EN CAPITAL DE GOBIERNO CENTRAL	20
GRÁFICO 4 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO CORRIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL.....	21

GRÁFICO 5 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO SOCIAL TOTAL	21
GRÁFICO 6 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL	22

Resumen

Una de las características de la evolución económica de América Latina y el Caribe es que, aún en los años de bonanza -que permitieron acumular reservas y disminuir el endeudamiento externo, evitando así una transmisión directa de la crisis internacional por el canal financiero-, los países de América Latina y el Caribe siguieron presentando durante los 2000 una relativa elevada volatilidad del producto.

Por otra parte, entre las funciones asignadas generalmente a la política fiscal, una de las más importantes consiste en asegurar la estabilidad macroeconómica.

En este marco, el presente documento repasa, en primer lugar, las principales nociones acerca del papel para la política fiscal y su función de estabilización económica, con especial atención a las posibilidades de la política fiscal discrecional así como el uso de estabilizadores fiscales automáticos.

Luego se revisa la evolución del gasto público y del gasto social en América Latina y las tendencias principales de sus componentes, así como su comportamiento cíclico. A tal fin se procede a la estimación de sus características cíclicas, de acuerdo a los desarrollos de la literatura relevante. Asimismo, se consideran las principales conclusiones de las investigaciones que revisan el comportamiento cíclico de la política fiscal en América Latina.

A continuación se repasan cuestiones conceptuales acerca del gasto social, en particular, como instrumento de estabilización económica y, específicamente, para las redes de protección social. Posteriormente, se busca avanzar en la revisión de propuestas para el diseño e implementación de alternativas de política fiscal que permitan una acción anticíclica del presupuesto público destinado a estos componentes del gasto social. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

I. Introducción

Una de las características de la evolución económica de América Latina y el Caribe es que en los años recientes, la dinámica macroeconómica de la región mostró cambios significativos en relación a décadas anteriores.

En primer lugar debe señalarse que el período entre 2003-2008 no tuvo prácticamente precedentes en la historia económica. En esos años la región creció a una tasa media cercana al 5% anual con un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. Este crecimiento estuvo acompañado por una mejora de los indicadores del mercado de trabajo y una disminución de la pobreza en la región. Además, otra característica singular de este período es que la mayoría de los países, al formular sus políticas, dieron prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo cual llevó a la generación de sendos superávits en las cuentas externas y en las fiscales¹.

Sin embargo, a partir de los efectos negativos por la desaceleración del comercio internacional y las caídas de los precios de los bienes primarios, las exportaciones, las remesas y los flujos de inversión extranjera directa, “luego de seis años consecutivos de crecimiento, el PIB de América Latina y el Caribe se contraerá un 1,9% en 2009, lo que equivale a una reducción del PIB por habitante de alrededor del 3%. Junto con ello, se proyecta un aumento del desempleo que llevaría a la tasa de desocupación a alrededor del 9%. A pesar de esto no se prevén situaciones complicadas en términos de la capacidad de los países de América Latina para afrontar sus compromisos externos en 2009. En cambio, la mayoría de los países del Caribe exhiben una situación muy diferente, que los sitúa en un plano de fragilidad ante la crisis internacional².

¹ Ver CEPAL (2008b).

² Ver CEPAL (2009b).

A pesar de los años de bonanza (que permitieron acumular reservas y disminuir el endeudamiento externo, evitando así una transmisión directa de la crisis internacional por el canal financiero), los países de América Latina y el Caribe siguieron presentando una relativa elevada volatilidad del producto. Esta característica puede generar incertidumbre respecto de la evolución del nivel de actividad, impactar negativamente sobre la inversión y por ende, disminuir la capacidad de crecer de los países. Además, la volatilidad del PIB afecta de manera más severa a la población de menores recursos, impactando negativamente en los niveles de pobreza y en la distribución de la riqueza.

En este contexto se hace necesario, desde el manejo de la política macroeconómica, la aplicación de medidas e instrumentos contra-cíclicos en los ámbitos monetario, cambiario, financiero y fiscal que contribuyan a lograr un crecimiento económico más sólido y menos volátil.

Es posible señalar algunas características básicas de la política fiscal de los países de la región de América Latina y el Caribe: problemas de solvencia, volatilidad y comportamiento pro-cíclico. En particular, en cuanto a la relación entre la política fiscal y el ciclo económico, se ha argumentado que la política fiscal en América latina ha seguido un patrón pro-cíclico, es decir que el gasto público tiende a aumentar durante los períodos de crecimiento y caer durante las recesiones.

En particular, es relevante el aporte de Bello y Jiménez (2008), quiénes han mostrado recientemente las diferencias en las características cíclicas de la política fiscal en países particulares de la región, ilustrando las diferencias entre diversos casos, que podrían estar explicadas por la implementación de políticas disímiles por los países de la región.

Entre las funciones asignadas generalmente a la política fiscal, una de las más importantes consiste en asegurar la estabilidad macroeconómica. Es así que la recomendación básica consiste en moderar el gasto público durante las expansiones económicas y asegurar un nivel mínimo del mismo durante las recesiones. En particular, debe evitarse la vulnerabilidad del gasto social, que tiende a ser más pro-cíclico que el resto de los componentes del gasto³.

Para revertir este fenómeno, es importante establecer y consolidar mecanismos de responsabilidad que puedan garantizar la consistencia intertemporal del gasto público en general, y del gasto social en particular. Especial atención debe darse al hecho de que los sectores más pobres son particularmente vulnerables a los shocks macroeconómicos, están más expuestos al riesgo y cuentan con pocos instrumentos de protección⁴.

En este documento se buscará caracterizar cómo ha sido la relación entre el gasto público (en especial el gasto social y sus diversos componentes) y la volatilidad en la región en las últimas décadas. Este desarrollo es novedoso en si mismo y es un aporte del trabajo, ya que no hay estudios que busquen caracterizar de esta manera al gasto público según una clasificación presupuestaria del tipo finalidad/función). Luego se busca destacar el papel que la acción fiscal, por el lado del gasto y diversos instrumentos de la política social, tendría para reducir la volatilidad.

En este marco, se repasarán, en primer lugar, las principales nociones acerca del papel para la política fiscal y su función de estabilización económica. Se revisará también la evolución del gasto público y del gasto social en América Latina y las tendencias principales de sus componentes, así como su comportamiento cíclico. Luego se presentarán las principales conclusiones de las investigaciones que revisan el comportamiento cíclico de política fiscal en América Latina. La sección siguiente presenta la estrategia de estimación utilizada, así como los principales resultados empíricos obtenidos acerca de la prociclicidad del gasto social en nuestra región. A continuación se repasarán cuestiones conceptuales acerca del gasto social como instrumento de estabilización económica (en particular para las redes de protección social), así como propuestas para el diseño e implementación de alternativas de política fiscal que permitan una acción anticíclica del presupuesto público. Por último, se presentarán las conclusiones del trabajo.

³ Ver CEPAL (2006), pág. 66.

⁴ Esto es así ya que los sectores más pobres: *i*) tienden a tener trabajos más informales e inestables; *ii*) en situaciones de crisis y caída de ingresos, sufren efectos de largo plazo en su acumulación de capital humano (por las consecuencias de la pérdida de educación, cobertura de salud y desnutrición); *iii*) acceden de manera limitada a los mercados de crédito (lo que se suma al hecho que usualmente dichos grupos poseen poca diversificación de activos que les permita "suavizar" su consumo en épocas de recesión). Ver, por ejemplo, Hicks y Woodon (2001).

II. Sobre la estabilización económica y la política fiscal

Un primer punto a analizar es la importancia o no de la estabilidad económica. Al respecto vale la pena destacar lo presentado en CEPAL (2008a) sobre las repercusiones de la volatilidad económica. Allí se señala que “es importante destacar que el nivel de volatilidad macroeconómica está asociado a elementos de diversa índole, que difieren de acuerdo con las especificidades de cada país, tales como la inserción internacional, la estructura productiva, la política económica, la vulnerabilidad a desastres naturales, el marco institucional, entre otros”.

En dicho documento se destacan tres tipos de repercusiones. La primera refiere a “las repercusiones de la inestabilidad y de los episodios de crisis en los segmentos vulnerables de la población, como las personas que se encuentran por debajo o cerca de la línea de pobreza o indigencia o cuya vulnerabilidad está vinculada a su identidad étnica, de género, cultural o regional”. La segunda se relaciona con que “las perturbaciones pueden generar conflictos y producir un clima de inestabilidad política y de mayor incertidumbre, con efectos nefastos en la inversión y otros factores determinantes del crecimiento”. Por último, “el tercer factor es el hecho de que la volatilidad y las crisis tienen repercusiones negativas en la inversión física y otras facetas del crecimiento como la acumulación de capital humano y de conocimientos, la estabilidad de las instituciones económicas, la solidez financiera y la distribución del ingreso. Esto implica que la volatilidad afecta al crecimiento no sólo por la vía de la inversión, sino también indirectamente debido a su influencia en los factores estructurales del desarrollo”⁵.

⁵ Ver CEPAL (2008a).

En particular, es necesario enfatizar la importancia de la necesidad de acumulación de capital humano por parte los grupos más vulnerables como forma de salir de la pobreza, y los efectos negativos que la volatilidad económica tiene sobre dicha acumulación.

El papel de la política fiscal para la estabilización económica

En la visión tradicional sobre los objetivos de la política fiscal propuesta por Musgrave, se distingue que la política fiscal, a través de sus distintos instrumentos de ingresos y gastos podrá atender a las funciones de asignación de recursos, de redistribución de la renta y de estabilización macroeconómica.

Al respecto, hay quienes sostienen que la función de estabilización macroeconómica estaría condicionada por las decisiones “microeconómicas” en torno al tamaño, estructura y financiamiento del gasto público relativas a las otras funciones de asignación de recursos y de redistribución de recursos. De esta manera, la función de estabilización sería “residual” en relación a las otras funciones⁶.

Es notorio, sin embargo, que en los últimos años se ha revitalizado el debate académico sobre la capacidad estabilizadora de la política fiscal. Como se señala en Kopcke *et al* (2006), el rol de la política fiscal y su importancia para los diferentes desafíos económicos de Estados Unidos, Europa y Japón en los últimos años, han puesto nuevamente a la acción fiscal y su capacidad para desarrollar una función de estabilización de la actividad económica y sus ciclos, en el centro de las discusiones. Esta centralidad está más que de manifiesto en los planes que los países desarrollados y en vías de desarrollo han llevado adelante para afrontar la crisis económica internacional de 2008/2009⁷.

La tarea de estabilización económica por parte de la política fiscal puede ser desarrollada por el sector público al llevar adelante dos de sus habituales tareas: productor de bienes y servicios y de redistribuidor de ingresos⁸, y mediante acciones de política de tipo discrecional o de la operación de los llamados estabilizadores fiscales automáticos.

En su rol de productor de bienes y servicios, la política fiscal del sector público tendrá efectos estabilizadores si logra, mediante sus operaciones de inversión y consumo, que las fluctuaciones de la demanda nacional sean menores que las fluctuaciones de la demanda del sector privado a lo largo del ciclo económico, contribuyendo a sostener la demanda nacional en fases de recesión y a limitar su crecimiento en fases de expansión.

En su función de redistribución de ingresos, la política fiscal tendrá efectos estabilizadores, por intermedio de los sistemas de transferencias y tributarios, si logra que el ingreso disponible del sector privado fluctúe en menor proporción que el ingreso nacional a lo largo del ciclo económico; es decir, si consigue atenuar las fluctuaciones del ingreso disponible de los agentes privados, ayudando a sostenerlo en etapas de recesión y a morigerar su crecimiento en etapas de expansión. Además, es posible sostener que esto sería en sí mismo un objetivo deseable si los agentes privados valoran positivamente un flujo estable de ingreso.

En términos generales, se asume que la política fiscal puede tener dos objetivos de tipo macroeconómico: asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas y la regulación de la demanda agregada. Mientras que no hay debate respecto al primer objetivo, si lo ha habido respecto del segundo, y desde principios de la década del '70, se ha relegado la función estabilizadora en la política monetaria^{9 10}.

No obstante, diversos autores, como por ejemplo Leith y Wren-Lewis (2005), muestran que es posible asignarle capacidad estabilizadora a corto plazo a la política fiscal, sin que ello lleve necesariamente a poner en riesgo la solvencia de largo plazo del sector público. De esta forma, como señalan Gupta *et al* (2004), la mayoría de la literatura económica reconoce que la política fiscal puede

⁶ Ver Debrun *et al* (2008).

⁷ Ver CEPAL (2009a) y Kacef y Jiménez (2009).

⁸ Ver Marín Arcas (1997).

⁹ Ver Budnevich (2002).

¹⁰ En relación a esto debe recordarse el caso de la llamada “trampa de liquidez”, la demanda de dinero se vuelve infinitamente sensible a la tasa de interés, tornando inefectiva a la política monetaria y la política fiscal es el único instrumento disponible. De hecho, se ha argumentado que ésta ha sido una de las características de la actual crisis económica internacional.

ser usada para mitigar las fluctuaciones del producto y el empleo, por lo que política fiscal contracíclica podría ser utilizada para estimular a la demanda agregada en un contexto recesivo.

Un punto particular es el planteado a partir de la noción de “suavización de los impuestos” postulada por Barro¹¹, que argumenta a favor de tasas estables de impuestos a lo largo del ciclo económico, lo que llevará a ingresos tributarios crecientes en momentos de mayor actividad económica, y a menores recursos tributarios en contextos recesivos, permitiendo una política fiscal de orientación anticíclica.

Sobre la efectividad de la política fiscal

Estos temas se relacionan con la discusión sobre la efectividad de la política fiscal que recorre a las principales corrientes de pensamiento económico. En la tradición keynesiana, el gobierno debería usar activamente instrumentos contracíclicos de política fiscal para poder compensar shocks adversos por el lado de la demanda. Esto luego abre el abanico de opiniones entre quiénes sostienen la necesidad de recurrir a acciones discrecionales cuando la estabilización fiscal automática es insuficiente, y quiénes aceptan la posibilidad de acudir a la misma sólo en condiciones muy excepcionales.

El enfoque keynesiano en su versión más tradicional y sencilla se basa en los supuestos de rigidez nominal de precios y exceso de capacidad, de manera que el producto de la economía es determinada por la demanda agregada. Se considera el multiplicador keynesiano mayor a uno, de manera que una expansión fiscal tiene efecto positivo sobre la demanda agregada y el producto de la economía.

La visión keynesiana acepta la posibilidad de desplazamiento de demanda privada (“crowding out”) a través de cambios en las tasas de interés y en el tipo de cambio, aunque esto no cambia el signo del multiplicador fiscal. Si una expansión fiscal conduce a mayores tasas de interés (por ejemplo, por financiarse con endeudamiento), esto repercutirá negativamente sobre la inversión.

Incluso, en los modelos de economía abierta tipo Mundell - Fleming, la suba de tasa de interés atraerá flujos de capitales externos, lo que depreciará el tipo de cambio, deteriorando la cuenta corriente y así compensando en alguna medida el aumento en la demanda agregada que resulta de una expansión fiscal¹². Sin embargo, la dimensión de esto dependerá del régimen cambiario: en un esquema de tipo de cambio flexible, con movilidad perfecta de capital, se produce un completo “crowding out” y la política fiscal se torna totalmente inefectiva; si, por el contrario existe un régimen de tipo de cambio fijo, se espera que la expansión fiscal produzca una menor suba en las tasas de interés, haciendo más efectiva a la política fiscal. Si además se considera movilidad perfecta de capitales, la autoridad monetaria deberá aumentar la oferta monetaria para evitar aumentos de la tasa de interés (para mantener la igualdad entre la tasa de interés local e internacional), lo que amplifica el efecto de la expansión fiscal.

Un punto adicional a considerar en relación a los efectos de desplazamiento de demanda privada, debe mencionarse el hecho que si los mismos tienen lugar después del impacto directo de la expansión fiscal, el multiplicador será mayor a corto plazo pero tenderá a caer con el correr del tiempo¹³.

Por su parte, en la visión neoclásica se sostiene el argumento de la “Equivalencia Ricardiana”, es decir que la política fiscal sería inefectiva ya que aumentos temporarios en el déficit fiscal (sea por aumentos de gasto o caídas de impuestos) tendrán poco impacto sobre la demanda agregada, por implicar incrementos futuros de impuestos. Si en cambio lo que se considera para empujar la economía son cambios permanentes en la política fiscal, los problemas asociados se relacionan con la generación de déficits fiscales permanentes y su consecuencia en altas tasas de interés reales.

Un aspecto a tener en cuenta al considerar la efectividad de la política fiscal es la posibilidad de consecuencias inflacionarias asociadas a la misma. Por un lado, es necesario tener presente que la convalidación monetaria de déficits fiscales podría provocar aumentos de precios. Por otro lado, será importante conocer la situación de la economía respecto de su producto potencial: si la economía se

¹¹ Citado en Braun (2001).

¹² Ver Hemming et al (2002), pág. 4.

¹³ Ver Auerbach y Kotlikoff (1987), citado en Hemming et al (2002), pág. 6.

encuentra cerca de su frontera de posibilidades de producción, la expansión de la demanda agregada puede generar inflación. A esto último debe agregarse la noción de que en países de menores ingresos, la propensión marginal a consumir tenderá a ser más alta, por lo que el multiplicador fiscal sería mayor, amplificando aun más el efecto sobre la demanda agregada de una expansión fiscal.

Asimismo, se argumenta que la efectividad de la política fiscal estará condicionada por el nivel de la deuda pública. Para bajos niveles de endeudamiento público la política fiscal tendría efectos expansivos, pero alcanzado cierto nivel de stock de deuda, la política fiscal podría tener efectos contractivos¹⁴ (lo que es confirmado por análisis empíricos desarrollados por el FMI¹⁵). Esto tiene que ver con los efectos que la necesidad de financiamiento del sector público puede tener sobre la percepción de riesgo soberano en la economía y sus consecuencias sobre las tasas de interés, el desaliento o desplazamiento de la inversión privada, la caída del valor de los activos y el efecto riqueza negativo asociado, lo que contribuye a la reducción del consumo y por ende, de la actividad económica.

Es así que la reducción de los déficits fiscales, superados ciertos niveles no sostenibles de endeudamiento público, puede tener efectos expansivos (o lo que es lo mismo podrían darse expansiones fiscales de resultados contractivos). A esto se sumaría el hecho que déficits públicos decrecientes serán tomados por el sector privado como menores impuestos corrientes futuros, lo que constituiría otro estímulo a la inversión y el consumo. Asimismo, ajustes fiscales que permitan reducir permanentemente el stock de deuda, contribuirán al crecimiento al reducir la carga tributaria futura, las tasas de interés reales y el riesgo país.

Otro matiz sobre la efectividad de la política fiscal es el planteado por los análisis de expectativas racionales. La presencia de éstas tiende a adelantar ajustes en variables que en contextos de expectativas adaptativas ocurrirían más lentamente. Entonces los efectos de largo plazo de la política fiscal serán relevantes incluso en el corto plazo. De esta manera, mientras una expansión fiscal temporaria que no tenga efectos de largo plazo no afectará las expectativas, un cambio permanente en la política fiscal puede aumentar las consecuencias de desplazamiento de demanda, ya que los agentes económicos pueden considerar que los aumentos en las tasas de interés y la apreciación del tipo de cambio persistirán y crecerán en el tiempo¹⁶.

Sobre la política fiscal discrecional

Por política fiscal discrecional se entienden todas aquellas acciones que el sector público lleva a cabo, tanto en su rol de productor de bienes y servicios como de redistribución de ingresos (es decir afectando sus políticas de gasto en compras de insumos e inversiones, en transferencias y de impuestos), con el propósito de afectar la demanda agregada de la economía en el corto plazo.

Blinder (2006) sostiene que el uso de la política fiscal discrecional por parte del sector público (en particular, cambios tanto permanentes como temporarios en los impuestos) podrá afectar los patrones de consumo de los agentes económicos privados, de forma de suavizar el ciclo económico. Puntualmente Blinder reconoce el rol primordial de la política monetaria como instrumento estabilizador pero apoya el uso de la política fiscal discrecional en situaciones de recesiones especialmente largas o profundas o cuando las tasas de interés se acercan a cero.

De manera similar, Taylor (2000)¹⁷ sostiene que existe espacio para la política fiscal discrecional si es que el objetivo de inflación de la política monetaria es muy cercano a cero, haciendo probable que la tasa de interés de corto plazo sea cercana a cero en un contexto de recesión, tornando así efectiva la política fiscal.

De todas formas, existe un conjunto no menor de críticas al uso de la política fiscal discrecional. Una parte de las mismas se vincula con las cuestiones de implementación, y refieren básicamente al

¹⁴ Ver Mohanty y Scatigna (2003).

¹⁵ Ver FMI (2008), pág. 186.

¹⁶ Ver Hemming et al (2002), pág. 6.

¹⁷ Citado en Budnevich (2002).

habitual rezago existente entre el momento en que se detecta la necesidad de intervención fiscal y se proponen los cambios considerados pertinentes, con el plazo en que los mismos son aprobados e implementados por los distintos poderes o ramas del Estado. En particular, estos rezagos serán especialmente importantes cuando la acción involucrada implique compras y adquisiciones gubernamentales (es decir, el sector público en su rol de productor de bienes y servicios).

Esto llevaría a concluir que los cambios en los impuestos y en las transferencias serían más efectivos como instrumentos fiscales para el logro de objetivos estabilizadores. Asimismo se sugiere mejorar la focalización de los cambios en impuestos y transferencias, ya que dirigir los cambios de política fiscal a quiénes con mayor probabilidad modifiquen sus patrones de consumo, hará que la política fiscal sea más efectiva en afectar la demanda agregada¹⁸.

Otro tipo de cuestiones que ponen en tela de juicio la efectividad de la política fiscal discrecional, se relacionan con la dificultad de su implementación en los casos de economía abierta con tipo de cambio fijo. En particular, en casos de perturbaciones negativas y la existencia de restricciones al financiamiento en los mercados internacionales de capitales, sería necesario un ajuste fiscal contractivo, lo que podría ayudar a sostener la confianza de los inversores, de manera de evitar fuga de capitales. Sin embargo, es posible afirmar que los mismos inversores perderán su confianza y fugarán capitales si perciben que la política económica (monetaria y fiscal) no logrará sacar a la economía de una recesión¹⁹.

Un argumento que también lleva a cuestionar el uso de la política fiscal discrecional es el que sostiene que los responsables de la política fiscal no son agentes benevolentes que buscan maximizar el bienestar del “agente representativo”. Es así que al permitir acciones fiscales discrecionales se estaría dando una excusa para infringir la restricción presupuestaria intertemporal del sector público, a hacedores de política fiscal de “vista corta” (es decir, con una muy alta tasa de preferencia por el presente) e influenciados por cuestiones políticas²⁰.

Por último, otro argumento que cuestiona el uso de la política fiscal discrecional es que hará más trabajosa la tarea de la autoridad monetaria, que debería dedicar esfuerzos a pronosticar el tamaño y oportunidad de las medidas fiscales discrecionales sino hubiera un marco de coordinación entre los responsables de las políticas fiscal y monetaria (necesidad de “pronóstico de políticas” o “political forecasting”)²¹.

Por su parte, basado en análisis empíricos para un conjunto amplio de países, FMI (2008) sostiene que las acciones de política discrecional no han tenido tantos rezagos como sostienen algunos críticos de su utilización. Asimismo, este tipo de acciones fiscales han tenido efectos moderados pero positivos sobre el crecimiento del producto en los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo su efecto ha sido menor. Esto es explicado en parte debido a los problemas de credibilidad; de hecho evidencia empírica muestra que aumentos en la prima de riesgo relacionados con incrementos del stock de deuda pública, pueden llevar a multiplicadores fiscales negativos²².

Acerca de los estabilizadores fiscales automáticos

Se consideran estabilizadores automáticos a los componentes del presupuesto público (tanto por el lado de los ingresos como de los gastos) que responden automáticamente al ciclo económico, sin que medie ninguna acción explícita por parte del sector público. Su acción es tal que permitirán (al relajar las restricciones de liquidez enfrentadas por los individuos) reducir o suavizar las fluctuaciones del ingreso disponible del sector privado, de manera que el ingreso disponible del sector privado fluctúe en menor

¹⁸ Ver Blinder (2004).

¹⁹ Ver Vera (2008). En este sentido, la experiencia de Argentina en el 2001 parece confirmar la vigencia del “trade - off” arriba señalado entre los objetivos buscados y las consecuencias efectivas de una política fiscal contractiva en el contexto indicado.

²⁰ Ver Leith y Wren-Lewis (2004).

²¹ Ver Budnevich (2002).

²² Ver FMI (2008), pág. 160.

proporción que el ingreso nacional a lo largo del ciclo económico, con efectos significativos en el consumo privado²³.

Entre las partidas presupuestarias que potencialmente pueden actuar como estabilizadores automáticos, es posible distinguir los impuestos sobre los ingresos o las rentas de las personas, impuestos sobre el valor agregado, impuestos sobre beneficios de las empresas y las transferencias por beneficios por desempleo y otras relacionadas con el ciclo económico²⁴.

Los estabilizadores se pueden considerar como el mecanismo primario por el cual la política fiscal debería responder de manera contracíclica a las fluctuaciones del producto, dado que no requieren decisiones activas o discrecionales del sector público y no se enfrentan a la posibilidad de rezagos de implementación. Es por esto que tampoco afectan las expectativas de los mercados financieros²⁵. Otras virtudes que se les asignan a los estabilizadores fiscales automáticos es que serán más efectivos en lograr estabilización, dado que son más predecibles y no precisarían de “political forecasting” por parte del banco central.

Luego, el funcionamiento de los estabilizadores será mejor cuando más “grande” (en términos del PIB) sea el sector público, ya que el impacto de los mismos (tanto por el lado del gasto como de los ingresos) afectará más a la demanda agregada de la economía en cuestión.

En este sentido, el tamaño creciente de los sectores públicos en los países desarrollados desde la 2da Guerra Mundial habría contribuido a la estabilidad macroeconómica debido a la casi proporcionalidad entre el tamaño de los estabilizadores automáticos y el del gasto público²⁶. Esto reflejaría el hecho que la elasticidad de los ingresos públicos es cercana a 1 (lo que los haría “insensibles” al ciclo económico, sin presentar mayores cambios en el tiempo en la relación ingresos/PIB), mientras que los gastos serían inelásticos al crecimiento económico, de manera que la relación gastos/PIB se movería de manera opuesta a los cambios en el producto. Es así que el resultado fiscal global tendería a ser contracíclico (deteriorándose en contextos de caída de la actividad económica y mejorando cuando las economías se recuperan).

Un concepto importante respecto a estos puntos es el resaltado por Rodrik (1998): en economías que tengan más apertura comercial y financiera (y por lo tanto serán más volátiles por estar expuestas a perturbaciones externas más intensas), el tamaño del sector público será mayor, lo que podría considerarse como una reacción “compensadora” a aquella volatilidad.

Otro aspecto que la literatura especializada ha tratado al analizar la relación entre el tamaño del sector público y la volatilidad del producto, es el de la composición de los impuestos y el gasto público. El punto es que los estabilizadores automáticos no inciden sólo sobre la demanda agregada sino también sobre la oferta de la economía, a partir del efecto de los impuestos sobre la producción y sobre la oferta laboral y salarios. Esto último tendrá efectos desestabilizadores, pero dependerá del nivel de los impuestos.

En particular, Buti *et al* (2003) señalan que el nivel crítico de impuestos a partir del cual un aumento de los mismos tendría efectos perversos sobre la estabilización de la economía dependerá del tamaño de la economía: en economías más grandes será mayor el impacto de los estabilizadores automáticos sobre la demanda agregada que sobre la oferta de la economía, por lo que el “umbral” impositivo no desestabilizador será más alto.

Por su parte, Martínez-Mongay y Sekkat (2005) reportan escasa evidencia a favor de la idea que países con esquemas impositivos más distorsivos tengan menor estabilidad macroeconómica²⁷.

²³ El supuesto implícito es que el cambio en el consumo de los individuos frente a cambios en el ingreso disponible ocasionados por el funcionamiento de estabilizadores automáticos, requerirá que dichos individuos enfrenten una restricción de liquidez que afecte sus posibilidades de consumo.

²⁴ Ver Budnevich (2002).

²⁵ Ver Vera (2008).

²⁶ Ver Blinder y Solow (1974), citado en Debrun *et al* (2008).

²⁷ Citado en Debrun *et al* (2008).

Relacionado con estos puntos, debe mencionarse la posibilidad que la relación entre el tamaño del sector público y la volatilidad del producto pueda no ser lineal. Al respecto, Silgoner *et al* (2002) presentan la idea de la existencia de un umbral de gasto público respecto del PIB, a partir del cual cambia la relación inversa entre tamaño del estado y estabilidad económica, de manera que un incremento en el gasto público aumentará el nivel de volatilidad de la economía.

Junto a esto, también se sostiene la idea que los estabilizadores automáticos son mayores cuando mayor es el tamaño de la economía, pero que a su vez esto tiene efectos perniciosos sobre la eficiencia y el crecimiento económico²⁸.

En la literatura se señala también un conjunto de razones que no permiten que los estabilizadores fiscales automáticos “trabajen”, al menos en la magnitud deseada. Entre las mismas es posible señalar²⁹:

- i) El impacto de los estabilizadores automáticos dependerá de la respuesta del consumo a los cambios en el ingreso disponible, y esto estará condicionado por la característica temporaria o permanente de los cambios en la economía.
- ii) Existe un riesgo de que los estabilizadores automáticos funcionen más durante las caídas de actividad económica que en los períodos de auge.
- iii) Los estabilizadores pueden estar limitados por bajas elasticidades impositivas respecto al PIB, y por bajas participaciones de los impuestos en el producto de la economía. Esto es particularmente relevante en el caso de los países latinoamericanos, donde se combinan el menor tamaño de los sectores públicos (y por ende la razón ingresos impositivos/PIB), con la menor participación relativa de los impuestos a la renta en comparación a los países desarrollados.
- iv) Si el funcionamiento de los estabilizadores por el lado del gasto en un contexto de recesión llevan a un rápido crecimiento de la deuda pública, los agentes económicos podrían dudar de la capacidad del gobierno de cumplir con los compromisos sobre el patrón de gasto público, impuestos y pago de la deuda, reaccionando con la acumulación de ahorros precautorios, lo que contrarrestaría en parte el funcionamiento de los estabilizadores.
- v) Es posible sostener que el efecto estabilizador automático de los impuestos sobre los beneficios corporativos podrá ser menor, si es que la propiedad de las acciones de las empresas están concentrados en individuos que no enfrentarán restricciones de liquidez.
- vi) Por el lado de los gastos, en pocos países en desarrollo existen esquemas de seguros de desempleo de real dimensión, y por lo tanto las transferencias por este concepto no representan una categoría importante de gasto público que se mueva en relación al ciclo económico.
- vii) Asimismo, el efecto de los estabilizadores automáticos existentes por el lado del gasto puede ser prácticamente anulado si otros componentes del gasto público varía procíclicamente.
- viii) Por un lado, los estabilizadores automáticos son poco efectivos cuando se producen shocks adversos por el lado de la oferta y, por otro lado, tampoco resultan muy útiles en términos de prevenir eventuales shocks de demanda, ya que responden a cambios en la misma (y no los anticipan).

²⁸ Ver FMI (2008), pág. 160.

²⁹ Ver, entre otros, Budnevich (2002) y Mohanty y Scatigna (2003).

III. La evolución de las finanzas públicas en América Latina

La evolución de las finanzas públicas en la región³⁰

La información relevante sobre la evolución de las finanzas públicas de la región se presenta en el gráfico a continuación.

En primer lugar, vale la pena revisar el panorama fiscal general de la región en las últimas dos décadas. Como surge del gráfico 1, es notable el cambio que los países de nuestra región han experimentado en los últimos años, logrando superávits primarios desde el 2004 en adelante (e incluso superávits globales en los últimos años), cuando la característica principal de la situación fiscal fue la persistencia de déficits globales desde principios de los '90, acompañados de déficits primarios desde mediados de la década pasada.

Esta mejora fiscal se mantuvo hasta 2008, cuando se hicieron sentir los efectos de la crisis económica internacional sobre los ingresos, por lo que se pasó de un superávit global de 0,3% del PIB en 2007 a un déficit de 0,4% del producto en 2008, lo que se acerca a los valores de una década atrás. La mencionada caída de recursos fiscales es particularmente relevante para los países especializados en productos básicos (cuyos precios crecieron de manera notable hasta 2008)³¹.

La mejor conducta fiscal hasta la crisis internacional de 2008-2009 tuvo su correlato en la reducción del peso de la deuda pública (del Gobierno Central), que luego de estar por sobre el 50% del PIB desde principios de los años 90 y haber llegado ser poco menos del 40% antes de

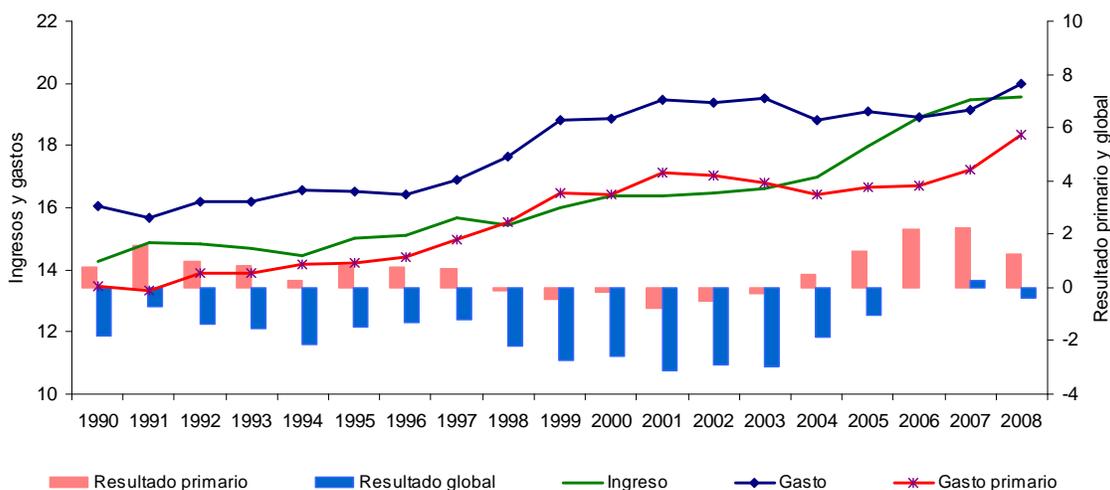
³⁰ Este acápite se basa en Bello y Jiménez (2008) y CEPAL (2009b).

³¹ Ver CEPAL (2009b).

la crisis asiática, creció hasta ubicarse casi en el 60% del PIB en 2002 y actualmente se encuentra en torno al 30%.

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES INDICADORES FISCALES
DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008

(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL.

La evolución macroeconómica y la política fiscal resultante de los países de la región ha observado significativos cambios y procesos de reforma durante el período bajo análisis, siendo posible destacar cuatro grupos de reformas relevantes. Por el lado de los ingresos fiscales, se mantuvo el comportamiento observado a fines de la década del ochenta, referido a una menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, cuya sustitución condujo a la rápida difusión y fortalecimiento del IVA.

Por el lado de los gastos, se consolidó la reducción de las funciones de los sectores públicos en la provisión de diversos bienes y servicios públicos, incluyendo la incorporación de capital privado en el desarrollo de infraestructura de servicios públicos.

Adicionalmente, muchos de los países de la región se embarcaron en procesos signados por políticas de reasignación de potestades y competencias entre sus niveles de gobierno. Dentro de la alta heterogeneidad que caracteriza a la región en términos institucionales, en las últimas décadas se ha observado una creciente descentralización de responsabilidades desde los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales. Como resultado, los gobiernos subnacionales desempeñan una función más importante en la gestión de los asuntos públicos, participando en forma creciente en sus cuentas públicas.

Por último, durante la última década varios países de la región llevaron adelante reformas en sus sistemas de pensiones, introduciendo componentes de capitalización individual³² y siguiendo una tendencia que inauguró Chile en 1981. Estas reformas han tenido un importante impacto en las cuentas públicas de los países de la región.

En lo que se refiere al sistema tributario, las reformas han significado un importante cambio en el nivel y estructura. En lo que se refiere al nivel de los ingresos fiscales el incremento fue muy significativo y generalizado: de acuerdo con CEPAL (2007b) la recaudación fiscal promedio de la región

³² De acuerdo con CEPAL (2006), las reformas introducidas pueden clasificarse en tres grandes tipos: las de tipo sustitutivo, las que incluyen la introducción de regímenes paralelos y las que establecen modelos mixtos.

en 1990-1995 equivalía al 15,6% del PIB, en el período 1996-2000 fue del 16,3%, en 2001-2005 de un 17,4% y en 2006-2007 representó un 20% del producto.

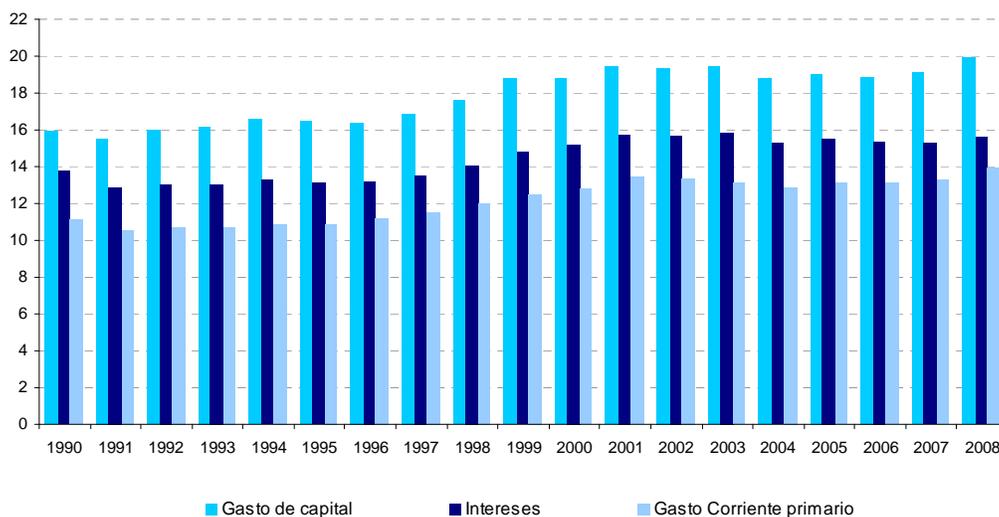
Por el lado de la estructura, la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior ha tenido como respuesta la rápida difusión y fortalecimiento del impuesto al valor agregado en toda la región. También ha aumentado la recaudación del impuesto a la renta, si bien menos que el IVA. A esto se suma, en los últimos años (hasta 2008), el crecimiento de los ingresos fiscales provenientes de la explotación y producción de productos básicos (fundamentalmente energía y alimentos) como producto del fuerte aumento de sus precios.

Un punto especial a considerar, y que matiza la vigencia de las tendencias recién mencionadas, es el grado de ejecución de las reducciones impositivas e incrementos del gasto para contrarrestar el impacto de la crisis. A su vez, este nivel de implementación dependerá del espacio de maniobra fiscal, que varía mucho de un país a otro, según los ahorros acumulados en los buenos tiempos, el grado de rigidez del gasto, la duración de la crisis y la posibilidad de endeudarse³³.

La evolución del gasto público total y social en la región

En relación a la evolución del gasto público en la región entre 1990 y 2008, es posible ver que, en base a la información disponible a nivel de gobierno central y cómo se presenta en el gráfico 2, a partir de comienzos de esta década el nivel del gasto público ha crecido sostenidamente, ubicándose en 2008 casi 5 puntos porcentuales del PIB por encima del promedio de los '90 (un 34,2% más alto que en 1990). En términos de la composición del gasto de los gobiernos centrales en América Latina, es posible ver un crecimiento del gasto corriente primario en los últimos años, así como una recomposición relativo del gasto en capital respecto de la década anterior.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008
(Porcentajes del PIB)



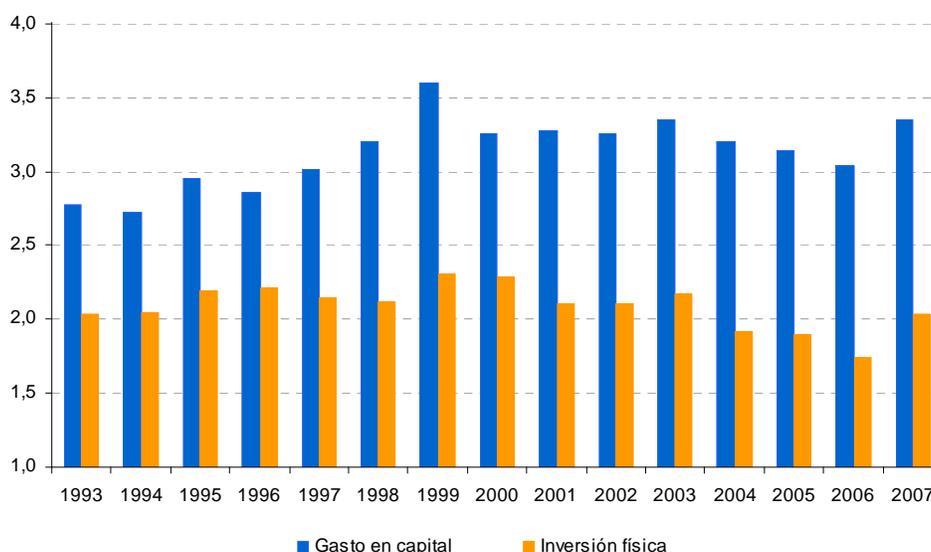
Fuente: CEPAL.

³³ Ver CEPAL (2009b), pág. 37.

De todas formas, estos fenómenos no son homogéneos para los países de la región y, como se mencionara antes, también están influenciados por las distintas respuestas de política fiscal frente a la crisis por parte de los países³⁴.

En algunos casos es posible ver subas del gasto público mayores al 5% del PIB en el período considerado, tales como Colombia, Paraguay, Bolivia, Argentina, Uruguay y Ecuador, en otros casos lo que se presenta son subas modestas o sin variaciones, como se observa en El Salvador, Honduras, México, Venezuela y Costa Rica. Por último, se dan situaciones que muestran una caída de la participación del gasto público de los gobiernos centrales en el producto de la economía, como ha ocurrido en Perú y Chile³⁵.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS EN INVERSIÓN FÍSICA
Y OTROS GASTOS EN CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL.

En el Gráfico 3 se presenta la evolución de la inversión física. Un rasgo distintivo es el hecho que en la presente década el nivel del gasto público en capital (global) de los gobiernos centrales en la región, ha sido más elevado que en los años '90 (3,2% versus 2,8% del PIB). Sin embargo, esto no es exactamente el caso respecto de la inversión pública, cuyo nivel no ha crecido en los últimos 10 años. De hecho el promedio del gasto en inversión en cada década fue del 2%. En particular, y a pesar de la recuperación que tuvo lugar en 2007, para 2006 se alcanzó el nivel mas bajo de la serie, salvo para los años 1990/91, caracterizados por los fuertes ajustes de comienzos de esa década.

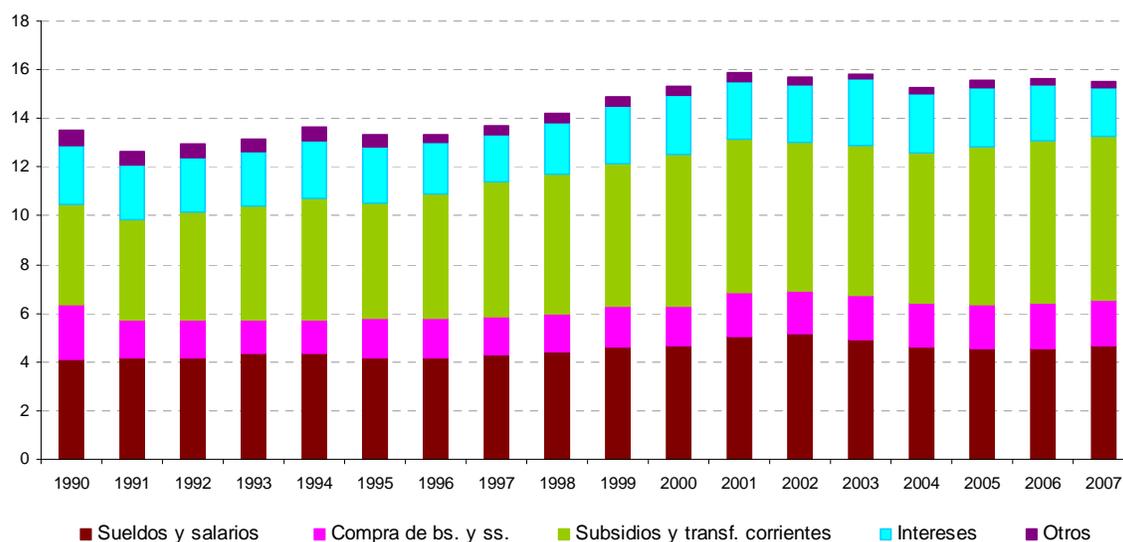
En el Gráfico 4 es posible apreciar la evolución del gasto corriente (para el nivel central). Un primer punto a destacar es que el período 2000-2007 el gasto corriente es 2 puntos mayor que en el decenio previo (15,5% vs 13,5% del PIB). Entre los factores que explican este hecho, están el aumento en los salarios (que pasaron de 4,2% a 4,7% del PIB promedio en los periodos comparados). Un punto importante es que, a pesar de la mejora fiscal, el pago de intereses de la deuda no cayó en términos del PIB; al contrario, pasó de 2,2% a 2,4% del PIB en las dos décadas consideradas). Por último, como

³⁴ Para una revisión de las acciones fiscales frente a la crisis en la región, ver Kacef y Jiménez (2009).

³⁵ En realidad, el caso de Chile mostró una caída del nivel de participación del sector público en la demanda agregada de la economía, hasta el año 2008, cuando en respuesta a la crisis hubo un crecimiento del gasto total en casi 2,5% del PIB.

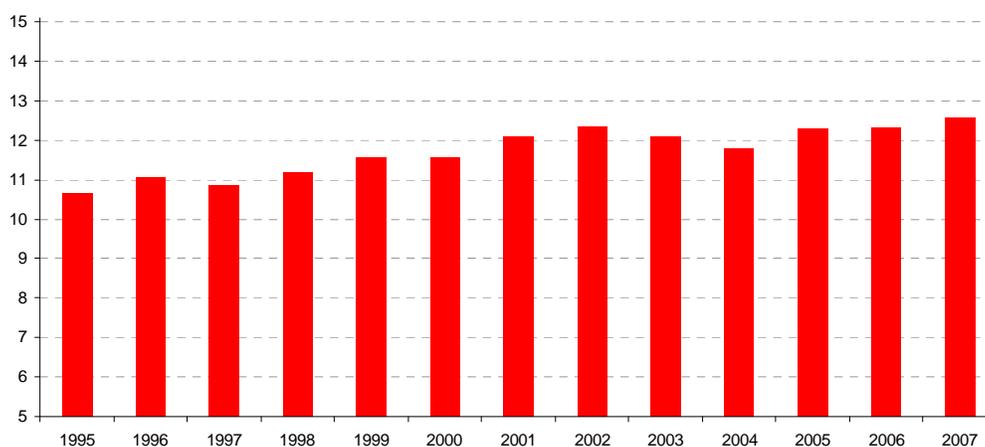
factor que explica el crecimiento del gasto corriente es necesario destacar el crecimiento notable del gasto en transferencias, que pasa de 5% a 6,3% entre los '90 y la década actual.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO CORRIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO SOCIAL TOTAL, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



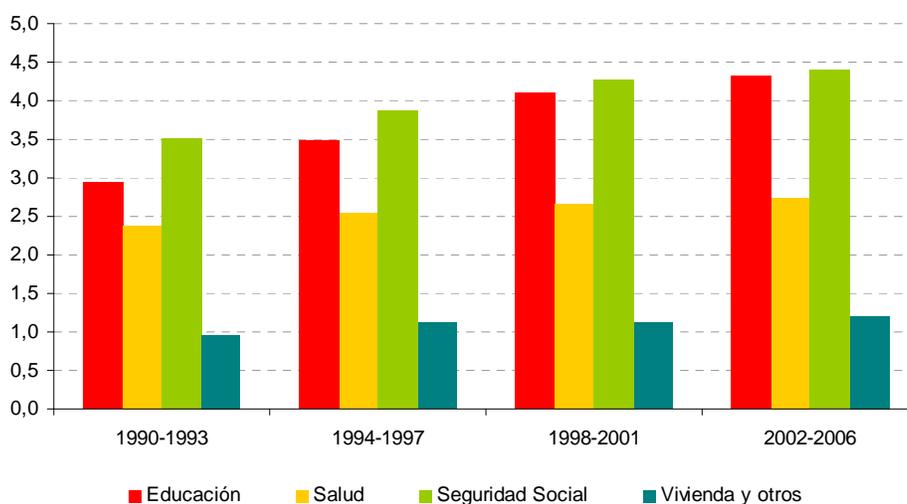
Fuente: CEPAL.

A su vez, en el gráfico 5 se presenta el comportamiento del gasto público social en nuestra región desde 1990. En particular, es posible mencionar un crecimiento de 3 puntos del PIB entre 1990 y 2007 (de 9,7% a 12,6%, i.e. poco más de 32%). Este crecimiento se explica por los incrementos experimentados en diversos países de la región: Brasil (pasó de casi 11 puntos del PIB a 15% en el

periodo analizado); México (creció desde un 6% en 1990 a 11% en 2007); y países como Nicaragua, Paraguay y Venezuela (se registraron incrementos de entre 4 y 5%).

Por último, en el gráfico 6 se presentan los cambios que tuvieron lugar para los componentes del gasto social. Acompañando el crecimiento del gasto social total (30%), es posible destacar el crecimiento del gasto en educación (en promedio 37%), el componente que más impulsó el aumento del gasto social en la región. El resto de los componentes creció en menor medida: *i*) el gasto en vivienda y otros (que incluye a las diversas formas de asistencia social focalizada), y es de menor participación relativa (en torno al 1% del PIB), se incrementó en un 29%; *ii*) el gasto en seguridad social lo hizo en un 25%; *iii*) por su parte, el gasto en salud es que menos ha crecido, sólo un 11%.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL
PROMEDIO PERIODOS SELECCIONADOS EN 1990-2006
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL.

IV. Caracterización cíclica de la política fiscal en América Latina y el Caribe

En la última década se ha generado una importante literatura en relación con la caracterización de la política fiscal y su relación con el ciclo económico en la región. La principal conclusión a la que han llegado diversos estudios es que la política fiscal de América Latina tiene un comportamiento procíclico. A continuación, se presentarán los resultados alcanzados en este trabajo relativos a la ciclicidad del gasto público y el gasto social en particular.

Sobre el comportamiento cíclico de la política fiscal en la región

Uno de los primeros trabajos que analiza estos temas es el desarrollado por Gavin y Perotti (1997). Estos autores sostienen que durante las recesiones el consumo del gobierno de los países de la región disminuye y los impuestos incrementan, mientras que durante las expansiones pasa lo contrario. En este sentido, la política fiscal en América Latina parece diferir de la de los países de la OECD. Igualmente, en el promedio, los países de la región presentan una mayor prociclicidad de la política fiscal que los países asiáticos y de otras regiones.

Otros trabajos desarrollados en esta materia corresponden a Catao y Sutton (2002), Kaminski *et al* (2004), Alessina y Tabellini (2005), Talvi y Végh (2005), Alberola y Montero (2006), Aldunate y Martner (2006), Clements *et al* (2007) y Bello y Jiménez (2008), que a

pesar de diversas aproximaciones metodológicas llegan a conclusiones similares en cuanto al carácter procíclico de la política fiscal en la región³⁶.

Un análisis puntual sobre política fiscal discrecional (relacionada básicamente con el gasto público) y estabilizadores automáticos (relacionados con los sistemas tributarios) es el presentado en Perry et al (2008). En especial, se destacan resultados que indican que la política fiscal discrecional en América Latina ha sido básicamente procíclica y que no se destacan ajustes fiscales relevantes cuando los coeficientes de deuda crecen, como sería requerido para alcanzar la sustentabilidad a largo plazo del sector público.

En el trabajo antes mencionado se presentan diferentes estimaciones realizadas por Suescún (2008) acerca del efecto de los estabilizadores automáticos, los que han probado ser más débiles para América Latina que para países industrializados. Esto se vincula con cuestiones antes mencionadas: *i*) el tamaño relativo del sector público en la economía; *ii*) la baja participación de los impuestos a la renta en el total de los recursos tributarios de los países latinoamericanos. Asimismo, se señala que las acciones de política discrecional y los efectos de los estabilizadores automáticos se mueven en sentido inverso, cuando sería necesario que lo hicieran en el mismo sentido, para poder lograr efectos estabilizadores en la economía.

Una caracterización más refinada sobre la política fiscal en la región es presentada en Bello y Jiménez (2008). Estos autores buscan una caracterización de las propiedades cíclicas de la política fiscal de nueve países de América Latina tomados individualmente (a diferencia de los habituales análisis regionales agregados). Para esto, utilizan datos trimestrales para el período 1990-2006, y consideran componentes fiscales desagregados tanto por el lado del gasto como de los ingresos (a diferencia de otros trabajos que consideran grandes agregados como ingresos, gasto o resultado, tomados de forma anual y para la región su conjunto). En particular, la característica cíclica de la política fiscal es obtenida calculando las correlaciones entre los componentes cíclicos de cualquiera de esos conceptos de gasto fiscal utilizados y el ciclo del PIB.

Los principales resultados de esta investigación revelan que la política fiscal de Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú, Uruguay y R.B. Venezuela ha sido procíclica en el período bajo análisis. Según los autores, en los buenos tiempos (es decir, cuando el PIB está por encima de su tendencia), el componente cíclico del gasto primario es positivo y caso contrario ocurre en los malos tiempos. En contraposición, la política fiscal de Chile y Brasil es acíclica. En ninguno de los casos analizados la política fiscal responde al patrón que se observa en los países industrializados. En tal sentido, un resultado común a todos los países es que la política fiscal, para el período analizado, es no contra cíclica.

Es así que es posible concluir que la política fiscal en América Latina ha fallado en desarrollar su función de estabilización de la economía, a partir de las distintas evidencias en los estudios antes mencionados.

Esta caracterización es de relevancia, ya que el hecho que la política fiscal no desarrolle un papel estabilizador de la actividad económica, y por lo tanto introduzca una fuente adicional de volatilidad a la economía, tiene su correlato negativo en el aumento de los niveles de pobreza y el empeoramiento en la distribución de la riqueza. Esto cobra particular importancia en países subdesarrollados, como es demostrado por Pallage y Robe (2003)³⁷, que encuentran que una mayor volatilidad del ciclo de negocios está asociada a un mayor costo en términos de bienestar.

Sobre el comportamiento cíclico del Gasto Social

Junto a las conclusiones presentadas en el acápite anterior, diversa literatura especializada ha llegado a conclusiones similares sobre es el carácter procíclico del gasto social en América Latina. De esta

³⁶ Un punto que debe destacarse en el caso de Bello y Jiménez (2008), es que encuentran que la política fiscal sería procíclica en los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y R.B. Venezuela, mientras que sería acíclica en los casos de Brasil y Chile.

³⁷ Citado en Bello y Jiménez (2008).

manera, aunque el propósito de los gobiernos pueda ser favorecer o “proteger” a los sectores más afectados por las crisis económicas, la caída del gasto público social en situaciones de recesiones es la regla en la región, lo que se constituye en una severa restricción para una gestión del gasto social que logre afrontar las consecuencias negativas de shocks económicos adversos.

De hecho, como muestran Aldunate y Martner (2006), existe una alta prociclicidad del gasto social respecto del PIB en América Latina, pero distinguen a su vez entre diversos casos según los países de la región. Su conclusión es que la elasticidad sería mayor en los casos en que el gasto social era menor a comienzos de los noventa, y esto explicaría el bajo nivel de las elasticidades del gasto social en los casos de Argentina y Brasil. Este mismo tipo de conclusiones son presentadas en CEPAL (2007a), donde se destaca el carácter procíclico de las políticas de gasto social público en la región, así como los mayores avances por parte de los países de menor desarrollo relativo por destinar recursos a las políticas sociales en los últimos 15 años.

Los resultados anteriores también se corresponderían con los obtenidos por Hicks y Wodon (2001), y se explicarían por el hecho de que los gobiernos intentan proteger a los sectores más vulnerables y afectados por crisis, pero están limitados por la “necesidad” de emprender ajustes fiscales. Hicks y Wodon (2001) sostienen que los gobiernos de la región son “pro pobres” pero “cortos de vista”, ya que el gasto social crece rápidamente en las expansiones económicas pero el gasto social focalizado por persona pobre cae el doble que el producto en las recesiones.

Frente a estas conclusiones, debe mencionarse lo señalado por Braun y Di Gresia (2003). Estos autores señalan que el gasto social es menos procíclico que el gasto total, lo que entra en contradicción con lo antes señalado³⁸.

Otros resultados relacionados con estos estudios son los obtenidos por Clements *et al* (2007), que muestran que en América Latina, a partir de un análisis basado en la clasificación económica de los gastos, el gasto de capital es mucho más procíclico que los demás componentes del gasto público, aunque no hacen una distinción del gasto social (mayoritariamente compuesto por gastos corrientes, dado el peso de los salarios en muchos servicios sociales provistos por el sector público).

No obstante, más allá de las razones de tipo metodológico o informativo que puedan explicar las diferencias acerca de la mayor o menor prociclicidad del gasto público social en relación al gasto público total, surgen dos conclusiones que no deben ser dejadas de lado:

i) el carácter procíclico del gasto social en su conjunto para los países de la región parece no estar en duda, lo que no es un resultado deseable, en particular en situaciones de caída de la actividad económica, y que indudablemente genera un desafío al diseño y gestión de la política fiscal.

ii) parece necesario lograr una caracterización desagregada de los distintos componentes del gasto social en cuanto a su prociclicidad o no, y cual debería ser su comportamiento deseable, ya que los análisis agregados que hasta aquí ha planteado la literatura no parecen decir mucho al momento de recomendaciones de política.

Sin embargo, no existen hasta el momento desarrollos de investigación que hayan indagado sobre el comportamiento cíclico de los diversos componentes del gasto público social (es decir, a partir de una apertura por finalidad y función) en América Latina. Esta tarea será encarada en el próximo acápite de este trabajo.

Caracterización cíclica del gasto público social

Con el propósito de analizar la relación entre los distintos componentes del gasto público y el nivel de actividad en un conjunto amplio de países de América Latina y el Caribe, en esta sección, se estiman las elasticidades de largo plazo de los distintos componentes del gasto social respecto al PIB.

³⁸ Estos autores presentan resultados a nivel de país (para 14 países de América Latina y el Caribe). La base de datos corresponde al Panorama Mundial del FMI y tiene datos anuales desde 1980 para el gasto social. Este último es considerado de manera agregada.

La metodología empleada es la desarrollada por Akitoby, Clements y otros (2006), que estos autores aplican a datos de gasto total, gasto corriente y gastos de capital para países en desarrollo.

La fuente de información del presente trabajo es información anual de los componentes del gasto social (con una clasificación presupuestaria por finalidad y función) que compila la División de Desarrollo Social de la CEPAL. La misma cubre desde 1980 a 2006 para un conjunto de países de la región, mientras que para otros, la información sobre gasto social y sus componentes está disponible desde 1990. La información disponible está expresada en términos constantes (dólares estadounidenses de 2000).

Los resultados obtenidos (Ver Tabla 1 adelante) permiten ver la importante prociclicidad de los componentes del gasto social. A continuación se presentará el modelo supuesto y la estrategia de estimación. Después se comentaran los principales resultados alcanzados.

Modelo

Suponiendo que hay un estado de equilibrio entre el gasto público y el producto dado por: (1) $G = AY^\delta$ donde G representa el gasto público en términos reales, Y representa el nivel de actividad real, y δ es la elasticidad constante de largo plazo del gasto con respecto a Y. Un valor positivo de δ implica que el gasto público aumenta con la renta nacional³⁹ y si δ es mayor que uno el gasto público aumenta más rápidamente que los ingresos nacionales⁴⁰.

La ecuación (1) también puede ser escrita en forma lineal como: $g = a + \delta y$ (2) si seguimos la convención de dejar una minúscula para designar el logaritmo de la variable representada por la letra mayúscula correspondiente.

Si el ajuste del gasto a su estado de equilibrio \bar{g} es gradual, entonces el nivel de gasto va a responder a los cambios transitorios del producto, y se desplazará gradualmente hacia su equilibrio. Para capturar este avance gradual, se escribe una relación dinámica entre g e y, mediante la inclusión de los valores retardados de ambas variables que especifican un rezago distribuido autorregresivamente para cada categoría de gasto i en el periodo t:

$$g_{it} = \mu + \alpha g_{i,t-1} + \beta_0 y_{i,t} + \beta_1 y_{i,t-1} + \varepsilon_t \quad (3)$$

Luego corresponde responderse la pregunta: ¿Bajo qué condiciones la ecuación dinámica genérica (3) esta en consonancia con la relación de equilibrio de largo plazo (1)? Resolviendo la estática, en estado de equilibrio asumiendo que la producción se encuentra en su nivel de estado \bar{y} , e ignorando el término de error:

$$\bar{g} = \mu + \alpha \bar{g} + \beta_0 \bar{y} + \beta_1 \bar{y}$$

$$\bar{g} = \frac{\mu}{1-\alpha} + \frac{\beta_0 + \beta_1}{1-\alpha} \bar{y} \quad \text{con} \quad \delta = \frac{\beta_0 + \beta_1}{1-\alpha}$$

Más en general, se podría permitir que la producción crezca a la tasa g. En este caso, la única diferencia es que el plazo se convierte en constante, que depende de g. Para reflejar el estado de equilibrio, la ecuación (3) se puede reorganizar como un modelo de corrección de errores:

$$g_{i,t} - g_{i,t-1} = \mu + \alpha g_{i,t-1} + \beta_0 y_{i,t} + \beta_1 y_{i,t-1} + \varepsilon_t - g_{i,t-1} + \beta_0 y_{i,t-1} - \beta_0 y_{i,t-1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta g_{i,t} = \mu + \beta_0 \Delta y_{i,t} + (\alpha - 1) g_{i,t-1} + \frac{(\beta_0 + \beta_1)}{(1-\alpha)} (1-\alpha) y_{i,t-1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta g_{i,t} = \mu + \beta_0 \Delta y_{i,t} + (\alpha - 1) [g_{i,t-1} - \delta y_{i,t-1}] + \varepsilon_t \quad \Delta g_{i,t} = \mu + \beta_0 \Delta y_{i,t} + \gamma [g_{i,t-1} - \delta y_{i,t-1}] + \varepsilon_t$$

con $\gamma = (\alpha - 1)$ (5)

³⁹ Es coherente con una interpretación amplia de "la ley de Wagner".

⁴⁰ Esto sería compatible con una interpretación estricta de "la ley de Wagner".

$\beta_0 \Delta y_{i,t}$ se puede interpretar como el impacto a corto plazo de la producción en el gasto y β_0 como la elasticidad del gasto público con respecto al producto a corto plazo. El plazo de corrección de errores $\mathcal{N}[g_{i,t-1} - \delta y_{t-1}]$ recoge las desviaciones de los estados de equilibrio, o equilibrio a largo plazo, donde δ es la elasticidad el largo plazo del gasto público con respecto al producto, e γ es la tasa a la cual el gasto del gobierno se ajusta a los desequilibrios pasados. Además, la ecuación (5) puede ser reescrito como (6) a continuación y luego se utilizará para comprobar si existe una relación a largo plazo entre el gasto público y el producto.

$$\Delta g_{i,t} = \mu + \beta_0 \Delta y_{i,t} + \gamma g_{i,t-1} - \gamma \delta y_{t-1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta g_{i,t} = \mu + \beta_0 \Delta y_{i,t} + \gamma g_{i,t-1} + \varphi y_{t-1} + \varepsilon_t \quad \text{con} \quad \varphi = \gamma \delta \quad (6)$$

El coeficiente de largo plazo, δ , puede recuperarse simplemente dividiendo el coeficiente estimado φ por γ .

Estrategia de estimación

A continuación se presentan los pasos realizados para estimar el modelo anteriormente planteado y los resultados obtenidos en cada una de dichas etapas:

1. Dado que la estimación de la elasticidad del gasto mediante la herramienta tradicional de regresión por mínimo cuadrados en series temporales con variables no estacionarias, como el gasto público y el PIB, existe el riesgo que las regresiones fueran espurias, la primera etapa consiste en comprobar que la serie es estacionaria. Para ello, se utiliza el test de raíz unitaria de Dickey-Fuller ampliado (DFA) que es sensible a quiebres estructurales en las series. Bajo este test, si se acepta la hipótesis nula se está en presencia de un proceso de raíz unitaria, mientras que si se rechaza y se toma la alternativa es estacionario.

Específicamente, el primer paso consiste en aplicar el test DFA a cada una de las series los logaritmos de los gastos y del producto. El resultado presentado es que las series de los log en nivel son integradas de orden uno I(1), esto es, si se las diferencia una vez se vuelven estacionarias I(0), es por esto el modelo elegido trabaja con las variables en diferencias. Asimismo, otros test interesantes para testear estacionariedad son los de B de Bartlett y Q de Pormateau que arrojan las mismas conclusiones, por lo cual no son presentados.

2. Se estiman las elasticidades de los gastos públicos a largo plazo con respecto al producto a través de la adaptación al modelo de corrección de error (MCE) de las relaciones funcionales consideradas para cada país. En los casos en que los coeficientes estimados son importantes, es decir individualmente significativos y distintos de cero, se puede recuperar la elasticidad a largo plazo, presentadas en la tabla a continuación⁴¹.

Resultados alcanzados

Los principales resultados obtenidos a partir de las estimaciones llevadas adelante se presentan en la Tabla 1 a continuación (se presentan los valores estadísticamente significativos).

La primera conclusión a destacar es que para el conjunto de América Latina, tanto el gasto público total como el gasto social en particular son fuertemente procíclicos; y esto mismo se ve para la mayoría de los países de la región.

⁴¹ El último paso consiste en evaluar la solidez de los resultados a la posibilidad de endogeneidad. Finalmente, se contrasta la existencia de relaciones de causalidad entre las variables para cada uno de los países. El instrumento para medirlo será el test de causalidad de Granger realizando un test de Wald, donde la hipótesis nula es que la explicativa no causa la explicada. Este test no arrojó objeciones a los resultados presentados.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ELASTICIDADES DEL GASTO SOCIAL Y SUS COMPONENTES RESPECTO DEL PIB

País	Gasto Total	Gasto social	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda y otros
Argentina	0,8733	1,4341	1,7675	1,2800		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5227					
Brasil						
Chile	0,6611	0,7606	1,2112	1,1899	0,5291	
Colombia	1,8521	1,9627	1,3693			
Costa Rica						
Ecuador		1,1699				4,3539
El Salvador	0,9136	-0,2179	0,2587		-6,1470	5,7141
Guatemala		2,1243		1,2109	1,5746	5,2347
Honduras	0,7435	2,0176	2,6599		2,0265	1,9971
México		1,8722			7,4837	2,7970
Panamá		1,3058		1,2463	1,6895	-1,8858
Paraguay	2,9133	3,0383	3,6623		2,0830	
Perú						
Rep. Dominicana	2,0238	1,4001	1,1155	1,4426		
Trinidad y Tobago	1,2312			0,8489	6,7549	
Uruguay	1,3352	1,6744	1,5564		1,8770	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,9446	1,4764	1,1982		3,2931	
América Latina y el Caribe	0,8733	1,4341	1,7675	1,2800		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

El resultado mencionado sobre la prociclicidad del gasto público se corresponde, como ya se vio, con las conclusiones de la literatura sobre el tema.

La segunda conclusión, y que esta directamente relacionada con el enfoque particular del análisis empírico llevado adelante, es que el agregado de América Latina y el Caribe el gasto social es mas procíclico que el gasto público total, actuando de manera contraria al patrón deseable. Esto mismo ocurre para la mayoría de los países para los que los resultados obtenidos son significativos.

En relación a los diferentes componentes del gasto social, el más procíclico es el Gasto en Vivienda y otros, aunque también el gasto en Seguridad Social resulta ser muy procíclico en diversos casos.

Respecto al gasto en Educación, el mismo es un componente procíclico, y es relevante señalar que resulta serlo en mayor proporción aún que el gasto social en su conjunto. Por último, también debe mencionarse el carácter procíclico del gasto en Salud.

Posibles causas para una política fiscal procíclica⁴²

Caracterizada la prociclicidad de la política fiscal en nuestra región, es importante repasar posibles explicaciones a dicho comportamiento que se han tratado en la literatura.

A continuación se revisan diversos análisis, que apuntan a: *i*) débiles instrumentos de política económica, *ii*) la estructura económica, *iii*) la volatilidad externa; y *iv*) elementos de economía política.

En primer lugar debe considerarse que, como destacan Jiménez y Tromben (2006), los ingresos fiscales fluctúan siguiendo el ciclo económico, y esto es más fuerte para aquellos tributos que gravan las actividades más cíclicas. Además, la volatilidad en los precios de los bienes o recursos primarios acentuará las fluctuaciones de los ingresos en los casos de aquellos países más dependientes de la explotación de estos recursos.

Otra posible causa se relaciona la dificultad de determinar la posición cíclica de la economía. El resultado fiscal se encuentra condicionado tanto por decisiones de política económica cuanto por la situación cíclica de la economía. Para poder comprender la situación fiscal, se torna entonces necesario el desarrollo de medidas o indicadores que permitan remover los efectos de los ciclos económicos o de negocios, es decir oscilaciones transitorias del nivel de actividad, sobre los ingresos y gastos públicos que automáticamente ocurren en situaciones de recesión o expansión de la actividad económica. Esto implica considerar la existencia de algún nivel de “output gap” o brecha de producción para ver si el producto o nivel de actividad es alto o bajo⁴³. Afirmar que el nivel de actividad real es alto o bajo se vincula con algún tipo de definición de un “punto de referencia”. En la literatura vinculada se han presentado un conjunto de posibles “puntos de referencia” para ser medida del ciclo económico, entre las que se puede mencionar el nivel del producto potencial o la tendencia del producto definida según algún filtro estadístico. Más allá del método seleccionado, las estimaciones pueden ser muy sensibles a la disponibilidad de información (en tiempo y calidad), la extensión del período de muestra y las revisiones de datos. Sin embargo, la dificultad de definir la situación cíclica de la economía pueda brindar una explicación general para la prociclicidad de la política fiscal en nuestra región, ya que ello supone un error sistemático por parte de los responsables de la política económica, tanto en situaciones de caída como de crecimiento de la economía⁴⁴.

Otro grupo de estudios trata de explicar el carácter procíclico de la política fiscal en nuestros países a partir de explicaciones relacionadas a cuestiones de economía política, que se basan en la presencia de presiones políticas que hacen que los estados aumenten el gasto público en situaciones de expansión económica. En particular, Tornell y Lane (1999) destacan la presencia de un “efecto voracidad”, que sugiere que la presencia de ingresos fiscales extraordinarios desata una guerra de apropiación por dichos recursos que termina forzando a los gobiernos a aumentar el gasto público. En el mismo sentido, Talvi y Vegh (2005) plantean que la debilidad de las instituciones fiscales impide que los gobiernos puedan enfrentar situaciones de mayores ingresos fiscales temporales.

En relación a esto, también deben las dificultades de economía política asociadas al ajuste contracíclico de la política fiscal. Esto es así ya que la mayoría de los rubros de ingresos y gastos públicos no son susceptibles de adecuarse completamente al ciclo económico, sin generar otros problemas. Basta considerar los casos del empleo y los sueldos públicos: tal vez resulta “fácil” incrementar sueldos y contratar más empleados públicos en contextos recesivos pero parece mucho más difícil ajustar a la baja la dotación del servicio civil o reducir remuneraciones en un contexto de crecimiento económico. Un análisis similar puede hacerse respecto de la reducción de tasas impositivas en situaciones de caída de la actividad económica. Esto parece más complejo de lograr cuando fuera necesario reducir la demanda.

⁴² Este acápite se basa parcialmente en Ruiz del Castillo (2009).

⁴³ Si la brecha de producción fuera positiva (es decir, que la producción efectiva u observada es superior a la potencial o de tendencia) los ingresos serían mayores y menores los gastos debido a razones exclusivamente cíclicas, por lo que el resultado fiscal sería peor de lo que parece (y viceversa si fuera negativa).

⁴⁴ Ver Balassone, F. y Kumar, M. (2007).

Otras explicaciones abordan la prociclicidad de la política fiscal a partir del comportamiento del acceso al financiamiento privado y externo por parte de los gobiernos. Para los países de la región, las caídas en el nivel de actividad suelen estar acompañadas de un menor acceso a los mercados de capitales por parte de sus gobiernos⁴⁵, es decir que la pérdida de confianza de los inversores en las perspectivas de las economías se da cuando las necesidades de financiamiento son mayores para afrontar potenciales problemas de liquidez.

Este tipo de factores se verá reforzado en la medida que la deuda pública se haya emitido en moneda extranjera, lo que exagera el peso de los pagos por servicio de la deuda en contextos de volatilidad del tipo de cambio. Otro factor a considerar es el de la estructura temporal de la deuda: en los países en desarrollo, la misma tiende a ser de menores plazos, lo que puede alimentar el comportamiento procíclico de la política fiscal.

Junto a lo anterior, es importante mencionar que la restricción de liquidez o financiamiento cuando éste resulta más necesario también puede estar reflejando imperfecciones del mercado de capitales: aún cuando la situación presupuestaria sea sostenible, la incapacidad de obtener financiamiento contingente a la situación económica limitará las opciones disponibles para la gestión fiscal⁴⁶. De hecho, como señalan algunos autores sólo cuando los gobiernos tienen acceso a emitir deuda contingente a los distintos riesgos que enfrentan es que la política fiscal puede ser acíclica. Por el contrario, si el sector público únicamente puede emitir deuda no contingente (es decir cuando más incompleto sea el conjunto de pasivos disponibles), la política fiscal óptima tendrá un carácter procíclico. Es así que uno de los problemas de fondo para las economías de nuestra región es su incapacidad de tener acceso a emitir deuda contingente⁴⁷.

En el análisis del gasto social en América Latina, Aldunate y Martner (2006) adelantan una interpretación sobre la prociclicidad del gasto social: el nivel de prociclicidad del gasto social pareciera depender del punto de partida; es decir, en los países en los que el gasto social era menor a principios de 1990, el nivel de comportamiento procíclico es mayor. Si bien esto se corresponde con los resultados aquí presentados, esto pudiera estar afectado por la información disponible, por lo que no resulta un argumento generalizable o que brinde una explicación amplia del fenómeno de prociclicidad de la política fiscal.

Es por esta razón que las explicaciones sobre el comportamiento cíclico del gasto social deberían buscarse en el conjunto de razones antes expuestas, así como deben destacarse elementos adicionales, de raíz empírica: el peso del factor salarial en Educación y Salud; y el peso del gasto previsional, y la relación de los mismos respecto al ciclo.

En Clements *et al* (2007) se muestra el alto peso relativo de los salarios en el gasto de los gobiernos de la región (aunque similar o incluso inferior a otras regiones en desarrollo). A su vez, en Bello y Jiménez (2008) se comprueba el comportamiento procíclico de los salarios para diversos países de la región. La combinación de estos elementos permitiría comprender la raíz empírica del por qué del comportamiento procíclico de algunos componentes del gasto social, en particular de Educación y Salud.

Sobre los resultados aquí alcanzados, se ha destacado en primer lugar el carácter altamente procíclico del gasto en Vivienda y otros. Esto lleva a especular que este tipo de gasto en obra pública no se ha comportado de manera “keynesiana”, e incluso podría servir de argumento a las posturas que cuestionan el uso de gastos discrecionales como forma de atenuar el ciclo por sus rezagos en implementación (algo esperable para este tipo de gasto).

En relación al gasto en Seguridad Social, tanto en Bello y Jiménez (2008) como en este documento, se ha podido ver el comportamiento procíclico de esta finalidad del gasto. La pregunta a responder aquí es si esta característica puede explicarse a partir de las fuentes de financiamiento (usualmente en base a contribuciones laborales e impuestos) de estos sistemas en nuestra región y su relación con el ciclo económico.

⁴⁵ Ver Jiménez y Tromben (2006).

⁴⁶ Ver Balassone, F. y Kumar, M. (2007).

⁴⁷ Ver, por ejemplo, Riascos y Vegh (2005), citado en Morón (2006).

Respecto al gasto en Educación y Salud, los mismos también resultan ser muy procíclicos, lo que podría entenderse a partir del peso salarial en este tipo de gastos sociales (en especial en el sector educativo).

Es así que resulta posible ver diferentes elementos correspondientes a distintos componentes del gasto social que explicarían la caracterización procíclica del gasto social en la región, que en definitiva se relacionarían con las dificultades de economía política para llevar adelante ajustes a la baja en los sueldos y las jubilaciones.

V. Acerca del gasto social como instrumento de estabilización económica

La caracterización de base empírica sobre el comportamiento procíclico del gasto social en la región que se ha presentado, lleva a revisar o considerar qué tipo de comportamiento respecto del ciclo económico sería esperable o deseable para las diversas partidas incluidas dentro del gasto público social.

Como se ha señalado previamente, el gasto público debería ser acíclico (neutro respecto de los ciclos de la actividad económica) o contracíclico. En particular, en relación a los diversos componentes del gasto público social identificados es posible pensar que aquellos componentes de carácter más universalista, básicamente educación (al menos en sus niveles básicos y medios) y salud, tenderían a un comportamiento procíclico en las etapas de auge (por el fuerte peso de los salarios dentro de estos rubros de gastos), mientras debería esperarse que los mismos al menos no cayeran en contextos recesivos, ya que es probable que estos servicios públicos verán aumentar su demanda por parte de familias que pudieran haber perdido su capacidad de acceso a servicios privados y/o financiados a partir de relaciones formales de empleo.

Es así que puede entenderse que este tipo de gasto podría actuar en parte como complemento a los ingresos privados en contextos de crisis económica (teniendo de alguna manera un efecto estabilizador). Sin embargo, el gasto en educación y salud no cumplirá una función de estabilizador automático (es decir, reduciendo la demanda agregada en momentos de crecimiento y aumentando el gasto de la economía en situaciones recesivas). Es así entonces que la posibilidad de que estos

rubros de gasto público puedan tener algún efecto de estabilización formarían parte del ámbito de decisiones fiscales discrecionales, en contextos de retracción de la actividad económica. El mismo tipo de reflexiones respecto a su capacidad estabilizadora pueden plantearse para otros componentes del gasto social, como en el caso de la provisión de redes y servicios de agua potable y alcantarillado.

Si para el caso de componentes del gasto público social de tipo “universalista” existen argumentos para pensar que éstos pueden jugar algún rol de tipo estabilizador⁴⁸ (al menos en ciertos escenarios económicos), esto pareciera más claro para el gasto social de tipo focalizado, básicamente de características asistenciales y “pro pobre”, que se asocia con lo que habitualmente se denomina redes de protección social.

En términos generales, el gasto público social asociado a este tipo de programas o intervenciones tendrá un papel estabilizador, ya que permitiría fortalecer los ingresos de individuos y familias con mayores restricciones de liquidez, y por lo tanto con mayor volatilidad en sus consumos (lo que tiene efectos amplificadores del ciclo económico). Es así que el poder destinar recursos a estos programas no sólo se justificará por cuestiones o consideraciones sociales (que están fuera de discusión), sino que claramente tendrá argumentos de estabilización económica a su favor. Esto se ve reforzado cuando se considera el espíritu de las recomendaciones de Blinder (2006) ya revisadas, respecto a la posibilidad de desarrollar acciones de política fiscal discrecional que podrían ser aceptables para complementar el accionar estabilizador de la política monetaria.

Sin embargo, es posible afirmar que el argumento anterior no es válido para todos los tipos de gasto focalizado. Cuando se considera el componente de vivienda y urbanismo dentro del gasto social, se ve que el mismo se corresponde con un gasto más bien de tipo focalizado, no universal, con un tipo de asistencia en especie (básicamente soluciones habitacionales). Los programas de asistencia en especie requieren cambios en el diseño y plan físico del esfuerzo de asistencia para satisfacer los cambios en la demanda del programa. Un contexto de caída de la actividad económica seguramente aumentaría la demanda por viviendas subsidiadas, pero esto no se traducirá automática o rápidamente en una asignación presupuestaria mayor (anticíclica), y pasará un tiempo no menor para que los organismos gubernamentales y el sector privado puedan aumentar la oferta real de viviendas subsidiadas. El gran desfase en el reconocimiento y repuestas de política a los programas de asistencia en especie dificultará su uso como estabilizadores macroeconómicos⁴⁹.

Redes de protección social como posibles estabilizadores fiscales automáticos

En particular, existe un conjunto de argumentos que refieren al rol que las redes de protección social deberían jugar en contextos de crisis. En primer lugar, es relevante definir más claramente cuáles son los rubros de gasto público que formarían parte de las llamadas “redes de protección social”. Para esto se utilizará la clasificación reflejada en Hicks y Woodon (2001).

Estos autores plantean que las redes de protección social (y sus componentes) pueden distinguirse entre aquellas que deben funcionar para ocuparse de *shocks* o perturbaciones “idiosincrásicas” (aquéllas que implican por ejemplo, enfermedad o pérdida de empleo), básicamente mitigación de riesgos, de las redes de protección social que se vinculan con la atención a sectores vulnerables de menores ingresos que sufren perturbaciones de carácter transitorio en tiempos de crisis (y que constituyen formas de enfrentar los riesgos causados por dichas perturbaciones). Éstas últimas son las podrían tener un rol de estabilizadores automáticos en términos fiscales.

Entre las características deseables para las redes de protección social que se corresponden con la atención de perturbaciones de tipo transitorio, los autores citados señalan entre otras⁵⁰:

⁴⁸ Aunque no actuaran como estabilizadores automáticos.

⁴⁹ Ver Tabor (2002).

⁵⁰ Ver Hicks y Woodon (2001).

- ofrecer una cobertura suficiente de la población a la que se desea llegar, sobre todo los grupos más vulnerables y excluidos;
- estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese, de manera que el acceso sea simple y predecible;
- hallarse bajo la supervisión de instituciones ya establecidas y que funcionen bien;
- ser anticíclica (es decir, recibir más financiamiento cuando hay una crisis económica), y en algunos casos aplicarse automáticamente cuando se den factores desencadenantes previamente convenidos, como un aumento del desempleo o un incremento de la pobreza sobre cierto nivel;
- poder entregar beneficios con rapidez, y lograr que la mayor parte posible de los costos vaya a incrementos netos del ingreso;
- complementar, y no sustituir, los programas de redes de seguridad social y otros mecanismos de protección social de carácter privado;
- reducirse proporcionalmente una vez pasada la crisis. Esto implica dotarlos de algún grado de automaticidad tanto para la incorporación como para la salida de beneficiarios.

Cómo se ve de este repaso de características deseables de este tipo de programas sociales, además de acudir en atención de los grupos más vulnerables en contextos de crisis, estarían en condiciones de ejercer un papel de estabilizadores fiscales automáticos.

Entre los programas sociales que formarán parte de este tipo redes de protección social deben considerarse:

- programas de empleo de emergencia a través de obras públicas, que suelen utilizar métodos intensivos en mano de obra, considerados habitualmente de asistencia laboral;
- fondos sociales que crean programas especiales, habitualmente en las zonas rurales, para financiar obras públicas en pequeña escala identificadas por grupos comunitarios locales;
- intervenciones nutricionales y alimentarias, sobre todo las focalizadas en grupos vulnerables, como niños y mujeres embarazadas. Pueden adoptar muchas formas, que incluyen distribución de alimentos, cupones y/o tarjetas magnéticas para adquirir alimentos y alimentación servida en escuelas o cocinas comunitarias;
- programas de transferencias en efectivo focalizadas en los más pobres, condicionadas a determinadas conductas (asistencia a la escuela y/o visitas al centro de salud).

Este tipo de programas funcionarían de manera que en una economía declinante más personas fueran elegibles para la recepción de dichas transferencias, y a medida que los ingresos de las personas mejoran junto con la economía, menos personas calificarán para la transferencia, lo que hará que el gasto público asociado disminuya.

Relacionado con la cuestión de la elegibilidad para poder recibir asistencia vía las redes de protección social, una potencial ventaja de estos esquemas en términos de economía política es que serían menos vulnerables ante el tipo de presiones políticas que hacen difícil la reversión de las reducciones impositivas o los aumentos del gasto temporales después de una situación de crisis económica. Que esto sea una ventaja efectiva dependerá finalmente de los incentivos que genere el nivel de los beneficios que reciban los beneficiarios de las redes de protección social: si el nivel de las transferencias es “alto” y cercano a los ingresos que se podrían generar en el mercado laboral, entonces el incentivo a dejar los programas que se reciban serán menores, y la potencial ventaja recién mencionada no sería tal.

Por las razones mencionadas, parece razonable avanzar en el diseño e implementación de políticas sociales que permitan conjugar la atención a las múltiples dimensiones y consecuencias de la pobreza, junto con la necesidad de desarrollar un efecto de estabilización de la actividad económica, a la vez que atendiendo a las observaciones recién mencionadas.

Revisión de propuestas para una gestión anticíclica del Gasto Social

Finalmente en esta sección del documento se buscará avanzar en la revisión de propuestas que apunten a lograr que el gasto social tenga un comportamiento al menos no cíclico, de manera de contribuir a que el gasto social no caiga en fases recesivas de la economía. Esto se vincula con la necesidad de reducir el carácter procíclico del gasto social.

En términos generales, las definiciones llevan a postular que “los gobiernos deben aplicar reglas fiscales que, al ahorrar en las buenas épocas, les permita prepararse para las malas, lo que exige al menos dos pasos: i) asegurar la estabilidad, situando las finanzas públicas en una trayectoria sostenible; y ii) lograr que la política fiscal juegue un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada”⁵¹.

Es así entonces que la política fiscal tiene un importante rol para cumplir, tanto al deber focalizar su acción sobre los grupos más vulnerables y afectados por las situaciones de crisis, como al desarrollar una función contracíclica y estabilizadora del ciclo económico.

Entre el grupo de recomendaciones presentadas por la literatura, es posible señalar aquellas relativas en términos generales a toda la gestión fiscal y aquellas vinculadas con la gestión del gasto social en particular. Entre las primeras pueden señalarse:

- Aumentar el rol de los estabilizadores fiscales automáticos en el presupuesto, a través de un aumento del tamaño del sector público en la economía (lo que haría más efectiva la acción estabilizadora del estado), mediante una mayor participación de programas de gasto relacionados con el comportamiento cíclico de la economía, tales como esquemas de seguro de desempleo, y mediante reformas tributarias, destinadas a incrementar el peso de la tributación directa sobre los ingresos personales.
- Incrementar el uso de instrumentos de deuda que permitan mejorar la gestión de la deuda pública (esto incluye emisión de deuda en moneda doméstica y de títulos con cupones ajustados por variación del PIB).
- Mecanismos de generación de ahorros en los “buenos tiempos”, entre los que se incluyen la implementación de leyes de responsabilidad fiscal y de reglas fiscales (con límites al déficit y a los niveles de endeudamiento, o con ritmos pautados de crecimiento del gasto).

Sobre las reglas generales de límites al déficit del sector público, las mismas no necesariamente van a resolver el problema de prociclicidad que se busca atacar. En el caso de las reglas fiscales de balance fiscal fijo no son anticíclicas; por ejemplo, en situación de expansión de la actividad económica, la regla recomendaría incrementar el gasto (de hecho en el 100% de los ingresos adicionales), dinamizando aun más la demanda agregada.

Otra posibilidad sería una regla fiscal que dejase fija la expansión del gasto público y devolviera a través de transferencias o rebajas de impuestos los excesos de recaudación; en este caso si la economía estuviera en recesión se debería aumentar los impuestos, lo que también tiene consecuencias procíclicas. Otro caso sería asimilar el crecimiento del gasto de manera que sea similar al crecimiento del PIB; esto claramente haría expandir los gastos de manera procíclica. Por esta razón es que la literatura ha propuesto que dichas reglas deben fijarse con relación a resultados fiscales estructurales o cíclicamente ajustados⁵².

Sobre las acciones relacionadas con la gestión del gasto social, Aldunate y Martner (2006) repasan diversas opciones desarrolladas que buscan reducir la vulnerabilidad del gasto social, y evitar su comportamiento procíclico. En este sentido, los autores citados revisan diversas acciones encaradas para lograr dar “prelación” al gasto social, entre las que mencionan:

⁵¹ Ver CEPAL (2006).

⁵² Sobre la construcción de medidas fiscales cíclicamente ajustadas y sus posibilidades prácticas, ver Ruiz del Castillo (2008).

- El establecimiento de mandatos constitucionales para dar prioridad al gasto social. En particular, se cita el caso de Colombia, donde en la Constitución de 1990 se da rango constitucional a la prioridad de asignación de recursos al gasto social. De todas formas, esto es sólo de nivel declarativo, ya que no existe norma que operacionalice el mandato constitucional, ni defina qué debe hacerse en situaciones de cambio de ciclo económico.
- El “etiquetamiento” de parte del gasto social, preasignando cierto monto de recursos del presupuesto público, usualmente como porcentajes del PIB. Ejemplo de esto lo constituyen la existencia de límites constitucionales o legales mínimos de gasto en salud o educación. De todas formas, como ya se revisó en el caso de las reglas numéricas generales, esta forma de “etiquetamiento” del gasto social no resuelve el problema de prociclicidad que se busca atacar. En el caso específico del gasto social, no se lograría evitar la caída del mismo cuando el PBI cae, por lo que no se eliminaría ni el carácter procíclico ya mencionado ni la vulnerabilidad del mismo.
- Formas de “blindaje” o “protección” de un núcleo duro del gasto social, lo que implica la definición de prioridades en la asignación de los recursos disponibles. Esto supone la capacidad de aplicar y mantener esas prioridades por parte de las autoridades, más allá de las presiones políticas que puedan aparecer, “protegiendo” estos recursos de acciones de ajuste fiscal en la eventualidad de los mismos.

Para poder avanzar con esquemas de “blindaje” de porciones del gasto social, se hace necesario reducir el patrón procíclico o de inercia de buena parte del gasto total. De esta manera, las alternativas sobre las que tendría que decidir la autoridad fiscal serían: *i*) priorizar el carácter compensador (por lo tanto contracíclico) de la política social (o al menos de parte de ella), versus *ii*) objetivos o metas presupuestarias (y priorizar entre acciones, programas o beneficiarios, sujeta a esta restricción presupuestaria).

En definitiva, poder implementar formas de “blindaje” de porciones del gasto social es algo que no siempre será factible debido a la falta de flexibilidad presupuestaria, en especial por los gastos previsionales y de personal. Una mejor comprensión del rol de los salarios en el patrón cíclico del gasto social permitiría diseñar esquemas de protección del gasto social más efectivos⁵³.

Otro tipo de recomendaciones se relacionan con establecer vinculaciones (“earmarking”) entre diversos programas de gasto social y fuentes relativamente estables de ingresos tributarios, tales como los impuestos a la propiedad.

En relación a este conjunto de medidas vinculadas a la gestión del gasto social, una conclusión relevante es tener presentes las rigideces fiscales que las mismas podrán generar. En este sentido, las inflexibilidades presupuestarias pueden contribuir a la prociclicidad de los gastos públicos, ya que un excesivo grado de afectación de recursos limitará la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas, al restringir la posibilidad de generar ahorro público durante las expansiones económicas.

Además de las opciones recién repasadas es posible señalar otro tipo de recomendaciones tendiente a reducir el carácter procíclico del gasto social: mayor “Automaticidad” en componentes del gasto social.

Un punto que debe enfatizarse, y que surge de las características “deseables” planteadas por Hicks y Woodon (2001), es que para que las redes de protección social puedan jugar o desarrollar un rol contracíclico, no sólo es deseable (por razones de atención a la pobreza) sino necesario que la cobertura de estas redes de protección social aumente en contextos de recesión económica (y se reduzca en periodos de recuperación o auge económico).

La posibilidad de que este tipo de programas sociales jueguen una función estabilizadora y que no queden enmarcados dentro de decisiones discrecionales (es decir, pasen a actuar cómo estabilizadores automáticos), estará ligada a que la cobertura de estas redes de protección social suba de manera

⁵³ Ver CEPAL (2006).

relativamente “automática” cuando se alcanzan ciertos niveles de indicadores predeterminados que actúen como disparadores (“triggers”) del aumento en la cobertura. Como se plantea en FMI (2008), esto sería un equivalente a la regla de Taylor para la fijación de tasas de interés, con el beneficio extra de la transparencia del mecanismo⁵⁴. Entre estos indicadores, las tasas de desempleo y de brecha de pobreza son candidatos naturales, aunque su elección debe responder a las características y condiciones de cada país.

Entre diversos aspectos a considerar sobre programas de protección social que tengan algún grado de automaticidad, es posible mencionar: *i*) que una desventaja para la gestión macroeconómica consiste en que se reducirían las posibilidades de gestión fiscal discrecional; *ii*) podrían verse sujetos a la llamada “progresión” de los gastos (o una tendencia alcista constante en las necesidades de gasto de los programas), si es que hay esquemas de indexación de las prestaciones. Un aumento persistente en el costo de los programas de derecho a prestaciones podría desplazar otras formas de gasto público⁵⁵.

A la vez, es necesario destacar lo señalado por Lindbeck (1997), quien cuestiona la validez de la función automática de los pagos de transferencia como estabilizadores, ya que en el caso de países con acuerdos generosos del estado benefactor, el déficit presupuestario tiende a “explotar” en recesiones profundas⁵⁶.

Por otro lado, desde una perspectiva de gestión presupuestaria, los programas de transferencias en efectivo pueden ser considerados superiores a los programas de transferencia en especie porque, sino tienen esquemas definidos de indexación, no se verían afectados por los cambios en los precios de los productos o el costo de vida, lo que contribuye a proteger el presupuesto si es que ocurren aumentos inesperados en la inflación o en los precios de los productos. De esta forma, resultará más sencillo pronosticar las necesidades presupuestarias para los programas de transferencias en efectivo.

Una cuestión relevante a tener en cuenta en relación a los programas que formen parte de las redes de protección social, y que será un condicionante de su efectividad, tanto de los objetivos de política social propuestos como de las virtudes relativas al papel como estabilizadores fiscales automáticos, es de la necesidad de una apropiada focalización, un tema recurrente en el análisis de programas sociales.

Otro aspecto importante a considerar respecto de los programas que forman parte de las redes de protección social, en particular de aquellos que son programas de transferencias de ingresos condicionadas es que pueden tener que atender a beneficiarios de manera “permanente” (por ser “inempleables”, dados sus bajos niveles de capital humano o las condiciones familiares que afronten, como por ejemplo, madres de familias numerosas), puede hacer que estos programas mantengan un nivel de beneficiarios importante más allá de las fluctuaciones económicas. Es así que en la medida que estos programas dejan de ser programas de emergencia, tenderán a ser menos eficaces como mecanismos contracíclicos, ya que no se reducirán proporcionalmente una vez pasada la crisis.

Junto a lo anterior, debe mencionarse la importancia de existencia estas redes, así como la capacidad de implementación y puesta en marcha de los programas de transferencia. Como menciona Tabor (2002), es relevante tener en cuenta que el retraso de la ejecución de este tipo de programas en países del Sudeste Asiático durante la década pasada significó que los potenciales beneficiarios no fueron atendidos con la mayor rapidez posible y el estímulo económico resultante coincidió en algunos países con una economía en expansión, generando presiones de demanda procíclicas.

⁵⁴ FMI (2008), págs. 186-7.

⁵⁵ Ver Tabor (2002).

⁵⁶ Citado en Tabor (2002).

VI. Conclusiones

En este documento se han repasado diversos temas, que han ido desde el rol para la política fiscal en la estabilización económica, pasando por una revisión de la evolución y comportamiento cíclico de las finanzas públicas (en especial el gasto social en la región), hasta la consideración de cuestiones conceptuales acerca del gasto social como instrumento de estabilización económica, y de propuestas de política fiscal que permitan una acción anticíclica del gasto social.

Una primera conclusión general sobre el rol de la política fiscal en cuanto a su función estabilizadora, refiere a la importancia de contar con estabilizadores fiscales automáticos de tamaño relevante en la economía, así como poder también recurrir a acciones de política fiscal discrecional cuando los mecanismos automáticos no resultan suficientes para dinamizar la demanda agregada en contextos de caídas importantes de la actividad económica.

Esta última idea se ve reforzada por las acciones que los distintos gobiernos, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, han venido tomando en los últimos tiempos en el contexto de la actual crisis. De hecho, es posible pensar en la “falla” de estabilizadores automáticos en la presente crisis, posiblemente debido a lo profundo de la recesión, por lo que tanto en América Latina y el Caribe como en el resto del mundo, ha habido decisiones pragmáticas de hacer política discrecional.

En términos de la capacidad de estabilización automática para distintos componentes del Gasto Social, se ha visto el comportamiento procíclico de los mismos, lo que claramente inhibe la posibilidad de contribuir a moderar el ciclo, sino que por el contrario diversos tipos del gasto social en diferentes países actúan como amplificadores del ciclo económico.

Junto a esto debe tenerse presente que aquellos componentes del gasto social que podrían tener una capacidad estabilizadora (aquellos relacionados con los programas de asistencia social que forman parte de las redes de protección social) son de tamaño pequeños en relación al PIB (ver Gráfico 6). Es así que la “expectativa” estabilizadora que se podría tener en este tipo de gastos es cierta, pero menor (a diferencia de lo se esperaría de esquemas de seguros de desempleo masivos como en el caso europeo, por ejemplo).

En definitiva, la capacidad efectiva de que la política fiscal relativa al gasto social tenga algún efecto estabilizador estará claramente relacionado: i) por un lado, con el tamaño de los posibles componentes de gastos social (integrantes de redes de protección social con las características deseables aquí desarrolladas); ii) por otro lado, con la incorporación de mecanismos de “automaticidad” en la expansión de la cobertura en contextos de caídas de la actividad económica (con indicadores predeterminados que actúen como disparadores “triggers”), que permitan cambiar el sesgo procíclico actual del gasto social.

Es así que se llega a una situación en la que la posibilidad de aumentar el tamaño de los estabilizadores automáticos y modificar el sesgo procíclico del gasto social dependerá en realidad de dos factores: i) decisiones discrecionales de política fiscal; ii) el punto de partida de los países, es decir el margen fiscal para implementar decisiones que implican mayor gasto público en contextos de caída de recursos (asociados a una menor actividad económica).

Esto último se torna relevante al momento de enfrentar una situación de caída de la actividad económica, incluso de crisis internacional profunda, como la que se vive actualmente. Aquellos países que hayan tenido una conducta mas prudente en la etapa expansiva parecieran estar en mejores condiciones de llevar adelante acciones discrecionales para intentar estabilizar la demanda agregada, y esto podría deberse a la combinación de dos aspectos: i) la disponibilidad efectiva de recursos para gastar (sea de ahorros disponibles o vía endeudamiento); ii) por el efecto positivo de la mayor credibilidad que acreditarían quiénes hubieran sido más cuidadosos en momentos de auge, ya que sus acciones de política fiscal tendrían los beneficios esperados asociados a cambios temporarios en la política fiscal.

En este sentido, la mejora de los estabilizadores automáticos por el lado del gasto social focalizado, y la reducción del sesgo procíclico de dichos gastos, constituyen un desafío para los países en desarrollo y latinoamericanos en particular, tanto por los beneficios asociados a su implementación, como por la dimensión de recursos que deberían ser destinados y los problemas/observaciones analizadas. Esto será particularmente desafiante en los casos de países que enfrenten restricciones de financiamiento que les impidan aumentar sus déficits cuando los países experimentan caídas de la actividad económica. Esto conduce a la reflexión presentada en CEPAL (2006) respecto a la relación entre recaudación y gasto social, en este sentido, debe sincronizarse para facilitar políticas contracíclicas, haciendo provisiones en los períodos de auge y mayores gastos en los de crisis.

Bibliografía

- Aldunate, E. y Martner, R. (2006), “*Política fiscal y protección social*”, Revista de la CEPAL 90, Diciembre 2006, Santiago de Chile.
- Akitoby, B., B. Clements y otros (2006), “*Public spending, voracity, and Wagner’s Law in developing countries*”, European Journal of Political Economy, vol. 22, Amsterdam, Elsevier.
- Balassone, F. y Kumar, M. (2007), “Cyclicality of Fiscal Policy”, en Kumar, M. y Term-Minassian, T., Eds. (2007), Promoting Fiscal Discipline, International Monetary Fund, Washington DC.
- Bello, O. y Jiménez, J.P. (2008), “*Política fiscal y ciclo en América Latina*”, CEPAL, documento mimeografiado, Santiago de Chile.
- Blinder, A. (2006), “*The case against the case against discretionary fiscal policy*”, en Kopcke et al (2006), The macroeconomics of fiscal policy, The MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Braun, M. (2001), “*Why is Fiscal Policy Procyclical in Developing Countries?*”, Documento mimeografiado, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Braun, M. and Di Gresia, L. (2002), “*Towards effective social insurance in Latin America: the importance of countercyclical fiscal policy*”, Interamerican Development Bank Working Paper #487, Washington DC.
- Budnevich, C. (2002), “*Countercyclical Fiscal Policy, A Review of the Literature, Empirical Evidence and some Policy Proposals*”, WIDER Discussion Paper 2002/41, Finlandia.
- Buti, M., Martínez-Mongay, C., Sekkat, K y van der Noord, P. (2003), “*Automatic fiscal stabilizers in EMU: a conflict between efficiency and stabilization?*”, CESifo Economic Studies Vol. 49, Number 1, Munich.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y equidad (LC/G.2294 (SES.31/3)/E), Santiago de Chile.
- _____ (2007a), Panorama social de América Latina 2007 (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile.

- _____ (2007a), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2007 (LC/G.2355-P), Santiago de Chile.
- _____ (2008a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008 (LC/G.2386-P/E), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008 (LC/G.2401-P), Santiago de Chile.
- _____ (2009a), *Impactos de la crisis financiera más allá de la coyuntura*, www.cepal.org/especialcrisis, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009 (LC/G.2410-P), Santiago de Chile.
- Clements, B., Faircloth, C. and Verhoeven, M. (2007), *Gasto Público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política*, Revista de la CEPAL, Diciembre de 2007. Santiago de Chile.
- Debrun, X, Pisani-Ferry, J. y Salir, A. (2008), Government size and output volatility: should we forsake automatic stabilization?, Working Paper 08/122, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008), Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, April, Washington, D.C.
- Gavin, M. y Perotti, R. (1997), “*Fiscal policy in Latin America*”, NBER Macroeconomics Annual, pp. 11-61, MIT Press, Cambridge, MA.
- Gupta, S., Clements, B. y Inchauste, G. Editors (2004), *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Hicks, N. y Woodon, Q. (2001), “*Protección Social para los pobres en América Latina*”, Revista de la CEPAL 73, Abril 2001, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006), “*Política Fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 46, CEPAL, Abril de 2006, Santiago de Chile.
- Kacef, O. y Jiménez, J.P. (2009), “*Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*”, Serie Documentos de Proyectos 275, CEPAL, Agosto de 2009, Santiago de Chile.
- Kaminski, G., Reinhart, C. and Végh, C. (2004), “*When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies*”, NBER Working Paper 10780, Cambridge, Estados Unidos.
- Kopcke, R., Tootell, G. y Triest, R. Editors (2006), *The macroeconomics of fiscal policy*, The MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Leith, C. y Wren-Lewis, S. (2005), “*Fiscal stabilization policy and fiscal institutions*”, Oxford Review of Economic Policy Vol. 21 no. 4.
- Marín Arcas, J. (1997), “*Efectos Estabilizadores de la Política Fiscal*”, Servicio de Estudios Económicos N° 58, Banco de España.
- Mohanty, M. y Scatigna, M. (2003), “*Countercyclical fiscal policy and central banks*”, in Bank of International Settlements Papers # 20, Suiza.
- Morón, E. (2006), “*Política Fiscal Contracíclica: Reglas, Mercados e Instituciones*”, Documento mimeografiado, Universidad del Pacífico, Lima, Perú.
- Perry, G., Servén, L. and Suescún, R. Editors (2008), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence*, World Bank, Washington DC.
- Ruiz del Castillo, R. (2008), “*Sobre la construcción de indicadores de resultado fiscal cíclicamente ajustados en América Latina*”, Informe de consultoría, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ruiz del Castillo, R. (2009), “*The Fiscal Policy in Latin America: some features and challenges*”, Journal of Interdisciplinary Economics, England, Volume 20, Number 1 & 2, pág. 67-84, 2009, Leeds.
- Suescún, R. (2008), “*The Size and Effectiveness of automatic stabilizers in Latin America*”, in Perry et al (2008).
- Tabor, S. (2002), “*Transferencias directas en efectivo*”, Serie de Documentos de discusión sobre Protección Social No. 223, Banco Mundial, Washington DC.
- Talvi, E. and Végh, C. (2005), “*Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries*”, Journal of Development Economics, Vol. 78, pp. 156-190.
- Vera, L. (2008), “*Fiscal Policy*”, International Encyclopedia of Public Policy, 2008.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

102. Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3208-P), N° de venta: S.10.II.G.22(US\$10.00), 2010.
101. Indicadores adelantados para América Latina, Fernando Cantú, Alejandra Acevedo y Omar Bello (LC/L.3195-P), N° de venta: S.10.II.G.70, (US\$10.00), 2010.
100. El empleo en la crisis: efectos y políticas, Víctor E. Tokman (LC/L.3153-P), N° de venta: S.09.II.G.126, (US\$10.00), 2009.
99. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Mario Velásquez P. (LCL.3144-P), N° de venta: S.09.II.G.117, (US\$10.00), 2009.
98. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas, Juan Chacaltana (LC/L.3143-P), N° de venta: S.09.II.G.116, (US\$10.00), 2009.
97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas (inglés), Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.31361-P), N° de venta: E.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stéfano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Basombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: