



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ESTUDIO SOBRE LA POSIBILIDAD DE IMPLEMENTAR UN INDICADOR DE BALANCE ESTRUCTURAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL

Francisco Alejandro Villagómez

Este documento fue preparado por Francisco Alejandro Villagómez, consultor de la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del Programa Regular de Trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES.....	9
A. El entorno macroeconómico.....	9
B. Indicadores fiscales y política fiscal.....	11
C. El problema de la volatilidad	14
II. ESTIMACIÓN DEL EFECTO DEL CICLO ECONÓMICO EN LA ECONOMÍA.....	18
A. Estimación del producto potencial	18
B. Estimación de la brecha del producto.....	20
C. Estimación de las elasticidades producto de los ingresos presupuestarios.....	21
D. Estimación del balance estructural	24
III. CONDICIONES PARA ADOPTAR EL BALANCE ESTRUCTURAL	29
A. Importancia de las reglas fiscales y condiciones para adoptar una regla de balance estructural	29
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	34
BIBLIOGRAFÍA	37
 CUADROS	
1 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD/PRODUCTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.....	23
2 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE EL PIB Y LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS.....	23
3 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD/PRODUCTO DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS.....	24
 GRÁFICOS	
1 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PIB, 1980-2010.....	10
2 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO, GASTO PÚBLICO Y BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010	12
3 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010	13
4 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010	13
5 CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA: DEUDA PÚBLICA, 1990-2010.....	15
6 CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA: PIB OBSERVADO Y POTENCIAL	19
7 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE CRECIMIENTO Y BRECHA DE PRODUCTO	22
8 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE PRIMARIO OBSERVADO, BALANCE ESTRUCTURAL Y COMPONENTE CÍCLICO	26
9 CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE PRIMARIO OBSERVADO, BALANCE ESTRUCTURAL Y BRECHA DEL PRODUCTO	26

RESUMEN

Las reformas macroeconómicas de inicios de los años noventa permitieron que los países de Centroamérica y la República Dominicana estuvieran mejor preparados para enfrentar la crisis de 2009. Sin embargo, el impacto económico deterioró los ingresos fiscales de los gobiernos en alrededor de 1,3% del PIB, al mismo tiempo que forzaron un aumento del gasto social. Como consecuencia, el déficit de la subregión superó una cifra equivalente a 3% del PIB. En este contexto, surge la siguiente preocupación: cómo mejorar el marco institucional a fin de consolidar las finanzas públicas en el corto plazo y la sostenibilidad de largo plazo, con un compromiso claro de disciplina fiscal, en particular cuando se consideran las necesidades sociales. Ello pasa por la necesidad evidente de incrementar los ingresos, pero hace necesario contar con un instrumento que sirva de base para tomar las acciones fiscales apropiadas y mitigar los efectos negativos del ciclo.

El balance estructural es un indicador que ha adquirido relevancia reciente, ya que permite separar las acciones fiscales discrecionales de las derivadas del ciclo. En el presente estudio se aborda este tema para los países centroamericanos y la República Dominicana, y a partir del concepto de balance estructural, se busca construir un indicador que ofrezca información sobre la posición fiscal de estos países, se analiza el efecto del ciclo económico en las variables fiscales y se estima el producto potencial. Después de una evaluación de brechas se estudia el indicador de balance estructural y se discuten las condiciones y los prerequisites que debieran existir en una economía para incorporar el concepto de balance estructural y eventualmente una regla basada en éste. Se concluye que existen algunos prerequisites que deben cumplirse antes de poner en marcha una regla basada en este indicador, y que las economías de la subregión deben empezar a trabajar en esa dirección.

ABSTRACT

The macroeconomic reforms implemented on the early nineties allowed the Central American countries and the Dominican Republic to be better prepared to face the 2009 crisis. Yet, on average, the economic impact of the crisis led to a decrease in tax revenues by around 1.3% of GDP, while simultaneously national governments augmented social expenditures. Consequently, the sub-region's fiscal deficit exceeded 3% of GDP. In this context, the concern arises on how to improve the institutional framework to consolidate short-term public finances and long-term sustainability, with a firm commitment to tax discipline and meeting social needs. There is clear need to increase revenues and to have an instrument to provide guidelines as an input for fiscal decisions that may reduce the adverse effects of the business cycle. The structural balance is such an indicator. It has gained importance recently, since it allows to separate discretionary fiscal movements from cyclically driven ones. This document builds an indicator of fiscal structural balance for Central American countries and the Dominican Republic. Besides estimating their potential output, the gaps and the evolution of the structural balance, the paper concludes by identifying certain requirements that must be fulfilled in any country before adopting a fiscal rule based on the structural balance, and suggests that the economies of the sub-region must start to work in this direction.

INTRODUCCIÓN

La crisis de 2009 afectó a los países centroamericanos¹ y a la República Dominicana y deterioró sus cuentas fiscales. Para fines de año, su déficit totalizó 5.704 millones de dólares (3,2% del PIB subregional), un aumento de 3.051 millones de dólares (1,7% del PIB) respecto del déficit en 2008. Esta evolución se dio en mayor o menor medida en todos los países de la subregión, y salvo Panamá y Nicaragua, en 2009 se registraron déficits superiores a 3% de los respectivos PIB. Al menos dos factores explican dicho deterioro: por una parte, la contracción económica redujo los ingresos de los gobiernos centrales en cerca de 1,3% del PIB subregional. Por la otra, varios de estos países decidieron adoptar acciones contracíclicas para hacer frente a la contracción, expandiendo 1% su gasto, sin contar a la República Dominicana. Cabe señalar que Costa Rica y El Salvador fueron los países con el mayor incremento, cerca de 1,7%. Una enseñanza importante de esto es que, si bien los países estaban en mejores condiciones macroeconómicas y fiscales para enfrentar la crisis, su magnitud y el relativamente reducido espacio fiscal de sus economías desnudaron las limitaciones que presentaba la respuesta fiscal contracíclica.

Este evento rebasó al de la crisis mundial de 2009. Se ha documentado cómo los países de la subregión mostraron una alta volatilidad que afecta su crecimiento, bienestar y niveles de pobreza,² cuyo origen puede encontrarse en sus propias modificaciones macroeconómicas e inestabilidad política, así como en diversos choques externos. Los cambios en el entorno económico internacional han afectado la frecuencia, intensidad y los mecanismos de propagación de estos choques entre los distintos países, debido a la liberalización y a la globalización. Este fenómeno va acompañado de creciente inestabilidad en los mercados y en las economías, que tiende a propagarse aceleradamente. Las crisis de México (1995), la del Brasil, la Federación de Rusia y los tigres del sureste asiático a finales de los noventa, y la crisis mundial de 2009, son ejemplos recientes.

El tema fiscal es relevante y se ha estudiado cómo el marco institucional fiscal existente en estos países termina por favorecer políticas fiscales procíclicas, y así acentuar la gravedad de los impactos del ciclo económico (Braun, 2007). Este marco institucional, junto con las restricciones estructurales de las finanzas públicas, limita de manera importante los esfuerzos contracíclicos frente a severos choques negativos externos. En este contexto, la preocupación es cómo mejorar dicho marco institucional a fin de consolidar las finanzas públicas en el corto plazo y la sostenibilidad de largo plazo, con un compromiso claro de disciplina fiscal por parte de los gobiernos. La discusión apunta a generar las condiciones para implementar políticas contracíclicas sin provocar efectos indeseados. Es por ello que es necesario estudiar la posibilidad de contar con un indicador fiscal que sirva de base para tomar las acciones fiscales apropiadas y mitigar los efectos negativos del ciclo. Un indicador que ha adquirido relevancia reciente es el del balance estructural, que permite separar las acciones fiscales discrecionales de las derivadas del ciclo.

El presente estudio aborda este tema para los países centroamericanos y la República Dominicana. A partir del concepto de balance estructural, se busca construir un indicador que ofrezca información sobre la posición fiscal de estos países. En el capítulo I se presenta una breve revisión del entorno macroeconómico para las últimas tres décadas. Se revisa la situación y evolución de sus principales indicadores fiscales (ingresos, gasto, déficit y deuda). También se discute la relevancia de la volatilidad subregional y su interacción con el marco institucional y la política fiscal. En el capítulo II se analiza el efecto del ciclo económico sobre las variables fiscales. Se estima el producto potencial y la brecha de

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

² En la sección “c” del capítulo I se discute con mayor detalle este tema, así como algunas referencias relevantes.

producto; las elasticidades producto de los componentes del ingreso público y el balance primario estructural para cada uno de estos países, para mostrar la forma en que funciona como indicador de la posición de la política fiscal. En el tercer capítulo se discuten las condiciones y prerequisites recomendados para adoptar el balance estructural, en particular para el caso de los países analizados. Finalmente, en el capítulo IV se concluye con algunas reflexiones finales, recomendaciones e implicaciones de política.

I. ANTECEDENTES

Antes de discutir el balance estructural, es útil revisar la evolución del entorno macroeconómico de los países entre 1980 y 2010, la evolución y estructura de sus principales indicadores fiscales y del problema de la volatilidad macroeconómica, característica de estos países, y que constituye un obstáculo para lograr un crecimiento estable, sostenido y con mayor bienestar social.

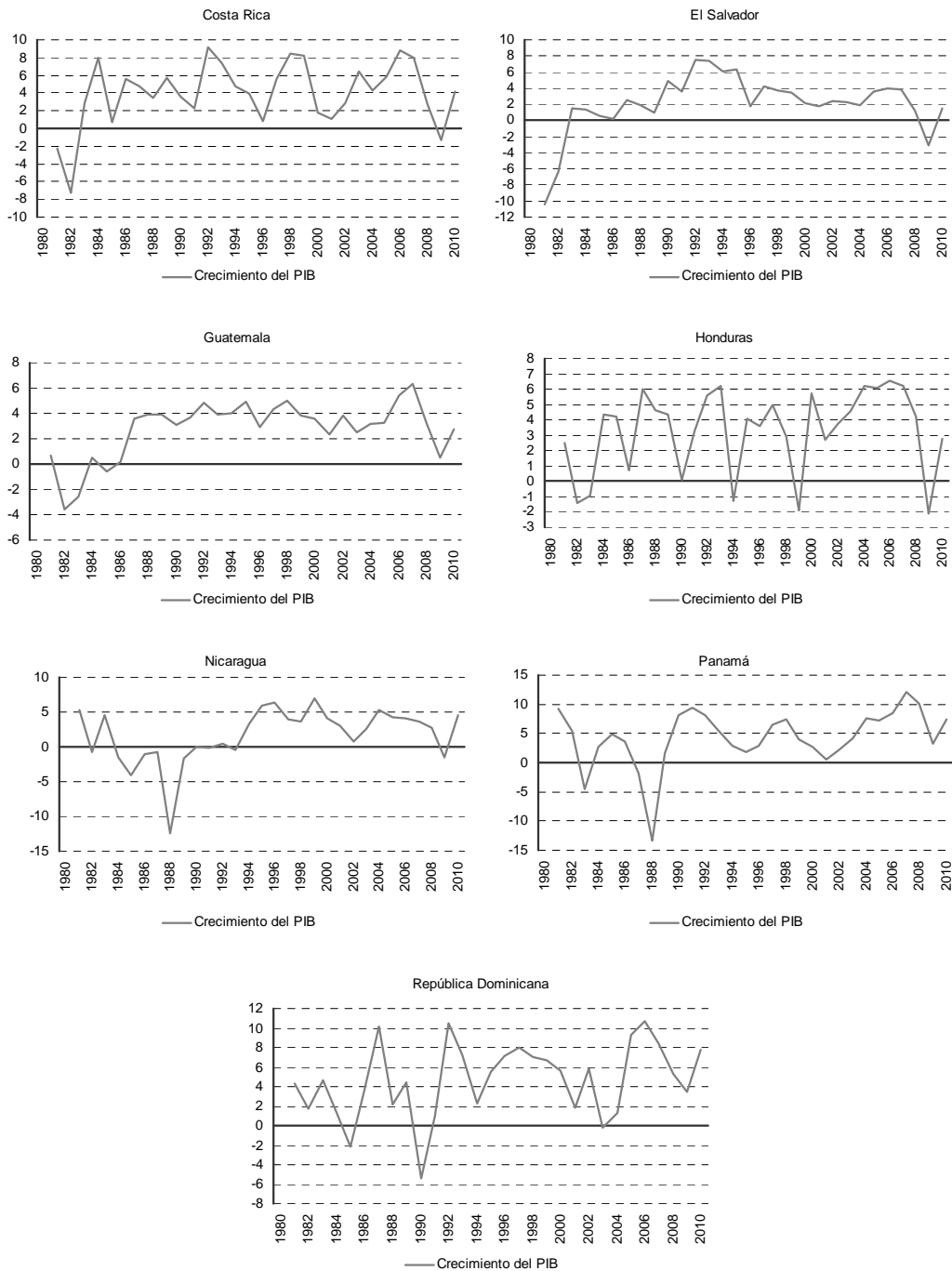
A. EL ENTORNO MACROECONÓMICO

La evolución macroeconómica ha sido desigual y complicada en las últimas décadas. Aun cuando un bajo crecimiento en promedio caracterizaron los años ochenta, en los noventa se observó una recuperación, pese a seguir un particular comportamiento contrastante (véase el gráfico 1). Causa importante de lo sucedido en los ochenta fue la inestabilidad política, sobre todo en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Panamá. La recuperación en las tasas de crecimiento del producto observada en los años noventa, en particular durante la primera mitad, refleja la consolidación de los procesos de paz en varios países. En general, esta recuperación se basa en la normalización del acceso a los mercados internacionales de capital, la estabilización macroeconómica, el fin de la inestabilidad política y la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo basado en la exportación de productos manufacturados. Países como Costa Rica, El Salvador y Panamá mantuvieron tasas reales de crecimiento promedio superiores a 5% anual, aunque Honduras y Nicaragua mostraron menos dinamismo. Para la segunda parte de la década de los noventa todos los países superaron el 3% anual promedio, en gran parte debido al dinamismo de la economía de los Estados Unidos, lo que permitió reactivar sus exportaciones. En el último decenio habría que destacar un patrón relativamente similar en la subregión. En los primeros años se observa una contracción asociada en gran parte a la recesión en la economía estadounidense, tras la ruptura de la burbuja tecnológica. Hacia mediados, la economía mundial impulsó una importante reactivación, que favorece al sector externo de los países de la subregión. Finalmente, se presentó la contracción generalizada a partir de fines de 2008 en el marco de la crisis económica y financiera mundial. Sin embargo, es importante no perder de vista las particularidades propias de cada país, como las crisis bancarias y cambiarias en 2003 en la República Dominicana o en Guatemala en 2006. Hay que destacar que El Salvador, Nicaragua, y en menor medida Guatemala, son los países que mostraron menores tasas de crecimiento durante este período.

Hay que destacar que en los años ochenta la subregión mostró una alta inflación, salvo en Panamá. Incluso Nicaragua tuvo un severo problema hiperinflacionario hacia fines de la década. Al iniciarse los noventa, salvo en Honduras, estos procesos tendieron a ceder paulatinamente. En la última década, la inflación promedio de estos países se había ubicado en cerca de 6%, con excepción del aumento registrado en 2004, que superó 14%, y una importante contracción a partir de 2009 en el marco de la reciente recesión mundial.

Si bien la alta dependencia en las exportaciones de bienes primarios y la poderosa concentración hacia los Estados Unidos y el Canadá limitaron el comercio exterior de estos países, a finales de los ochenta se registró una creciente diversificación de las exportaciones, así como un aumento del comercio interregional mediante tratados comerciales. El mayor crecimiento de la región se alcanzó en los noventa y las mejores condiciones de la economía mundial permitieron relajar las presiones en cuenta corriente para que la mayoría de los países mostraran menores déficit. El impulso a las exportaciones se mantuvo durante buena parte de la última década debido al propio dinamismo observado por la economía estadounidense.

GRÁFICO 1
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA:
CRECIMIENTO DEL PIB, 1980-2010
(A precios constantes, dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

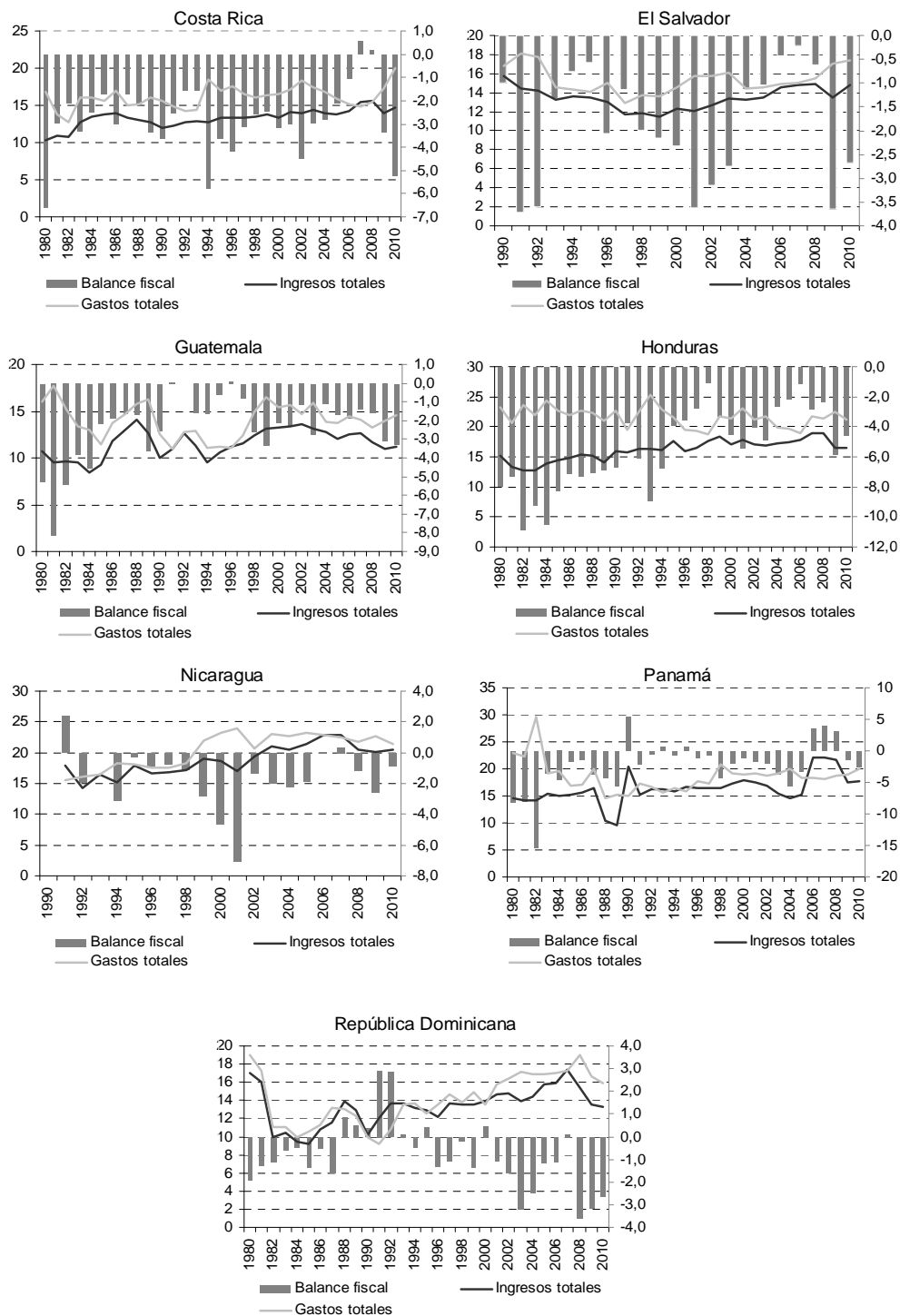
B. INDICADORES FISCALES Y POLÍTICA FISCAL

En esta sección se busca establecer un marco de referencia sobre los principales indicadores fiscales de los países que permita entender mejor el análisis posterior sobre el balance estructural. En el gráfico 2 se muestra la evolución de los ingresos y gastos de los gobiernos centrales entre 1980 y 2010. Destaca el continuo aumento en los ingresos de tal forma que para Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana han llegado a representar alrededor de 15% del PIB; Guatemala registra un nivel menor a 15%, mientras que Nicaragua, Panamá y Honduras presentan los mayores niveles, cercanos a 20% de su PIB. Es importante señalar que en Nicaragua, entre 2001 y 2010, las donaciones representan un papel importante en sus ingresos, cerca de 3,4% del PIB en promedio. En Honduras estas donaciones alcanzaron 1,4% del PIB en el mismo lapso. Aunque en la última década, la volatilidad de los ingresos ha disminuido en general, ésta sigue siendo relativamente alta en Panamá, la República Dominicana y Nicaragua.

Respecto del PIB, el gasto ha mostrado una participación mucho más estable en promedio pero con mayor volatilidad. En todo caso, el comportamiento volátil del ingreso y el gasto en estos países se observa con mayor claridad cuando se revisa la evolución del balance presupuestal en el gráfico 2, reflejo del comportamiento del ciclo económico en estos países y los choques que afectan a los ingresos y gastos públicos. Este balance ha sido sistemáticamente deficitario para todos los países y durante todo el período analizado, si bien se presentan algunos años con superávit en Costa Rica, la República Dominicana y Panamá. Cabe destacar que en la última década, en la mayor parte de los casos se observaba una disminución en el diferencial entre ingresos y gastos hasta antes de la crisis mundial de 2009. En Costa Rica, Panamá y la República Dominicana se había alcanzado un equilibrio o un superávit, mientras que para el resto de los países, el déficit llegó a oscilar en alrededor de -2% del PIB. Sin embargo, la crisis de 2008 provocó una nueva ampliación en el déficit debido al impacto negativo sobre los ingresos públicos, aunque en algunos casos también un aumento en el gasto público con un objetivo contracíclico, particularmente en Costa Rica.

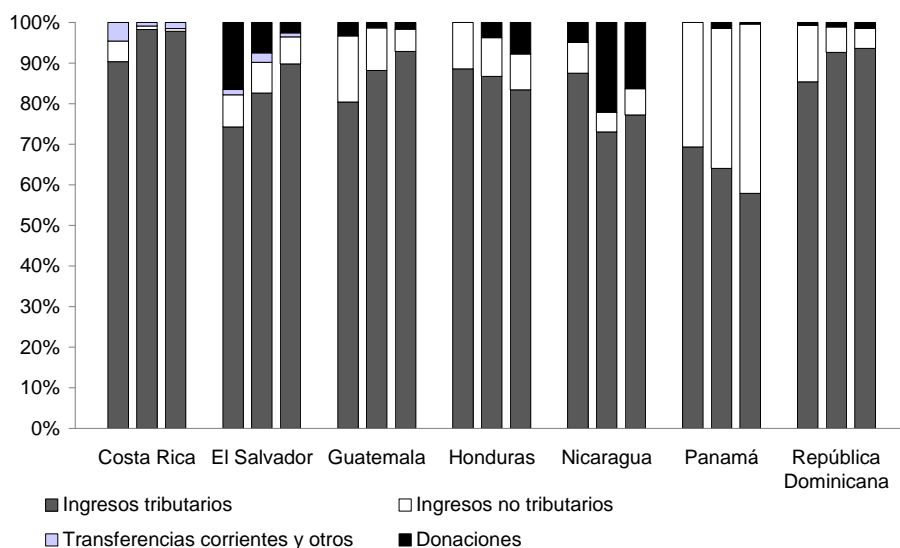
En el gráfico 3 se reporta la estructura de los ingresos totales del gobierno central para estos países, como promedios para cada una de las últimas tres décadas. Destaca la participación de los ingresos tributarios en el total, con excepción de Panamá. En Costa Rica esta participación representa alrededor de 98%, mientras que en la República Dominicana, Guatemala y El Salvador se ubica entre 90% y 94%; en Honduras supera 80% y en Nicaragua no alcanza esta cifra. Debe notarse que en ambos países las donaciones desempeñan un papel importante en sus ingresos. Panamá es un caso particular, ya que en la última década sus ingresos tributarios han representado cerca de 60% y los no tributarios, casi 40%, debido a la importancia del canal y a los ingresos que genera. Esta característica se discutirá en la sección en la que se estiman las elasticidades producto de los ingresos tributarios y no tributarios y en el análisis del balance estructural. Otro elemento a revelar es, que de los ingresos tributarios, la mayor parte proviene de impuestos indirectos, como se observa en el gráfico 4. Entre 2001 y 2010, los impuestos directos han representado cerca de 30% de los ingresos tributarios; sólo en Nicaragua y Panamá esta participación es mayor, 40% y 50%, respectivamente. Es importante recalcar que el mayor peso relativo de los impuestos indirectos provoca que la estructura tributaria sea menos progresiva o incluso regresiva, lo que no contribuye a la distribución del ingreso.

GRÁFICO 2
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO, GASTO PÚBLICO
Y BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010
(En porcentajes del PIB real)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

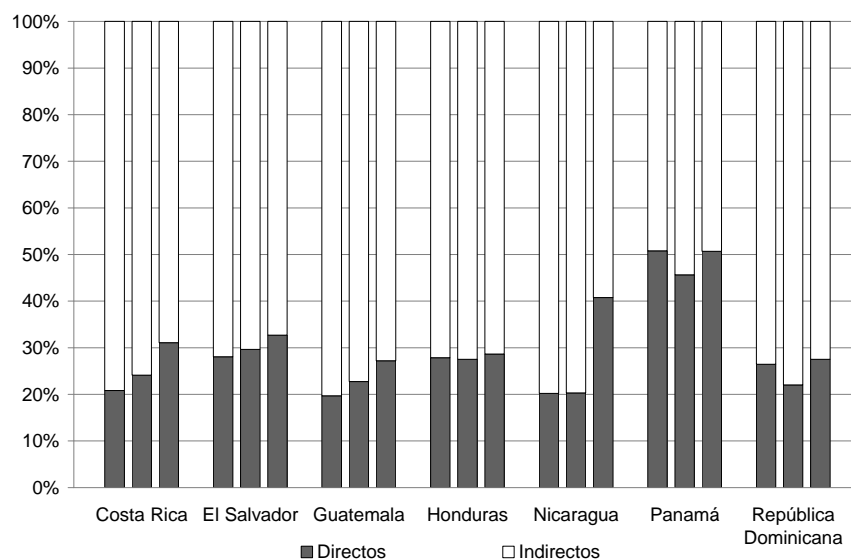
GRÁFICO 3
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESO
TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

Nota: La primera columna corresponde al período 1980-1990, la segunda al período 1991-2000 y la tercera a 2001-2010. En cada caso se realizaron los cálculos en dólares constantes de 2005.

GRÁFICO 4
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS
TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

Nota: La primera columna corresponde al período 1980-1990, la segunda al período 1991-2000 y la tercera a 2001-2010. En cada caso, se realizaron los cálculos en dólares constantes de 2005.

La evolución de los ingresos, gastos y déficit público se plasma en el comportamiento y nivel de la deuda pública (véase el gráfico 5). Hasta antes de la crisis de 2009, prácticamente todos estos países habían reducido su deuda como proporción del PIB, salvo Guatemala que la incrementó, aunque su nivel es bajo (cerca de 20% del PIB), en comparación con los otros países, nivel ligeramente inferior al de la República Dominicana (24%). Esto contrasta con Nicaragua, que a pesar de disminuir sustancialmente su deuda, para el período 2001-2009 aún registra el mayor endeudamiento del área, más de 80% del PIB en promedio. Panamá es el segundo país más endeudado (60% del PIB en promedio), mientras que Honduras, Costa Rica y El Salvador mantuvieron un endeudamiento promedio: 40%, 38% y 33%, respectivamente.

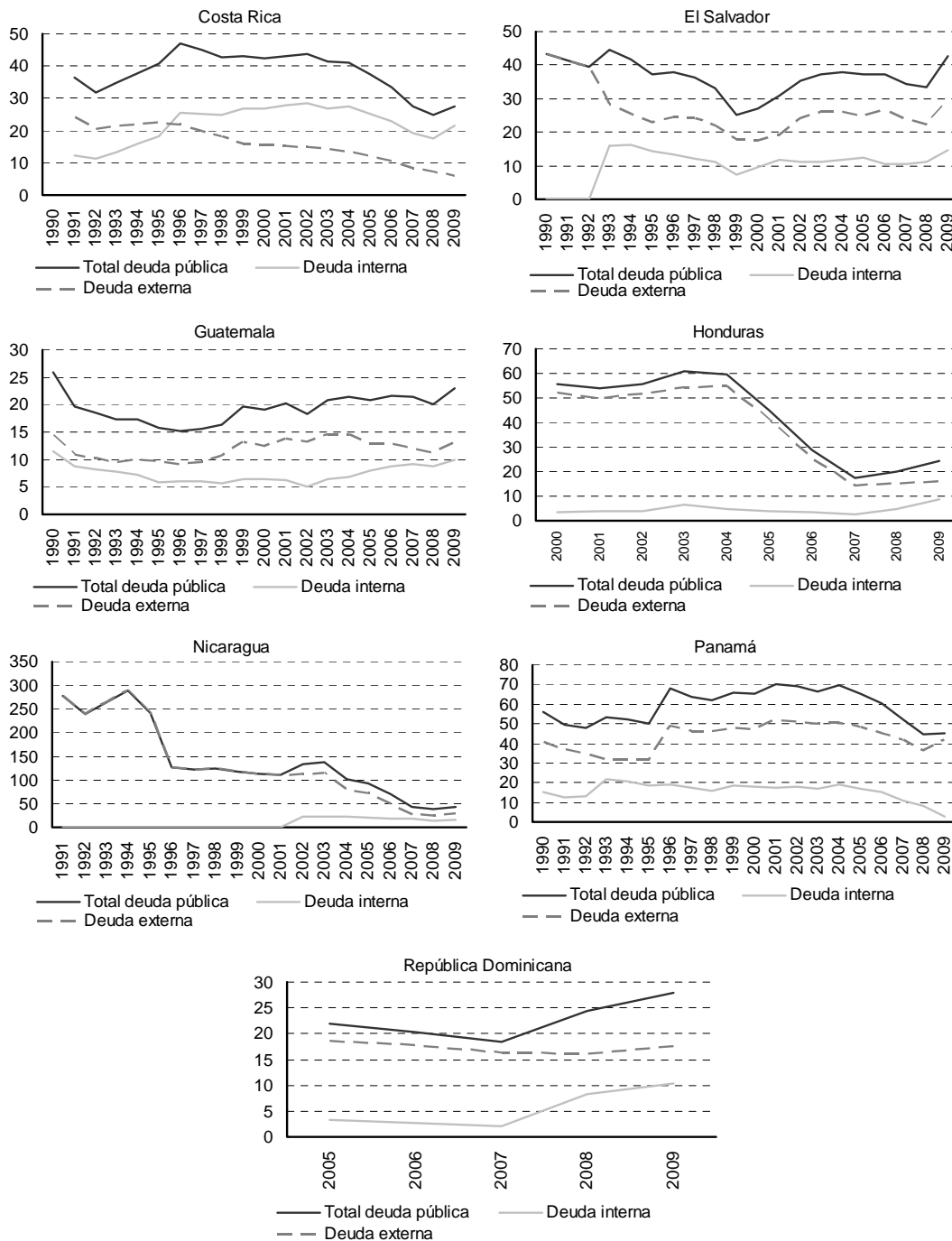
Si bien se ha reducido el componente externo de la deuda pública durante gran parte del período, éste sigue predominando, salvo en Costa Rica. Excepto Panamá, también se observa una recomposición de la deuda pública de estos países que han sustituido deuda externa con interna, sobre todo en Costa Rica. Finalmente, se debe destacar que en todos los casos, a partir de 2009 se registra un aumento, acorde con el alza en los déficits públicos señalados anteriormente. En suma, los niveles de endeudamiento de Nicaragua y Panamá registrados al final del período serían los más preocupantes. El Salvador, la República Dominicana y Costa Rica se ubicarían en una posición intermedia, mientras que Guatemala y Honduras serían los países que mantendrían una mejor situación respecto de esta variable.

C. EL PROBLEMA DE LA VOLATILIDAD

Preocupa la alta volatilidad de las economías en desarrollo que afecta sus niveles de crecimiento económico, bienestar y pobreza, originada en diversos factores, la mayoría de carácter macroeconómico. En las últimas dos décadas estos países han enfrentado un importante proceso de modificación del entorno macroeconómico. Este proceso involucra tanto políticas de cambio estructural, como nuevos lineamientos o paradigmas que delimitan la formulación de políticas macroeconómicas, en especial la fiscal. En todo caso, estas modificaciones perjudican el nivel y composición de la demanda agregada y, como señala Cornia (1999), tienen un importante impacto en el corto plazo.

Aun cuando los choques externos han tenido un papel crucial debido a sus efectos sobre los niveles de pobreza y desigualdad, los cambios en el entorno económico internacional han afectado la frecuencia, intensidad y los mecanismos de propagación de estos choques, debido a los procesos de liberalización y globalización. Este fenómeno va acompañado de una creciente volatilidad e inestabilidad en los mercados, que tienden a propagarse aceleradamente. Las crisis de los años noventa son ejemplos recientes de los fenómenos que afectan las condiciones macroeconómicas de un país y tienen a su vez serios impactos sobre los grupos de mayor vulnerabilidad. No es la intención del presente estudio realizar un análisis exhaustivo sobre las causas e impactos de esta volatilidad, además de que existe una amplia literatura que ha discutido estos temas (Bourgignon, Pereira da Silva y Stern, 2002, Hnatkovska y Loayza, 2003, Aguiar y Gopinath, 2007 y Jiménez y Fanelli, 2009, entre otros). Sin embargo, se presentan algunas reflexiones sobre la relación entre volatilidad y la política fiscal, relevantes para el tema del balance estructural.

GRÁFICO 5
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA:
DEUDA PÚBLICA, 1990-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

La relación entre volatilidad, política fiscal, déficit y deuda es muy amplia y tiene varias aristas.³ Por ejemplo, se puede analizar cómo las políticas tendientes a lograr finanzas públicas sanas y a reducir el papel del Estado perjudican los patrones del gasto público y, por ende, el gasto social en salud, educación o programas previsionales. Este aspecto es un tema polémico en el debate (Rao, 2002; Birdsall y otros, 2001) y se centra en si es necesario mantener una política fiscal rígida que privilegie un déficit público que tienda a cero, o si, frente a choques negativos, debe flexibilizarse esta posición, permitir un mayor déficit (y en consecuencia mayor endeudamiento) para no afectar a la inversión pública y el gasto social. Esto se deriva de que en la mayoría de la literatura se destaca a estos dos últimos factores como mecanismos mediante los cuales los choques inciden negativamente sobre la pobreza. En este sentido, se recomienda permitir mayor gasto en inversión, tanto física como humana, y ampliar las redes de protección social. El problema es que también existe evidencia sobre el manejo irresponsable de la política fiscal, que ha sido utilizada para financiar gasto corriente y otras transferencias, muchas veces con motivos políticos, lo que provoca un sesgo deficitario e inflacionario, además de conducir a la no sostenibilidad de la política fiscal en el largo plazo al violarse la restricción presupuestal intertemporal del gobierno debido a un endeudamiento explosivo (Braun, 2007; Ter-Minassian, 2010).

Esto ha sido una restricción histórica al crecimiento de los países en desarrollo y un factor que ha incidido en el bienestar de la población. No sólo se refiere a los niveles de deuda pública, sino a su composición interna y externa, y su efecto en el bienestar al reducir los márgenes del gasto público, y en particular del gasto social. Dada la creciente globalización de los mercados financieros, las crisis financieras que afectan a variables como tasas de interés y tipos de cambio tienen un serio impacto sobre el componente externo de la deuda, y en consecuencia sobre los márgenes del gasto público y el bienestar. También es necesario considerar las devaluaciones importantes que acompañan los impactos negativos ante choques. En todo caso, el tema de la deuda en el largo plazo es relevante en cuanto a consideraciones de sustentabilidad.

Un tema central se refiere a que la política fiscal en estos países ha sido fundamentalmente procíclica, ampliando las fluctuaciones económicas y la volatilidad (Armendáriz, 2006; Jiménez y Fanelli, 2009). Este comportamiento puede ser resultado de una política discrecional. Por ejemplo, durante una expansión, la autoridad está tentada a ampliar su gasto ante aumentos en los ingresos inducidos por el ciclo económico, pero en muchos casos, este incremento es en mayor proporción. Este comportamiento procíclico también es resultado de la imposición de condiciones restrictivas por parte del mercado, organismos internacionales o los mismos gobiernos, usualmente en el contexto de crisis internas. En algunos casos, esto va acompañado de la adopción de reglas fiscales que imponen el requisito de un balance cero en las cuentas fiscales. Como se ha mostrado en la literatura (Budnevich, 2002; Pastor y Villagómez, 2007), estas reglas acentúan el carácter procíclico de la política fiscal.

Así como la volatilidad tiene diversas causas y efectos, reducirla y mitigar sus impactos también requiere de acciones en distintos frentes (Ter-Minassian, 2010). Sin embargo, un tema que ha cobrado fuerza durante la reciente crisis mundial es el de adoptar el balance estructural, definido de manera simple como la diferencia entre el balance observado y el cíclico. Es decir, es el balance observado ajustado por el ciclo económico, de tal forma que por construcción tiene la enorme ventaja de permitir identificar las acciones discrecionales de política fiscal. En general, incorporar el balance estructural tiene diversas características que lo hacen atractivo para países como los referidos en este estudio. Se constituye como un indicador de política fiscal que permite detectar acciones discrecionales de política y cambios derivados del ciclo económico. Esto da lugar a tener un indicador guía sobre las acciones requeridas para

³ En Jiménez y Fanelli (2009) se presenta una amplia discusión de este tema para los países de América Latina en el marco de la crisis mundial de 2009.

lograr alcanzar los objetivos de corto y largo plazo. Por una parte, mantener la sostenibilidad fiscal de largo plazo y, por la otra, posibilitar acciones fiscales contracíclicas. Otra característica relevante es que al funcionar en el marco de una regla fiscal, la autoridad fiscal podrá mantener la confianza de los mercados y de los agentes participantes en él. En el siguiente capítulo se discute con detalle la estimación y funcionamiento del balance estructural. Sin embargo, es importante enfatizar que este mecanismo por sí solo no constituye la solución a los problemas de volatilidad macroeconómica ni de respuesta fiscal contracíclica; únicamente es parte de un marco mucho más amplio de acciones y cambios económicos e institucionales, muchos de ellos prerequisites para adoptar un instrumento como el sugerido.

II. ESTIMACIÓN DEL EFECTO DEL CICLO ECONÓMICO EN LA ECONOMÍA

El concepto de balance estructural que se desarrollará en este capítulo parte del supuesto de que el nivel de actividad económica de un país fluctúa en el tiempo alrededor de una trayectoria que describe el potencial de crecimiento de largo plazo. Esta trayectoria está sujeta a choques de diversa índole que pueden tener efectos permanentes o transitorios en la economía. Los impactos transitorios, positivos o negativos, provocan movimientos cíclicos en la producción actual respecto de la tendencia de largo plazo. En este contexto, las variables fiscales, y en consecuencia el balance fiscal, se modifican en respuesta a estos choques, además de los movimientos generados por decisiones discrecionales. En el primer caso se habló de respuestas o movimientos automáticos derivados del ciclo económico. Por ejemplo, durante una contracción económica se produce una reducción (endógena o automática) en diversos ingresos tributarios asociados al ingreso y al gasto de los consumidores, variables que usualmente disminuyen en estas circunstancias. También existen componentes del gasto público que responden a condiciones particulares, como el seguro de desempleo.

Por su parte, los movimientos discrecionales actúan frente a decisiones explícitas de la autoridad. Conocer el origen de los movimientos de estas variables es información crucial para la autoridad, pues le permite saber su posición fiscal (expansiva, neutral o restrictiva), lo que a su vez ayuda a tomar mejores decisiones de política. El problema es que los movimientos observados de estas variables no distinguen entre los originados por el ciclo económico y los discrecionales, por lo que es necesario estimarlos y separarlos. Esto es, se requiere descomponer el ingreso y gasto públicos en sus componentes cíclico y estructural. El concepto de balance estructural corresponde a la diferencia entre el ingreso y el gasto estructurales, una vez que se eliminan los efectos del ciclo económico, por lo que también se conoce como balance ajustado por el ciclo económico. En esta sección se muestran las estimaciones para los países centroamericanos y la República Dominicana. Los aspectos técnicos pueden consultarse, en mayor detalle en Villagómez, 2012 (próxima publicación). De manera general, es necesario comenzar por estimar la brecha del producto o la diferencia entre el producto observado y el potencial de la economía. Esta variable, junto con la estimación de las elasticidades-producto de los componentes del ingreso y el gasto, permite descomponer a estos últimos en sus elementos cíclico y estructural, para finalmente construir el balance estructural.

A. ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO POTENCIAL

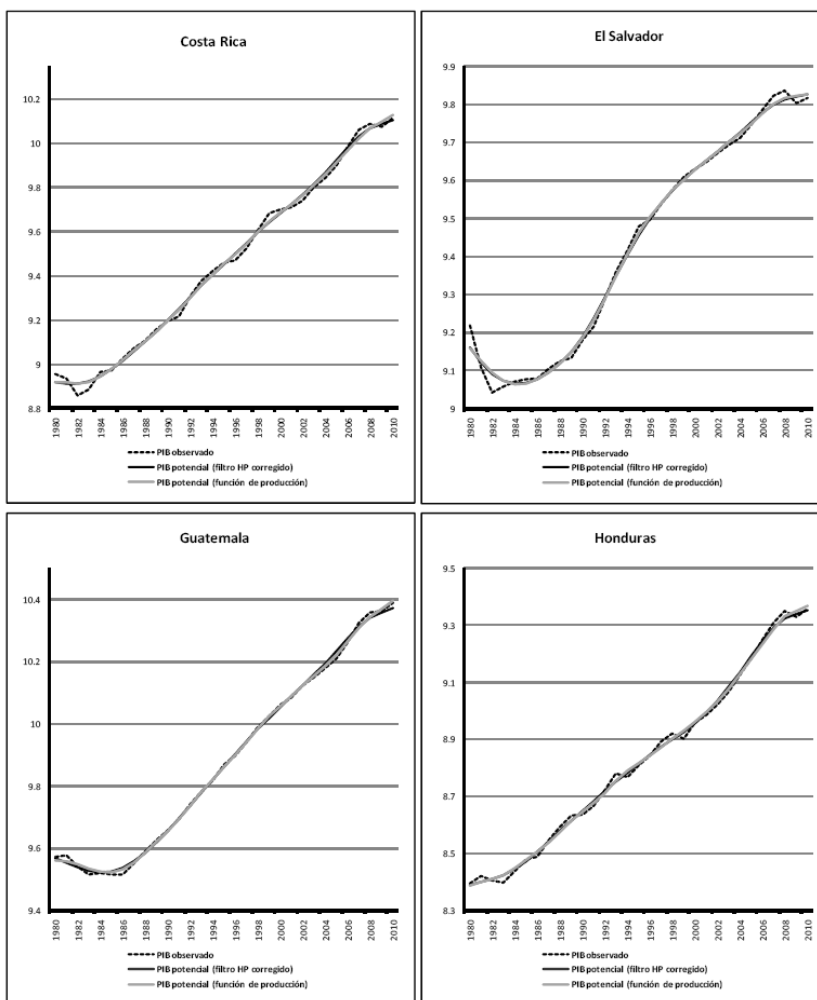
Es necesario conocer el producto potencial para estimar la brecha del producto. Éste podría definirse como el nivel de actividad normal que una economía puede sostener dada su capacidad de producción y un uso eficiente de los recursos (acorde con el marco institucional y de regulación vigente). Por ejemplo, puede describirse al nivel de producto como el que regresa la producción en ausencia de choques temporales; al nivel de producción tendencial, o al producto que puede alcanzarse sin generar presiones inflacionarias. Lo que se trata es medir la capacidad productiva de una economía en condiciones ordinarias de uso de la tecnología y factores productivos existentes.

Como el producto potencial no es observable, es necesario estimarlo. Éste no es un ejercicio trivial, ya que no existe un consenso sobre su definición ni la mejor metodología para calcularlo. En la literatura existen diversas metodologías (véase Villagómez, 2012). En este estudio, la estimación del producto potencial se realizará mediante el filtro HP, aunque se muestran resultados obtenidos en Villarreal (2011) mediante la función producción para los países en análisis con fines comparativos. Como se verá más adelante, los cálculos son muy similares. Es importante señalar que la decisión

obedece a que el objetivo central de este estudio es determinar con claridad la proporción del resultado fiscal, atribuible a factores cíclicos y la que responde a factores estructurales, para lo cual es suficiente y adecuado el filtro, además de la disponibilidad y sobre todo la calidad de la información necesaria para dichas estimaciones.

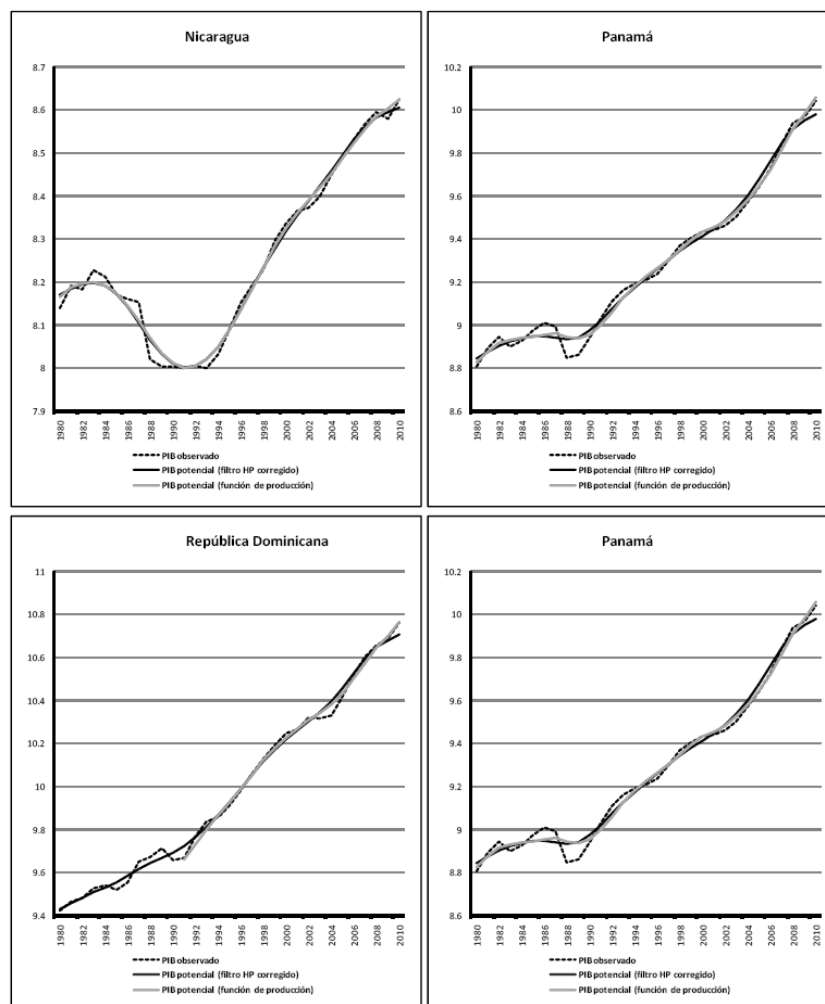
En el gráfico 6 se presentan las estimaciones del producto potencial para los distintos países, obtenidas mediante el filtro HP, luego de compararlas con las obtenidas por medio de la función de producción. Hay que destacar que los valores obtenidos mediante ambos métodos son muy similares. Por otra parte, los resultados muestran cómo para algunos países, las condiciones adversas y traumáticas de sus economías en la década de los ochenta condujeron a una contracción en su producto potencial. Esto se acentúa particularmente en el caso de Nicaragua, aunque El Salvador y en menor medida Guatemala y Panamá, lo muestran también.

GRÁFICO 6
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA:
PIB OBSERVADO Y POTENCIAL
(En millones de dólares a precios de 2005)



(continúa)

GRÁFICO 6 (Conclusión)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

Nota: Las líneas de producto potencial son tan cercanas que no se distinguen en la escala de este gráfico.

B. ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DEL PRODUCTO

El siguiente paso es calcular la brecha del producto, esto es, la diferencia entre el producto observado y el potencial. Esta variable estimada se presenta como proporción del PIB en el gráfico 7, junto con las tasas de crecimiento del producto observado para cada año. Las estimaciones con ambos métodos son muy similares, con algunas diferencias hacia el final del período en Panamá y la República Dominicana. No obstante, ambas estimaciones mantienen un comportamiento adecuado en la mayor parte del período, de tal forma que capturan en general los episodios de la evolución económica de cada uno de los países de la muestra.

Habría que destacar que, prácticamente en todos los casos, el comportamiento de la brecha de producto captura el impacto de la crisis mundial de 2009 y se destaca el menor impacto negativo de este suceso sobre las economías de Panamá y la República Dominicana. También se observa la contracción

económica asociada a la recesión en la economía estadounidense en 2001 y de igual forma el importante proceso de recuperación y crecimiento hasta antes de la crisis mundial reciente. Es claro que estos comportamientos reflejan la vinculación de estas economías con la de los Estados Unidos. También se observa que en la mayoría de estos países se registra una contracción hacia mediados de la década de los noventa, que puede explicarse en buena parte por la crisis del peso en 1995. Sin embargo, también se destacan eventos particulares como los procesos de reestructuración de deuda registrados en Panamá, Nicaragua y la República Dominicana entre 1994 y 1996, así como las crisis cambiarias de Honduras en la primera mitad de los noventa. Finalmente, sobresalen las brechas negativas en los años ochenta, en las que varias de estas economías enfrentaron condiciones económicas adversas, en buena medida asociadas a sus conflictos bélicos, como sucede en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

C. ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES PRODUCTO DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

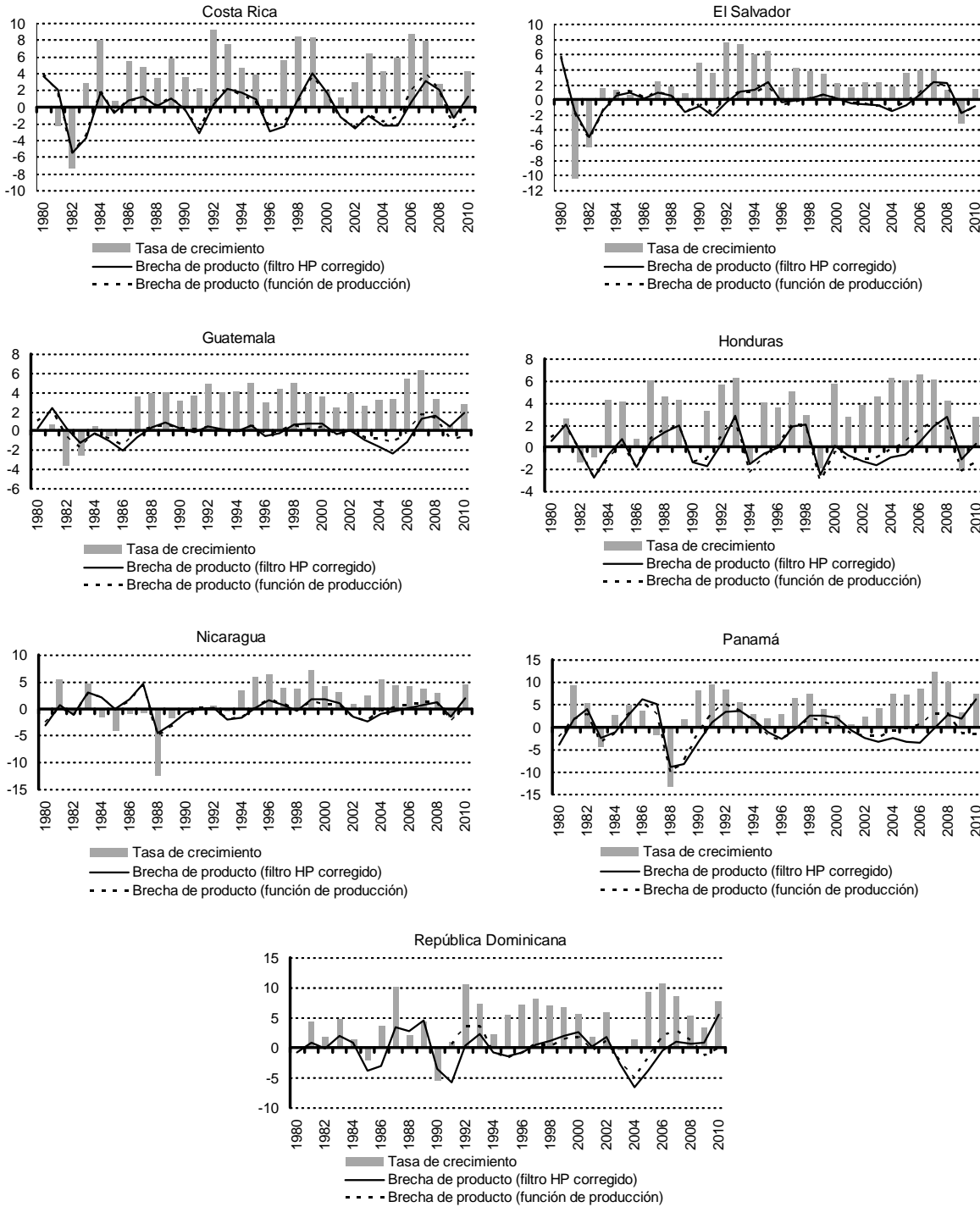
El siguiente paso consiste en estimar el impacto de la evolución cíclica de la economía sobre los agregados fiscales. Un parámetro central es la elasticidad producto de los ingresos presupuestarios o de cada uno de sus componentes.

Esta elasticidad permite ajustar el impacto de la brecha de producto sobre los rubros de ingreso según la sensibilidad que cada uno de ellos guarde respecto de los movimientos del producto, a su vez asociados a las fluctuaciones del ciclo económico. Se considera la división entre ingresos tributarios y no tributarios. Como es común en estos estudios, se excluyen las donaciones (Armendáriz, 2006) y tampoco se realiza ajuste adicional por ingresos derivados de la exportación de alguna materia prima o producto en particular. El argumento central es que estos ingresos han perdido importancia en estos países debido a las políticas comerciales de apertura implementadas desde hace algunos años. Finalmente, cabe señalar que en el caso del gasto tampoco se realizan ajustes y se asumen totalmente como estructurales al no existir algún componente que responda de manera automática al ciclo económico, como en el caso de un seguro de desempleo. Se obtuvieron los datos de la base de la CEPAL, con periodicidad anual, en dólares de 2005 y los resultados de las estimaciones de las elasticidades se muestran en el cuadro 1.⁴ La estimación se realizó para el período 1980–2010, salvo en El Salvador y Nicaragua, en donde los períodos fueron 1988–2010 y 1991–2010, respectivamente, en función de la calidad de los datos fiscales. En particular, en el caso de Nicaragua, la fuerte hiperinflación a fines de los ochenta se refleja en una importante distorsión en los datos proporcionados por la base de CEPAL.

Cabe señalar que los valores estimados para las elasticidades producto de los ingresos tributarios no son muy distintos a los reportados en otros estudios. En particular, los valores obtenidos para Costa Rica, El Salvador y Panamá son muy similares a los utilizados por Armendáriz (2006), a su vez obtenidos del FMI. Para Guatemala, Honduras y Nicaragua, las presentes estimaciones son algo mayores, pero aún dentro de un rango razonable.

⁴ Se reportan estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios y con vectores de corrección de error. Entre corchetes [] se reporta el número de rezagos utilizados sustentados en diversas pruebas reportadas entre paréntesis (). Para determinar el número óptimo de rezagos, a todos los modelos se aplicaron las pruebas de máxima verosimilitud (LR), error final de predicción (FPE), Akaike (AIC), Schwarz (SC) y Hanna-Quinn (HQ). El número de rezagos final adoptado se eligió para cada caso en el que el mayor número de pruebas lo avalara (para mayores detalles, véase Villagómez, 2012, próxima publicación).

GRÁFICO 7
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS DE CRECIMIENTO Y BRECHA DE PRODUCTO, 1980-2010
(En porcentajes del PIB observado)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

CUADRO 1
**CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD/
 PRODUCTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**

País	Mínimos cuadrados (MCO)	Modelo de corrección de error (VEC)	VARIABLES exógenas (sólo para VEC)
Costa Rica	1.22021	1.200001 ^a [6] (AIC, HQ)	d1996, d2001, d2009
El Salvador	0.885318	1.028596 ^a [0] (LR, SC)	d1996, d2001, d2009
Guatemala	1.424853	1.402824 ^a [5] (HQ)	d1996, d2001, d2009
Honduras	1.206095	1.606438 ^a [5] (AIC)	d1999, d2001, d2009
Nicaragua	1.748137	1.824745 ^a [0] (LR, FPE, AIC, SC, HQ)	d1993, d2001, d2009
Panamá	1.01813	0.872808 ^a [1] (LR)	d1996, d2001, d2009
República Dominicana	1.37609	1.593156 ^a [6] (AIC, HQ)	d2001, d2009

Fuente: Elaboración propia del autor.

Notas: ^a indican cointegración a 1% de significación. El número de rezagos utilizados para estimar el VEC se muestra entre corchetes. Las variables exógenas son indicadores que toman el valor de 1 ante la aparición de una crisis cambiaria, bancaria o de deuda (por ejemplo, si se presenta una crisis de deuda en 1999, entonces d1999 = 1 en ese año). Todas las estimaciones consideran el período 1980–2010, salvo para El Salvador y Nicaragua, donde se consideran los períodos 1988–2010 y 1991–2010, respectivamente.

Generalmente no se consideran los ingresos no tributarios en otros estudios, por dos razones quizás. En primer lugar, como se mostró en el gráfico 3, estos ingresos no superan 5% de los ingresos públicos en estos países, salvo Panamá en donde alcanzan incluso 40%, en gran parte debido al papel del canal. En segundo lugar, porque en general se considera que este tipo de recursos tienen una dinámica propia generalmente no asociada al ciclo económico. En el presente estudio se decidió no excluirlos, para lo que se estima la correlación simple que existe entre estos recursos y el producto (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
**CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: COEFICIENTES DE
 CORRELACIÓN ENTRE EL PIB Y LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
-0.572	-0.441	-0.393	0.702	0.937	0.920	0.199

Fuente: Elaboración propia del autor.

Estos resultados sugieren que en Honduras, Nicaragua y Panamá existe una alta relación positiva entre los ingresos no tributarios y la evolución de la actividad económica, mientras que en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, es negativa. Sólo en la República Dominicana se observa una menor relación

entre estos ingresos y la actividad económica. En función de estos resultados se decidió incluirlos en el análisis luego de estimar su elasticidad correspondiente (véase el cuadro 3).⁵ Es interesante destacar la mayor sensibilidad de estos ingresos respecto de la actividad económica, en particular para Nicaragua y Panamá. En este último caso se puede explicar debido a que su economía tiene una alta dependencia a la actividad registrada en el Canal y los ingresos generados por esta actividad representan una porción importante de los ingresos públicos.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA:
ELASTICIDAD/PRODUCTO DE LOS INGRESOS
NO TRIBUTARIOS

País	Elasticidad	Variables exógenas
Costa Rica	0.632973 ^a	d1996, d2001, d2009
El Salvador	-1.064417 ^b	d1996, d2001, d2009
Guatemala	-0.413861 ^b	d1996, d2001, d2009
Honduras	1.987994 ^c	d1999, d2001, d2009
Nicaragua	2.421826 ^d	d1993, d2001, d2009
Panamá	3.892053 ^e	d1996, d2001, d2009
República Dominicana	0.840543 ^f	d2001, 2009

Fuente: Elaboración propia del autor.

^a Modelo VEC estimado con cero rezagos, de acuerdo con el criterio de Razón de Verosimilitud.

^b Modelo estimado por MCO.

^c Modelo VEC estimado con cinco rezagos, de acuerdo con los criterios de Akaike y Hannan-Quinn.

^d Modelo VEC con cero rezagos, de acuerdo con los criterios de Razón de Verosimilitud, Error Final de Predicción, Akaike, Schwarz y Hannan-Quinn.

^e Modelo VEC con seis rezagos, de acuerdo con los criterios de Razón de Verosimilitud, Error Final de Predicción, Akaike, Schwarz y Hannan-Quinn.

^f Modelo VEC con tres rezagos de acuerdo con los criterios de Razón de Verosimilitud, Error Final de Predicción, Akaike y Hannan-Quinn. Las variables exógenas son indicadores que toman el valor de 1 ante la aparición de una crisis cambiaria, bancaria o de deuda (por ejemplo, si se presenta una crisis de deuda en 1999, entonces d1999=1 en ese año). Todas las estimaciones consideran el período 1980–2010.

Todos los modelos VEC no rechazan la hipótesis nula de cointegración entre el logaritmo de los ingresos no tributarios y el logaritmo del PIB, a 99% de confianza.

D. ESTIMACIÓN DEL BALANCE ESTRUCTURAL

Con la información anterior se pueden estimar los componentes cíclicos de los ingresos y, de esta forma, obtener el balance estructural para cada país. La variable a utilizar es la de balance primario que excluye el pago por intereses de la deuda (se prescinde de las donaciones). La racionalidad es que el componente por el pago de intereses está, en gran medida, fuera del alcance de las decisiones de la autoridad fiscal. También se argumenta que el balance primario constituye una mejor medida sobre la posición de la política fiscal, ya que en este tipo de países, de acuerdo con su alta volatilidad de los ingresos públicos y

⁵ Los detalles técnicos de esta estimación se explican en el documento técnico.

el pago de servicio de la deuda, utilizar como objetivo el balance total conduciría a una mayor volatilidad en el gasto primario (Gutiérrez y Revilla, 2010).

En este sentido, el balance primario es un indicador adecuado para analizar la política fiscal y su posición.⁶ El balance estructural para el país c (BE_c) se obtiene restando al balance observado el balance cíclico, esto es $BE_c = BT_c - BC_c$ (véase el gráfico 8). Los detalles de estos cálculos se encuentran en Villagómez, 2012 (próxima publicación).

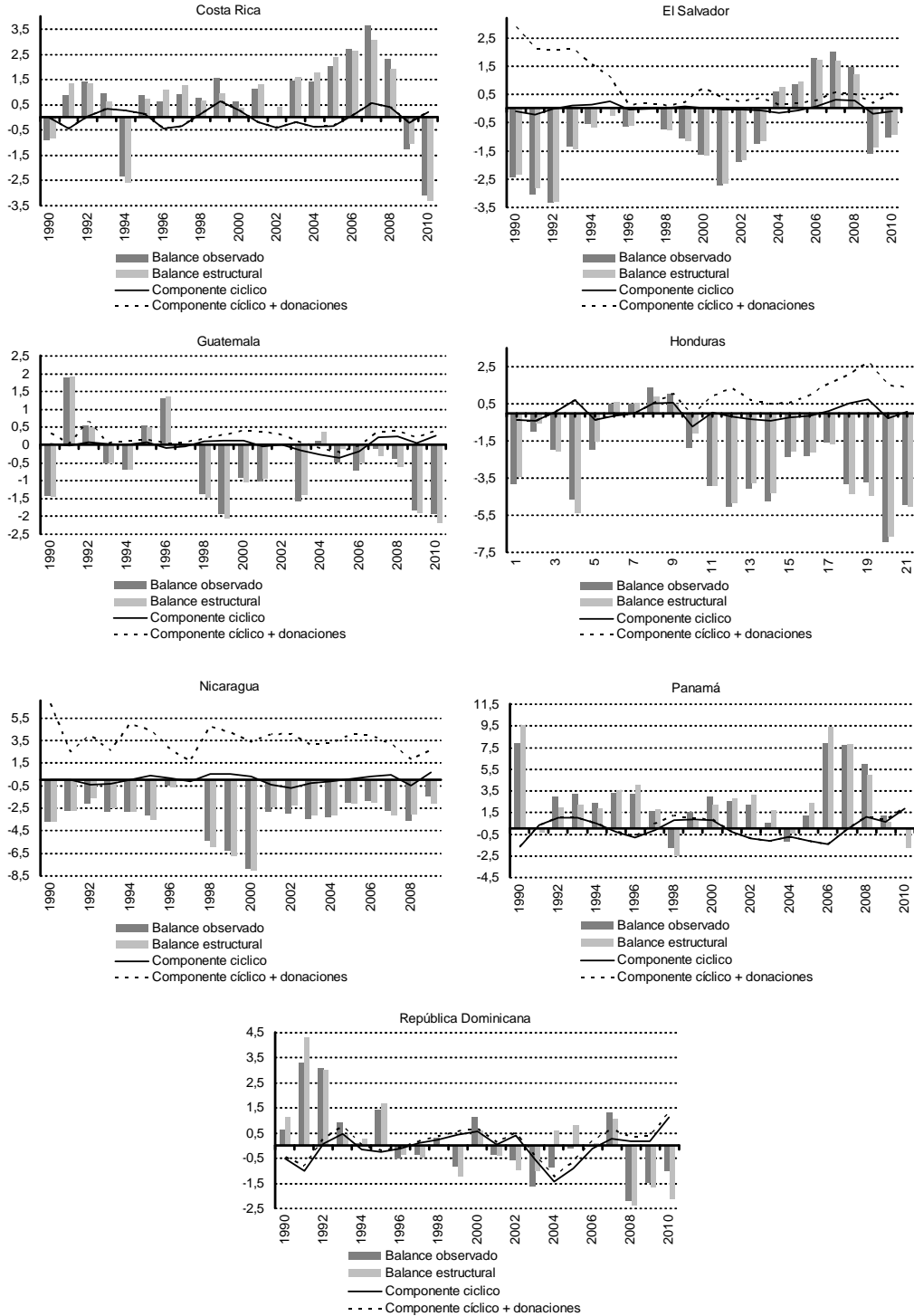
Se muestra el balance primario estructural comparado con el balance primario observado y con la evolución del componente cíclico de los ingresos públicos, tributarios y no tributarios, con y sin donaciones, para el período 1990-2010. Con este conjunto de gráficos se ofrece una primera idea sobre el comportamiento del balance observado respecto del balance estructural, luego de eliminar el efecto del ciclo económico. Claramente, en la mayoría de los casos, el balance observado no coincide con el balance estructural, debido a la variabilidad en el componente cíclico. En aquellos países en donde la variabilidad de este último es mayor, la divergencia entre los dos primeros también es mayor, como se destaca en los casos de Costa Rica, Panamá y la República Dominicana. Sin embargo, también se puede observar esta divergencia para algunos años en los otros países. Un dato interesante es que en la medida que aumenta la participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos, la variabilidad de componente cíclico también se eleva, como sucede en los casos de Guatemala, El Salvador o la República Dominicana en la última década del período analizado. Con los gráficos también se puede mostrar el importante papel de las donaciones en el componente cíclico de El Salvador, Honduras, pero sobre todo en Nicaragua.

Otro aspecto a destacar es que en estos gráficos se muestra una primera aproximación al carácter procíclico de la política fiscal en estos países en la mayor parte del período analizado. Lo que sucede es que durante fases recesivas, al ajustarse al alza los ingresos estructurales (los cíclicos disminuyen), el balance estructural se mantiene por encima del convencional. Durante las fases expansivas ocurre lo contrario, ya que al ajustarse a la baja los ingresos estructurales, el balance estructural se ubica por debajo del convencional, como sucede en Costa Rica. Los años 1991, 1996 y 2001-2002 son de bajo crecimiento y el balance estructural se ubica por arriba del convencional, pero sucede lo contrario a fines de los noventa o antes de 2008. Sin embargo, es interesante observar que en la recesión de 2009, esta situación cambió gracias al esfuerzo contracíclico de la autoridad fiscal.

En el gráfico 9 se compara la brecha del producto junto con el balance estructural y convencional. Se observa con mayor claridad el aspecto procíclico de la política fiscal en la mayor parte de los años reportados para estos países. En Costa Rica se puede apreciar, de nuevo, cómo en años de bajo crecimiento o brecha de producto negativa, el balance estructural se ubica por arriba, incluso superavitario, lo que refleja la acción restrictiva de la política fiscal. En cambio, en años con mayor crecimiento o brecha de producto positiva ocurre lo contrario. De nueva cuenta, destaca el cambio de esta situación durante la recesión mundial de 2009.

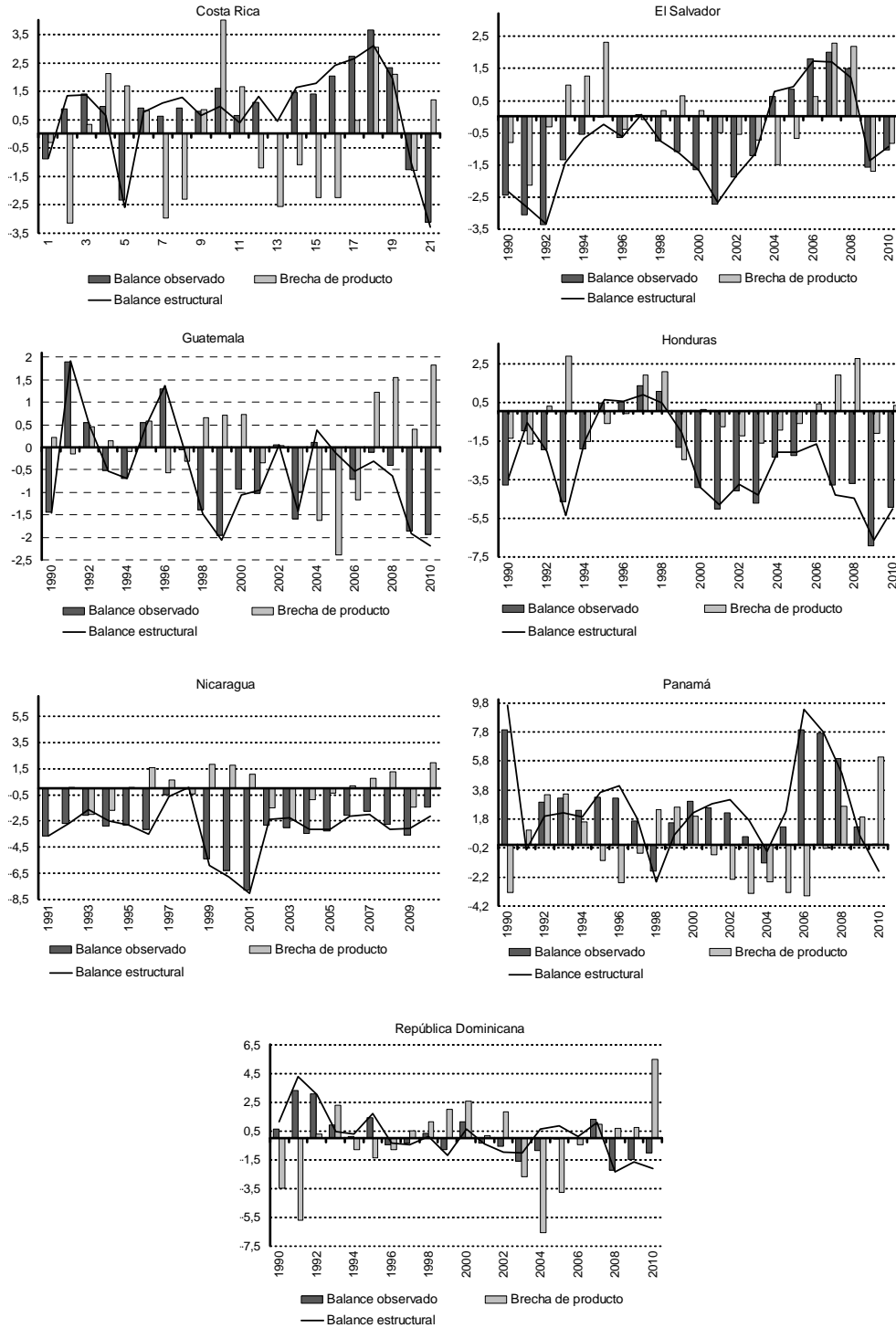
⁶ En el documento técnico también se presentan estimaciones para el balance presupuestal.

GRÁFICO 8
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE
PRIMARIO OBSERVADO, BALANCE ESTRUCTURAL
Y COMPONENTE CÍCLICO
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

GRÁFICO 9
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE PRIMARIO OBSERVADO,
BALANCE ESTRUCTURAL Y BRECHA DEL PRODUCTO, 1990-2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

Este patrón de comportamiento sucede en todos los países de la subregión, en algunos casos más acentuado que en otros. Esto no excluye años particulares en donde este patrón no se cumple, pero son los menores; por ejemplo, en El Salvador se observa a principios de los noventa una brecha de producto negativa junto con un balance estructural deficitario, pero esto se puede explicar por los importantes recursos en donaciones recibidos durante esos años más que por una acción de política fiscal contracíclica basada en cuentas fiscales sustentables. Este efecto aparece con distintos grados de magnitud en los otros países que han recibido montos significativos por concepto de donaciones o transferencias. Sin embargo, en el gráfico se sugieren dos puntos a destacar: el patrón procíclico domina en el comportamiento de la política fiscal de estos países y se observa una excepción generalizada (con distintos grados de magnitud) en la recesión mundial de 2009. Cabe destacar que sólo Panamá registra más episodios en donde la política fiscal ha sido contracíclica.

Si se utiliza el balance estructural como indicador de la discrecionalidad de la política fiscal, la interpretación del gráfico sirve para enfatizar el carácter procíclico de dicha política. En períodos de expansión económica, si se elimina la influencia que esta expansión tiene sobre los ingresos públicos, se observa que el balance estructural resultante del sector público empeora considerablemente, lo que sugiere una política fiscal expansiva. Por otra parte, en momentos recesivos, al eliminar el efecto del ciclo se puede apreciar que en general la política fiscal ha sido contraccionista y ha llevado incluso, en algunos momentos y países, a un balance estructural superavitario, en un momento en el que el estímulo gubernamental a la economía era muy importante.

III. CONDICIONES PARA ADOPTAR EL BALANCE ESTRUCTURAL

Se ha argumentado que la alta volatilidad de las variables fiscales en las economías de los países analizados, su importante exposición a choques internos y externos, así como la tendencia a seguir políticas fiscales procíclicas, tienen un serio costo en crecimiento y bienestar. El carácter procíclico de la política fiscal quedó de manifiesto al separar los componentes cíclicos y estructurales de los ingresos tributarios y no tributarios y su impacto en el balance primario. En este contexto se desarrolla la discusión sobre la pertinencia de adoptar mecanismos que permitan revertir este carácter de la política fiscal para hacer frente a las fluctuaciones del ciclo económico y mitigar al menos parte de sus efectos no deseados. El balance estructural sería una alternativa viable, como lo muestran los resultados positivos en países que ya lo utilizan.

Adoptar el balance estructural tiene características atractivas para los países estudiados. Es un indicador de política fiscal útil para que la autoridad detecte acciones discrecionales de política y cambios derivados del ciclo económico, lo que facilita la incorporación de las acciones requeridas para alcanzar los objetivos fiscales de corto y largo plazos. Por una parte, mantener la sostenibilidad fiscal de largo plazo y, por la otra, permitir acciones contracíclicas fiscales en el corto plazo. Además, cuando se adopta una regla fiscal basada en este indicador, la autoridad fiscal puede mantener la confianza de los mercados y de los agentes participantes en él. Sin embargo, es importante enfatizar que este mecanismo por sí solo no resuelve los problemas de volatilidad macroeconómica ni de respuesta fiscal contracíclica. Es únicamente parte de un marco mucho más amplio de acciones y cambios económicos e institucionales, muchos de ellos prerequisites para adoptar un instrumento como el sugerido.

En este capítulo se discuten las condiciones y los prerequisites deseables que debieran existir en una economía para la adopción del concepto de balance estructural y eventualmente una regla basada en éste. En realidad, esta discusión es mucho más amplia y se refiere a la adopción en general de políticas fiscales contracíclicas, en las que una regla de balance estructural es sólo un mecanismo propuesto. La implementación exitosa de una política fiscal contracíclica requiere necesariamente de un marco institucional fiscal creíble y transparente y que se haya desarrollado suficiente reputación de un compromiso político claro para lograr una disciplina fiscal en el corto plazo que garantice la sostenibilidad de la política fiscal en el largo.⁷ Esto es crucial, ya que existe una larga historia documentada que muestra que en la mayoría de estos países la situación ha sido la contraria. Es decir, sobresale la falta de un marco institucional que garantice este comportamiento adecuado y la presencia de una política procíclica, de tal suerte que la existencia de déficit fiscales durante fases recesivas que han llevado a aumentos en la deuda no son compensados por superávit en las fases expansivas del ciclo al existir la tentación de gastar más o reducir impuestos durante estas situaciones.

A. IMPORTANCIA DE LAS REGLAS FISCALES Y CONDICIONES PARA ADOPTAR UNA REGLA DE BALANCE ESTRUCTURAL

Un tema discutido desde hace varios años en los países en desarrollo, aunque no exclusivamente (Kopits, 2001), se refiere al uso de reglas fiscales. Éstas surgen como alternativa para corregir el sesgo deficitario que ha caracterizado al sector público en muchos países y que ha conducido a altos niveles de endeudamiento, así como para fortalecer la credibilidad en el manejo de las políticas macroeconómicas.

⁷ Una discusión amplia sobre este tema puede encontrarse en Ter-Miniassan (2010).

En estos años se ha fortalecido la convicción de que los arreglos institucionales en materia presupuestaria determinan los resultados fiscales de los países.

Las reglas fiscales pueden ser numéricas, entendidas como las restricciones permanentes sobre la política fiscal, expresadas en términos de un indicador de desempeño. Establecen límites sobre algunas variables fiscales, reglas de procedimiento que buscan modificar y ordenar la interacción entre los agentes que participan en el proceso presupuestario y reglas de transparencia. Estas reglas no se excluyen entre sí y pueden combinarse para aprovechar sinergias y potenciar resultados. Sin embargo, si bien ayudan a introducir disciplina fiscal y resolver el problema del horizonte temporal de los actores políticos, no siempre son flexibles, por lo que no existe un consenso sobre la pertinencia de su adopción (Kopits, 2001). De hecho, la principal objeción se refiere a que pueden convertirse en restricciones para el manejo contracíclico de política fiscal frente a choques importantes no esperados debido a su inflexibilidad. Esto es relevante para economías como las analizadas en este estudio, por lo que sería preferible recurrir a una política discrecional, pese a los problemas asociados a estas acciones. No obstante, también existe evidencia de que su uso conlleva a resultados positivos, al mejorar la disciplina fiscal, reducir la volatilidad del PIB y disminuir los niveles de deuda (Gutiérrez y Revilla, 2010).

No todas las reglas funcionan de igual forma, en particular una que obliga a mantener un balance equilibrado puede contribuir a la disciplina fiscal y consolidar las cuentas presupuestales, pero cuya característica es reforzar el carácter procíclico de la política fiscal (Pastor y Villagómez, 2007). Sin embargo, en esta circunstancia el concepto de regla basada en el balance estructural surge como alternativa viable para muchos países, como lo documentan Frankel, 2011, Gutiérrez y Revilla, 2010 y Ter-Minassian, 2010. No obstante, aun en este caso existe cierto debate sobre sus beneficios. En Dos Reis y otros (2007) se argumenta en contra de estas reglas, ya que bajo ciertas circunstancias pueden no ser efectivas e incluso sean dañinas, por lo que es mejor insistir en otras acciones que mejoren las instituciones sin sacrificar la política discrecional.

Si bien se han señalado las ventajas y la utilidad de implementar una regla fiscal basada en el balance estructural, es necesario insistir nuevamente en que dicha regla no resuelve por sí sola los problemas fiscales, pues constituye sólo un mecanismo que debe formar parte de un marco institucional fiscal más amplio, necesario para el buen funcionamiento de la regla. El balance estructural se puso de moda en la reciente recesión mundial, al destacarse sus virtudes contracíclicas con respuestas automáticas y derivado de los resultados favorables observados en países que han adoptado este mecanismo, como Chile. Sin embargo, se requiere enfatizar la necesidad de crear las condiciones adecuadas para que el mecanismo funcione. En Gutiérrez y Revilla (2010) y Ter-Minassian (2010) puede encontrarse un tratamiento extenso y detallado sobre este debate. Para los fines de este estudio, sólo se refieren aquellos puntos relevantes para los países analizados.

Probablemente la precondition más importante enfatizada en la literatura es la necesidad de que el país que piensa implementar una regla de balance estructural debe generar un *historial de instituciones fiscales y políticas fiscales creíbles y transparentes, por lo que es fundamental que exista un compromiso político claro sobre disciplina fiscal y haber logrado una posición relativamente consolidada sobre la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazos*. Si bien este requisito se aplica de manera general a cualquier país, para los países estudiados adquiere relevancia central. Como se ha documentado, el historial fiscal de estas economías en las últimas tres décadas ha sido muy complicado. Es sólo hasta fines de los noventa y en los años previos a la recesión mundial de 2009 cuando varios de estos países inician un proceso tendiente a corregir sus desbalances fiscales y disminuir sus altos niveles de endeudamiento. A pesar del importante esfuerzo observado en Nicaragua, Honduras y Panamá, los niveles de deuda siguen siendo altos. Peor aún, como las limitaciones de su estructura fiscal quedaron al descubierto en la reciente

crisis, el déficit público y el nivel de deuda en estos países aumentaron nuevamente, algunos de manera considerable como la República Dominicana, El Salvador o Costa Rica. En este sentido, deberán realizar un mayor esfuerzo para crear un historial de reputación y credibilidad en su política fiscal,

En cuanto al marco institucional que garantice una posición de mayor consolidación fiscal, también existe un trabajo por hacer, a pesar de algunas modificaciones ya realizadas a la estructura fiscal de algunos países. Ciertas dificultades se observan en una baja recaudación con respecto a los promedios en América Latina. En otros casos, el problema se ubica en la fuerte participación de los ingresos tributarios indirectos frente a los directos. Esto conduce a que los índices de progresividad tributarios sean aún bajos.⁸ Hay que destacar los avances realizados en El Salvador, cuyo índice de progresividad tributaria subió de 48,1% a 61,8% entre 2006 y 2009 y en la República Dominicana, donde se incrementó de 29,4% a 45,8% entre 2004 y 2009. Sin embargo, todavía se observa una fuerte participación de los impuestos indirectos en varios países. Cabe señalar que un sistema tributario progresivo contribuye a fortalecer un marco de estabilizadores fiscales automáticos que se complementa con la adopción del balance estructural.

Junto con la necesidad de realizar las modificaciones o las reformas fiscales necesarias, se requiere encontrar la forma de garantizar el compromiso político de disciplina fiscal. Éste también es un tema amplio, pero un requisito se vincula a la *estabilidad política* del país en cuestión, por lo que se necesita garantizar la permanencia de una administración para validar acuerdos. En un entorno de estabilidad política y democrática es importante introducir alguna regla de procedimiento que permita clarificar el proceso de elaboración y aprobación presupuestal. Más aún, es fundamental definir con claridad las responsabilidades de los involucrados en este proceso (ejecutivo y legislativo) para que el presupuesto pueda otorgarle un marco de mayor transparencia y rendición de cuentas. Hay que tener presente que la adopción exitosa de una regla como la sugerida requiere de un amplio consenso entre los jugadores políticos.

Para garantizar un compromiso político de estabilidad fiscal, que favorezca la sostenibilidad de largo plazo, es necesario atender el problema de deuda revirtiendo cualquier proceso explosivo y/o garantizar que se mantendrá en niveles adecuados. Una alternativa consiste en implementar una regla numérica que delimite algún tope al endeudamiento aprobado por el legislativo, que perfectamente se complementa con una regla de balance estructural. Esta regla puede tomar la forma de una trayectoria para los próximos años, hasta llegar a un nivel final adecuado. Sin embargo, en este sentido, debe existir un objetivo que se incorpore a un enfoque más amplio para considerar el comportamiento futuro de ingresos, gastos, déficit y deuda. La recomendación más generalizada es adoptar una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) que concentre de manera clara y transparente el tratamiento de estas variables, incluidas las reglas de procedimiento, numéricas y de transparencia, definidas para la implementación adecuada de la política fiscal. Esta LRF sería el marco fiscal que permitiría generar las señales adecuadas al mercado para economías susceptibles a choques negativos de confianza.

En los países centroamericanos no existe algún instrumento como una LRF ni límites definidos sobre el déficit o deuda en la legislación fiscal. Sólo en la República Dominicana se discute actualmente un proyecto de LRF. En la mayoría de los países únicamente existen compromisos de corto plazo, definidos en el marco de algún acuerdo con organismos internacionales, como el FMI, a fin de reducir el déficit en 2011 y en consecuencia los niveles de endeudamiento. En Guatemala y Honduras se requiere incluso desarrollar y fortalecer un mercado de deuda pública interna.

⁸ La intuición detrás de un índice de progresividad es que a medida que la participación de los ingresos tributarios directos sea mayor, como serían los impuestos sobre los ingresos, mayor es la posibilidad de observar un efecto redistributivo positivo.

Además, es necesaria una valoración más precisa de los pasivos contingentes derivados de los sistemas de pensiones y rescates bancarios en el pasado, y transparentarlos. Un segundo aspecto se refiere a la existencia de garantías públicas que en el caso de la República Dominicana están asociadas a gastos para la reconstrucción de la tormenta Olga, así como a préstamos de la banca comercial a empresas de Zonas Francas. De nuevo, es preciso un ejercicio de actualización y transparencia de estas estimaciones.

La vinculación de la política fiscal con la política monetaria y cambiaria es otro aspecto a considerar en el proceso de adopción de una regla de balance estructural. Se sabe que las economías estudiadas mantienen abiertas sus cuentas de capital. De acuerdo con Ter-Minassian (2010), en estos casos un régimen flexible para el tipo de cambio y uno de “objetivo de inflación” en política monetaria son elementos consistentes con la adopción de una regla de balance estructural. Bajo el tipo de cambio fijo, la política fiscal representa el principal instrumento macroeconómico para enfrentar choques externos. En el caso de los países centroamericanos y la República Dominicana, predominan los tipos de cambio fijo como en El Salvador, donde incluso se le otorgó al dólar curso legal irrestricto a partir del 1° de enero de 2001, o regímenes de flotación administrada como en Costa Rica o la República Dominicana. Sin embargo, en algunos casos ha ocurrido una transición a metas explícitas de inflación, como en Guatemala, o está por suceder como en la República Dominicana. En estas economías, los flujos de capital derivados de exportaciones, la inversión extranjera o las remesas tienen un papel central y la reversión intempestiva ante choques negativos, internos o externos es uno de los principales problemas que enfrentan. En la medida en que se fortalezca el marco fiscal y otros elementos estructurales de la economía, es factible plantear una transición a regímenes monetarios de metas de inflación y otorgar mayor flexibilidad al tipo de cambio para poder adoptar una regla de balance estructural. En todo caso, fortalecer el marco institucional fiscal debiera brindar mayor confianza a los inversionistas y contribuir a reducir la vulnerabilidad de estas economías ante la volatilidad en los flujos externos de capital.

El entorno macroeconómico es otro aspecto a considerar. Los países de la región han mostrado alta volatilidad en variables como crecimiento económico e inflación, aunque en la última década han demostrado tener mayor estabilidad, al menos hasta antes de la crisis de 2009. En la literatura sobre balance estructural se enfatiza la necesidad de contar con un entorno macroeconómico relativamente estable. Incluso es recomendable adoptar este tipo de reglas al inicio de una fase de recuperación para otorgar mayor credibilidad. Este entorno también necesita contar con un sistema financiero relativamente estable y con bajo riesgo de insolvencia.

Junto con las condiciones y prerrequisitos señalados, existen otros elementos puntuales respecto de la adopción del balance estructural, y que se refieren a las capacidades técnicas de las autoridades fiscales para generar la información confiable y puntual a fin de estimar el producto potencial y las elasticidades/producto de los componentes del ingreso fiscal. Asimismo, tendría que haber la capacidad de generar los presupuestos de manera adecuada y a tiempo, monitorear su ejecución y contar con los mecanismos de seguimiento y transparencia. Por ejemplo, para este estudio se utilizaron series anuales debido a la carencia de información suficiente con desagregación trimestral para un período lo suficientemente largo. Aun cuando varios países ya reportan trimestralmente sus cuentas fiscales y nacionales, es necesario que en todos se extienda esta práctica para poder contar con series suficientemente largas que permitan estimaciones más precisas. También es cierto que en la medida en que estas economías logren mantener una estabilidad macroeconómica por períodos mayores, la alta volatilidad registrada en las estimaciones del producto potencial y la brecha de producto tenderá a ser menor y dará lugar a estimaciones más confiables.

Lo anterior no significa descartar el uso del balance estructural. Se ha señalado que esta variable cumple una función como indicador de la posición de la política fiscal, que puede ser muy útil para guiar

las acciones de política de la autoridad fiscal. Los países de la subregión pueden adoptar de manera simultánea este indicador junto a los criterios o reglas que actualmente usen para definir su política fiscal. Se hablaría de una fase de transición en la que se avanzaría en cumplir algunas de las condiciones y prerequisites discutidos y familiarizarse y afinar el indicador de balance estructural, así como mejorar la disponibilidad y calidad de la información requerida para calcularlo. La duración de este período de transición no puede determinarse *a priori* y depende de las particularidades de cada país, de las condiciones iniciales en su marco institucional fiscal y del entorno macroeconómico existente.

Finalmente, es importante señalar que antes de adoptar el balance estructural y una regla basada en éste, es recomendable valorar las condiciones fiscales y el marco institucional del país en cuestión de manera más profunda y detallada, así como la influencia del ciclo económico y su entorno macroeconómico. En este estudio se han abordado estos temas con cierta generalidad y no hay que olvidar que el éxito de semejante acción depende en gran medida de que el instrumento diseñado se ajuste de la mejor forma a las condiciones precisas y particulares de una economía.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La alta volatilidad que afecta al crecimiento económico y genera mayor pobreza ha sido un lastre continuo para las economías de la subregión. Si bien esta volatilidad tendió a disminuir en la década pasada, la crisis mundial de 2009 mostró que muchos países enfrentan aún serios riesgos debido a la veloz transmisión de los choques externos producto de la creciente globalización y estrecha vinculación de los mercados. Asociado a este problema, algunos marcos institucionales fiscales inadecuados terminan por favorecer la presencia de una política fiscal procíclica con sesgo deficitario y acentuar aún más los efectos negativos del ciclo económico. Este marco institucional fiscal, junto con los problemas estructurales en las finanzas públicas típicos en estos países, limita seriamente la posibilidad de que la política fiscal cumpla una función contracíclica durante las fases recesivas.

Los países de Centroamérica y la República Dominicana tienen economías en las que estas dificultades se han acentuado. Su alta dependencia de los flujos externos de capital, derivados de sus exportaciones, inversión extranjera y remesas, provoca que la volatilidad se acentúe en las fases recesivas en la economía mundial caracterizada por una reversión en dichos flujos. La fragilidad en sus finanzas públicas profundiza el problema y limita la capacidad de reacción contracíclica. Si bien la necesidad de modificar y fortalecer el marco institucional fiscal ha sido un tema presente en la discusión, en años recientes se ha enfatizado la posibilidad de adoptar instrumentos que contribuyan a este fin, ampliando la capacidad contracíclica de la política fiscal sin poner en riesgo los objetivos de sostenibilidad de largo plazo. En este contexto, el balance estructural se plantea como una alternativa factible.

En este estudio se ha estimado el balance estructural para estas economías y se han mostrado sus ventajas como un indicador de la posición de la política fiscal, al tiempo que puede servir como un mecanismo de respuesta automática frente a los cambios en el ciclo económico. Pero también se ha enfatizado que su adopción no constituye la solución a los problemas fiscales y que se requiere cumplir con un conjunto de condiciones y prerrequisitos mínimos para garantizar su buen funcionamiento. El diseño y operación de este mecanismo deben acomodarse a las particularidades de cada economía.

A continuación se presentan los principales resultados y recomendaciones de este estudio:

1. Adoptar el balance estructural como indicador de la posición fiscal de estos países es factible. En el estudio se señala la forma como este indicador permite separar el componente discrecional de la política fiscal para el período estudiado, además de mostrar cómo ha actuado de manera procíclica, salvo en 2009. Esto es, se observa una política fiscal expansiva en las fases ascendentes del ciclo y una posición restrictiva en las recesiones.

2. En la construcción del balance estructural se recomienda usar el balance primario (sin el pago de intereses de la deuda y las donaciones) como la variable objetivo, ya que refleja de mejor manera la posición fiscal en estas economías. Dada la mayor volatilidad en el componente del servicio de la deuda, el uso del balance total produciría una mayor volatilidad en el gasto primario. No obstante, se puede mantener paralelamente la estimación, utilizando el balance total para proveer de información adicional sobre los requerimientos de recursos y así hacer frente a los compromisos totales y evolución del endeudamiento del gobierno.

3. Sin embargo, no se exhorta adoptar de manera inmediata una regla fiscal basada en el balance estructural. Es recomendable satisfacer antes un conjunto mínimo de condiciones y prerrequisitos que fortalezcan el marco institucional fiscal y generen credibilidad de un compromiso de disciplina fiscal. Se

sugiere un período de transición en el que se utilizaría al balance estructural como información adicional y complementaria en el manejo de la política fiscal. Este período permitiría familiarizarse con este indicador y mejorar su construcción.

4. Para adoptar el balance estructural, es deseable mejorar la disponibilidad y calidad de la información requerida para estimarlo. En este estudio se utilizó información anual, pero se aconseja contar con datos trimestrales para un período suficientemente largo, lo que permitiría que la autoridad dispusiera de la información derivada de este indicador con mayor prontitud para tomar decisiones.

5. No existe un tiempo definido para el período de transición sugerido antes de adoptar una regla de balance estructural. Éste depende en buena medida de los avances de cada país en el fortalecimiento de su marco institucional fiscal y de las condiciones de su entorno macroeconómico.

6. Una recomendación generalizada es adoptar una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que incorpore de manera clara y transparente el tratamiento de las principales variables fiscales, las reglas de procedimiento, numéricas y de transparencia, definidas para la implementación adecuada de la política fiscal. Esta LRF constituye el marco fiscal que podría generar las señales adecuadas al mercado para economías susceptibles a choques negativos de confianza por parte de los inversionistas.

7. Para países con altos niveles de deuda y un historial complicado sobre este tema, como Nicaragua y Honduras en mayor grado, y El Salvador y Panamá, en menor, se recomienda adoptar una regla numérica referente a esta variable que garantice una trayectoria de deuda compatible con la sostenibilidad de largo plazo. Esta regla deberá ser incorporada en la LRF. En general, es importante realizar una nueva valoración respecto de pasivos contingentes de los sistemas previsionales, rescates bancarios pasados o garantías públicas, resultados que deben transparentarse y evaluarse sobre la trayectoria futura de deuda pública.

8. Como recomendación generalizada, también se sugiere que la adopción de una regla fiscal de balance estructural deba ser aprobada en el marco de un consenso amplio entre los distintos actores políticos; ser adoptada preferentemente después de un proceso avanzado de consolidación fiscal y, finalmente, ser incorporada al inicio de una fase ascendente en el ciclo económico, que otorga mayor credibilidad y confianza a los inversionistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, M. y G. Gopinath (2007), “Emerging market business cycles: The cycle is the trend”, *Journal of Political Economy*, vol. 115, N° 1, febrero.
- Armendáriz, E. (2006), “La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano”, *Estudios y Perspectivas*, N° 61, CEPAL, octubre.
- Bourgingon F., L. Pereira da Silva y N. Stern (2002), “Evaluating the poverty impact of economic policies: Some analytical challenges”, inédito.
- Braun, Miguel (2007), “Fiscal policy reform in Latin America”, BID y CIPPEC, inédito, julio.
- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes (2001), “Washington contentious: Economic policies for social equity in Latin America”.
- Budnevich, C. (2002), “Countercyclical fiscal policy”, documento de discusión 2002/41, WIDER, Universidad de las Naciones Unidas.
- Cornia, G. A. (1999), “Liberalization, globalization and income distribution”, documento de trabajo 157, WIDER, marzo.
- Dos Reis, L. P. Manasse y U. Panizza (2007), “Targeting the structural balance”, documento de trabajo 598, BID, Departamento de Investigación, marzo.
- Frankel, J. (2011) “A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile”, WP 16945, NBER, abril.
- Gutiérrez, M. y J. Revilla. (2010), “Building countercyclical fiscal policies in Latin America: The international experience”, documento de trabajo 5211, Banco Mundial, febrero.
- Hnatkovska, V. y N. Loayza (2003), “Volatility and growth”, Documento de investigación No. 3184, Banco Mundial, agosto.
- Jiménez, J. y J. Fanelli (2009), “Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina” (LC/L.3038), CEPAL, mayo.
- Kopits, George (2001), “Fiscal rules: Useful policy frameworks of unnecessary ornament”, documento de trabajo del FMI (WP/01/145).
- Pastor, J. y A. Villagómez (2007), “The structural budget balance a preliminary estimation for Mexico”, *Applied economics* 39.
- Rao, J. Mohan (2002), “The possibility of pro-poor development: distribution, growth and policy interactions”, trabajo preparado para el PNUD, Nueva York, febrero.
- Ter-Minassian, T. (2010), “Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in America Latina and the Caribbean: A framework paper”, documento de discusión, IDB-DP-157, BID, octubre.
- Villagómez, F. A. (2012), “Documento técnico sobre el cálculo de indicadores de balance estructural en Centroamérica y República Dominicana”, próxima publicación.
- Villarreal, F. (2011), “Estimación del producto potencial en el Istmo Centroamericano y República Dominicana”, CEPAL, inédito.