

Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe

Varinia Tromben



NACIONES UNIDAS

C E P A L



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe

Varinia Tromben



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "Protección social, enfoque de derechos y desigualdad en América Latina" (GER/14/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La autora agradece la valiosa colaboración de los colegas de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas. Además, se agradece la asistencia de investigación de los pasantes Diana Oliva y Carlos Kroll.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.4245

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00791

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Tendencias del gasto social en América Latina	9
A. Tendencias del gasto social.....	9
B. Períodos del crecimiento económico en América Latina	10
II. Rasgos de ciclicidad de la política fiscal y del gasto social en América Latina	13
A. Metodología	14
B. Resultados para América Latina	16
1. El caso de los países dependientes de recursos naturales no renovables	17
2. Progresivo esfuerzo para proteger el gasto social frente al ciclo económico y asimetría ante fases expansivas y recesivas.....	19
III. ¿Qué han hecho los países de América Latina para garantizar un piso mínimo de los derechos sociales?	21
Conclusiones	25
Bibliografía	27
Anexo	29
Serie Políticas Sociales: números publicados	34
Gráficos	
Gráfico 1	América Latina (18 países) y países de la OCDE (34 países): evolución del gasto público social total y por funciones, promedio simple
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: gasto social y PIB per capita
Gráfico 3	América Latina (18 países): gasto social y ciclo económico, promedio simple

Gráfico 4	América Latina (18 países): coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, 1990-2014.....	16
Gráfico 5	América Latina (18 países): coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, según grupos de países, 1990-2014.....	18
Gráfico 6	América Latina (18 países): coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, en dos periodos y por fases del ciclo económico, 1990-2014.....	19
Cuadros		
Cuadro 1	Interpretación del coeficiente de la brecha del PIB (β_1) en estimaciones del tipo de ciclicidad de la política fiscal y el gasto social.....	15
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de ingresos fiscales proveniente de recursos naturales no renovables, 2000-2014.....	17
Cuadro 3	América Latina (11 países): artículos de la Constitución y leyes de educación que garantizan el financiamiento público.....	23
Cuadro A.1	América Latina (18 países): regresiones de panel con efecto fijo de la brecha del PIB en estimaciones del tipo de ciclicidad de la política fiscal y el gasto social, 1990-2014.....	30
Cuadro A.2	América Latina (18 países): regresiones de panel con efecto fijo por grupos de países.....	31
Cuadro A.3	América Latina (18 países): regresiones de panel con efecto fijo en dos periodos, 1990-2004 y 2005-2010.....	32
Cuadro A.4	América Latina (18 países): regresiones de panel con efecto fijo, por fases del ciclo económico.....	33

Resumen

América Latina se ha caracterizado históricamente por el sesgo procíclico de su política fiscal en su conjunto y también del gasto público y el gasto social, con excepciones puntuales. Este sesgo procíclico ha sido más marcado en las fases recesivas del ciclo económico, lo que representa un llamado de atención en el contexto actual de menor dinamismo del crecimiento económico mundial y regional.

Pese al progresivo esfuerzo, principalmente desde mediados de la década pasada, por proteger el gasto social frente al ciclo económico, es importante que los países potencien el sesgo contracíclico de su política fiscal. Para ello se debe reforzar la institucionalidad fiscal (mediante marcos fiscales plurianuales, planificación y presupuestación con enfoque de resultados) e incorporar los indicadores cíclicamente ajustados en la gestión pública. Por otro lado, se hace imperiosa la necesidad de proteger, bajo la forma de políticas y programas prioritarios, el núcleo duro del gasto social.

Introducción

En este documento se aborda el comportamiento del gasto social ante el ciclo económico en el contexto de la política fiscal en América Latina desde 1990 a la fecha, es decir se estima el comportamiento de la política fiscal y del gasto público ante ciclos expansivos y/o recesivos de la economía, mediante técnicas econométricas. Este estudio es relevante en el contexto actual de fin del súper ciclo de los productos básicos y de desaceleración económica y sus posibles consecuencias sobre los niveles de gasto social.

La pregunta subyacente, más política que técnica, es si el gasto social debiese tener un comportamiento determinado frente al ciclo. La CEPAL ha llamado en varias oportunidades a potenciar el sesgo contracíclico de la política fiscal, principalmente porque una política fiscal procíclica acentúa el ciclo económico y puede afectar los derechos sociales y económicos de la población si los niveles de gasto social se reducen. Se ha argumentado además que, idealmente, el gasto social debiera ser —acíclico” en general (es decir, más bien neutro respecto del ciclo económico) y —contracíclico” en lo que se refiere a políticas activas de empleo, prestaciones de desempleo, y exclusión social. Es importante comprender que el grueso del gasto social, es decir, el destinado a educación, salud, familia e hijos y edad avanzada¹, no debiera ser dependiente del ciclo económico. Asimismo, más allá de la coyuntura económica actual, la región se encuentra lejos de cubrir las necesidades en cuanto a servicios sociales de la población.

En América Latina se ha evidenciado históricamente un sesgo procíclico de la política fiscal² en su conjunto y del gasto público, por lo que cabe preguntarse si ocurre lo mismo con el gasto social. En estudios anteriores se ha concluido que el gasto social en América Latina presentaba un sesgo procíclico mayor que el gasto público en su conjunto, por lo que se llamaba a proteger explícitamente su núcleo

¹ En este documento usamos la terminología de la clasificación de las funciones del gobierno. Entendemos por gastos destinados a —edad avanzada” las prestaciones pagados por concepto de pensiones contributivas y jubilaciones; —exclusión social” los beneficios otorgados a personas vulnerables.

² El artículo fundacional de Gavin y Perotti (1997) muestra que la política fiscal ha sido más procíclica en países emergentes que en países desarrollados. En otros artículos se ha confirmado ese hallazgo con diferentes metodologías (definición de los indicadores fiscales, brecha del PIB, especificaciones del modelo, entre otras) y con resultados diferentes en lo que respecta a la magnitud de la prociclicidad: Catao y Sutton (2002), Alessina y Tabellini (2005), Kaminski, Reinhart y Vegh (2004), Talvi y Vegh (2005) y Martner y Tromben (2003).

duro (Aldunate y Martner, 2006). También en diferentes ediciones del Panorama Social de América Latina se ha evidenciado tal comportamiento del agregado regional (es decir con promedios ponderados) del gasto social frente al crecimiento económico (véase, por ejemplo, CEPAL 2014a). En este documento se retoma esa discusión, distinguiendo además el comportamiento fiscal frente a períodos expansivos y recesivos del ciclo económico. El análisis se complementa con la consideración del efecto que han tenido los precios de los productos básicos. Se analizan los países en su conjunto para América Latina y el Caribe y por grupos, tomando en consideración si sus arcas fiscales son dependientes o no de recursos naturales no renovables. Finalmente, se realiza un análisis temporal para examinar si ha existido un cambio de tendencia en el comportamiento de la política fiscal ante el ciclo económico.

El documento consta de tres secciones. Luego de esta introducción la primera sección es descriptiva sobre las tendencias del gasto social y los subperíodos del crecimiento económico en América latina. La segunda sección, más técnica, presenta la metodología para estimar la ciclicidad de la política fiscal y del gasto social frente al ciclo económico junto con los resultados. Finalmente la tercera sección, más institucional, aborda lo que han hecho los países para garantizar un piso mínimo de los derechos sociales.

I. Tendencias del gasto social en América Latina

A. Tendencias del gasto social

El gasto público social³ en América Latina presenta una tendencia a la alza desde 1990, que responde básicamente al final de un periodo de austeridad fiscal que se vivió en el conjunto de los países de la región después de la “década perdida”. Los gobiernos fueron así fortaleciendo las políticas sociales y reformulando la concepción del rol del Estado frente a los problemas sociales. Además a partir de los años 2000 se instala con fuerza, entre los enfoques que guían la política social, conceptos como los de garantía de derechos, ciudadanía plena e inclusión social, potenciando el rol del Estado en la provisión de servicios sociales.

Es así que paulatinamente el gasto social ha ido aumentando desde 11,3% del producto interno bruto en promedio simple en 1990 hasta 14,7 % del PIB en 2014. Los mayores aumentos se observan a partir de la segunda mitad de los años 2000 coincidiendo con el periodo de auge de los precios de las materias primas o el súper ciclo de los productos básicos. El gráfico 1 muestra la evolución del gasto social entre 1990 hasta 2014 y compara la situación regional con la de los países de la OCDE que se sitúan para el último año disponible más de 10 puntos porcentuales más arriba que nuestra región.

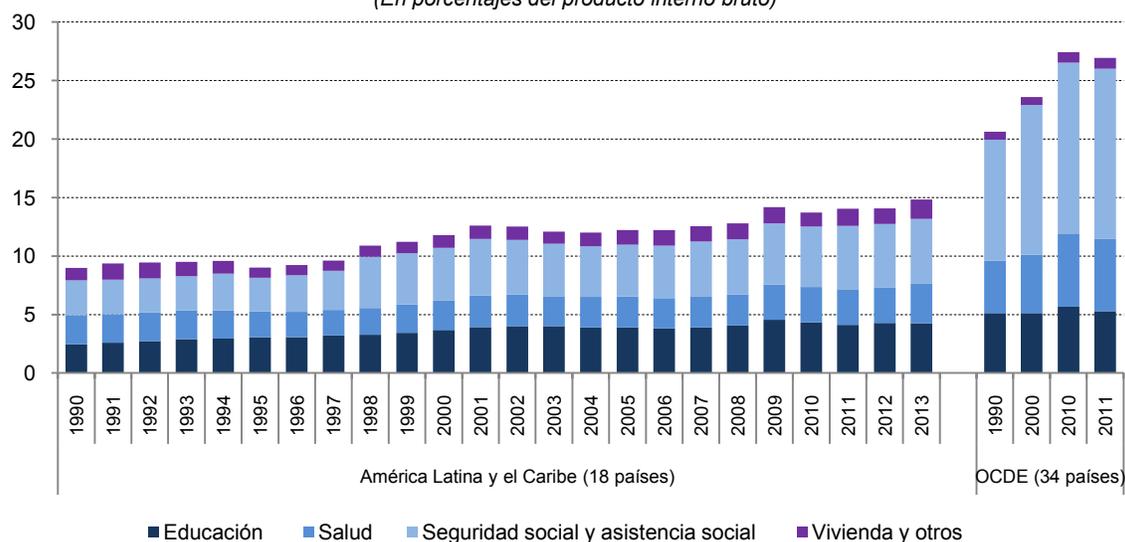
La composición del gasto social en sus diferentes sectores también ha evolucionado desde 1990. En América Latina y el Caribe, el sector social con mayor peso corresponde al de seguridad social con 5,6% del PIB en 2014 cuando en 1990 solo alcanzaba 3,0% del PIB. Este sector es el que más ha aumentado en todo el período. La educación por su lado representa en promedio 4,2% del PIB en 2014 cuando en 1990 era de 2,5%. El sector salud representa 3,4 % del PIB en 2014 aumentado un punto porcentual desde 1990. Finalmente el sector “vivienda” es relativamente pequeño y muestra un leve aumento.

³ El gasto público social se refiere a los gastos realizados por el gobierno en las funciones de educación, salud, seguridad social y vivienda. La base de datos que mantiene la División de Desarrollo Social de la CEPAL sobre gasto social puede consultarse en línea: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>. En todo el documento al referirnos a América Latina estaremos cubriendo los siguientes países (18): Argentina, Bolivia (Estado plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República bolivariana de).

Al comparar la composición del gasto social con los países de la OCDE llama la atención que la educación tenga casi el mismo tamaño en términos del PIB que en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CAF, 2014), mientras los demás sectores son muy diferentes en términos del PIB.

Gráfico 1
América Latina (18 países) y países de la OCDE (34 países): evolución del gasto público social total y por funciones, promedio simple

(En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Comisión económica para América Latina y el Caribe y de la OCDE.

B. Períodos del crecimiento económico en América Latina

Desde 1990 a la fecha, cuatro son los subperíodos que se identifican para caracterizar el crecimiento económico en América Latina (Aravena, Escobar y Hofman, 2015). El primer subperíodo que va desde 1990 a 1997 corresponde a la recuperación económica vivida en la región después de la “*década perdida*” de los ochenta. Durante ese periodo, la región se vio beneficiada por la mejora de sus términos de intercambio, al mismo tiempo que comenzó a recibir crecientes flujos de inversión, tanto de cartera como inversión extranjera directa (IED) vinculados a los procesos de privatizaciones de empresas públicas. Durante ese primer periodo, en promedio el PIB creció 3.3% por año (véase gráfico 2).

El segundo subperíodo, desde 1998 a 2003, es un período que se caracteriza por la inestabilidad. Inicia con las crisis financieras rusa y asiática que empujaron a la economía mundial a una recesión de la cual América Latina sólo se recuperó en 2003. Pero también hubo importantes turbulencias de origen interno: las crisis de México en 1994 y 1995, en el Brasil en 1998 y 1999, y en la Argentina en 2001 y 2002 fueron causadas por el ingreso de capitales combinados con sistemas financieros insuficientemente regulados y abiertos en varios países, en especial los más grandes, y con tipos de cambio poco flexibles utilizados como anclas antiinflación, que condujeron a una sobrevaloración cambiaria real.

Los efectos de estos factores fueron reforzados por políticas fiscales y monetarias procíclicas que agudizaron las etapas de auge y de contracción. Durante ese segundo sub-período, en promedio el PIB de la región creció 1.3% por año.

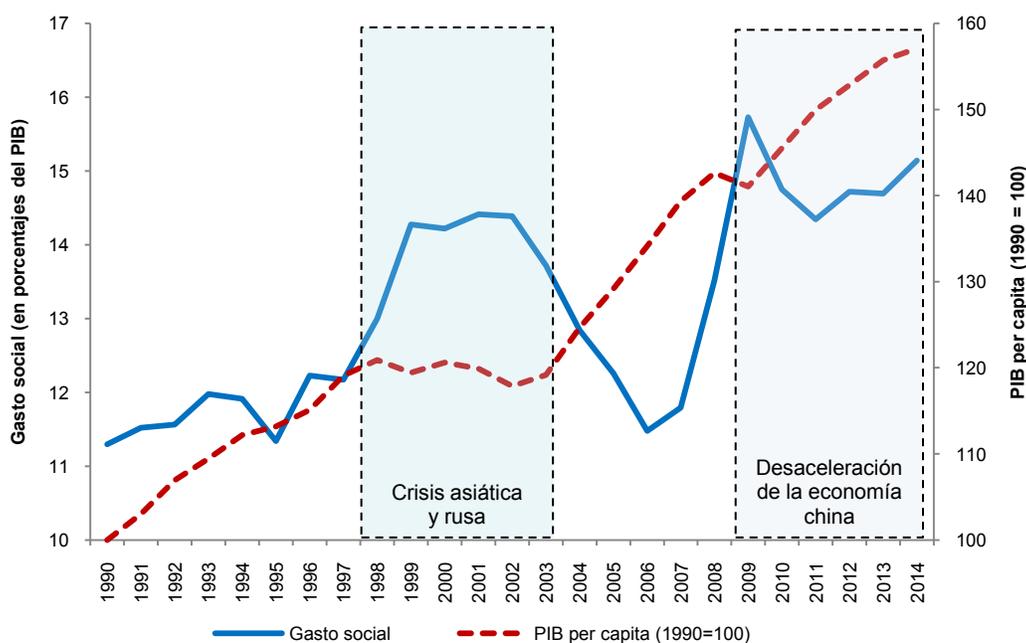
El tercer subperíodo, desde 2004 a 2008, se caracteriza principalmente por el auge de los precios de las materias primas (o súper-ciclo de las materias primas) derivado principalmente de la mayor demanda por parte de Asia y termina con la Gran Recesión de 2008-2009 generada por la crisis “*sub-prime*” en los Estados Unidos. La mejora de los términos de intercambio de la inauguró una nueva etapa de mayor crecimiento y relativa estabilidad. La duración de este súper ciclo fue mayor que la de ciclos

previos, a la vez que el incremento medio de los precios también fue más pronunciado. Al mismo tiempo, fue mayor el número de mercados que en forma simultánea exhibieron alzas de precios. Durante ese tercer subperíodo, en promedio el PIB creció 4.9% anual y coincide con la aceleración de la caída de la tasa de la pobreza.

Finalmente, desde 2009 hasta la fecha, la región enfrenta la desaceleración del crecimiento de la economía china y el fin de los altos precios de las materias primas. En este último periodo el PIB ha crecido a un ritmo de 2.8% anual.

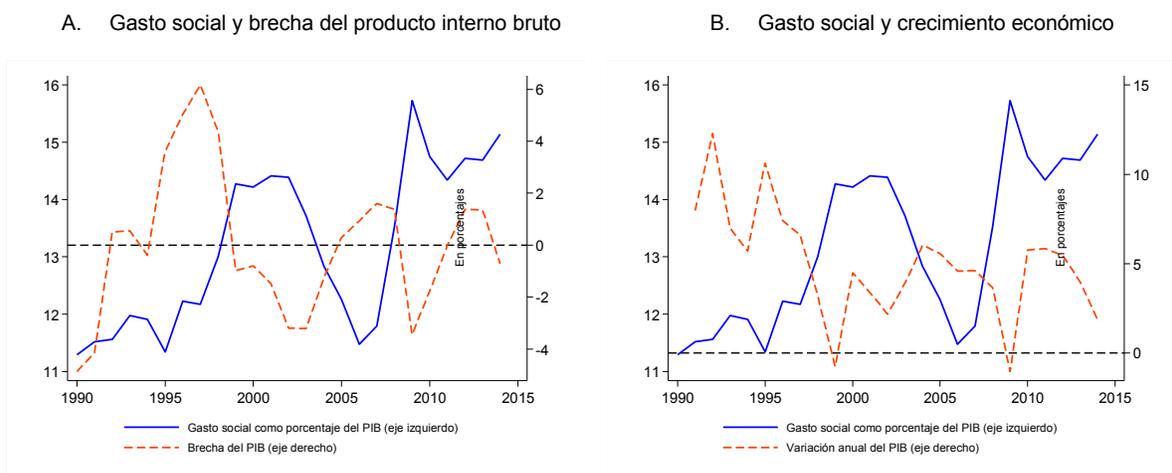
Esta sub-periodización del crecimiento económico permite contextualizar la evolución del gasto social descrita en la sección anterior. Y así tener una primera mirada de la evolución del gasto social frente al ciclo económico. En diferentes versiones del Panorama social de América Latina se ha alertado sobre el sesgo pro-cíclico del gasto social ante el ciclo económico. Efectivamente al comparar la evolución del PIB per capita y del gasto social como porcentaje del PIB se puede apreciar (véase gráfico 2) cierto comportamiento procíclico en algunos años: a inicios de los años 1990 las dos series parecen moverse de manera paralela, el estancamiento del PIB per capita durante la crisis asiática da lugar a una disminución del gasto social, y el tercer subperíodo (—super ciclo de las materias primas”) se acompaña de un incremento del gasto social. También se pueden ver dos episodios de comportamiento contra-cíclico: durante el año 2009 y los últimos años del período (2013 y 2014). Esto mismo se puede apreciar en los dos paneles del gráfico 3 donde se muestran las series de gasto social y de brecha del PIB y crecimiento económico.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe: gasto social y PIB per capita
(En porcentajes del PIB e índice 1990=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Gráfico 3
América Latina (18 países): gasto social y ciclo económico, promedio simple
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Pero interesa ir más allá de esta primera mirada gráfica, y por eso en este documento optamos por evidenciar el sego pro(contra)-cíclico del gasto social mediante estimaciones econométricas que detallamos en la sección siguiente.

II. Rasgos de ciclicidad de la política fiscal y del gasto social en América Latina

En esta sección se presentan la metodología y los resultados de las estimaciones econométricas para evaluar el sesgo pro-contra-cíclico del gasto público en el contexto más amplio de la política fiscal en América Latina y el Caribe.

La política fiscal debiera jugar un rol central en tres áreas clave: i) la provisión de bienes públicos, principalmente debido a su capacidad de recaudación de impuestos y de gasto público; ii) la redistribución de ingresos, por medio de un sistema impositivo progresivo y transferencias monetarias, y iii) la estabilización de los ciclos macroeconómicos, a través de su impacto en la demanda agregada (véase Musgrave, 1959). Al analizar la política fiscal y su comportamiento ante el ciclo económico, surge la primera interrogante de qué es exactamente una política fiscal contracíclica o procíclica. De manera intuitiva, se entiende que una política fiscal procíclica es aquella que aumenta impuestos o disminuye gastos en épocas recesivas, y disminuye impuestos o aumenta gastos en épocas expansivas⁴.

Sin embargo, estas variaciones pueden deberse a los denominados estabilizadores automáticos, es decir, a variaciones automáticas de partidas de ingresos y gastos ante el ciclo económico que no dependen de decisiones de política (o políticas discrecionales). Algunos autores —por ejemplo Gali y Perotti (2003) y Kaminsky, Reinhart y Vegh (2005)— plantean que una política fiscal puede calificarse de contracíclica o procíclica solo si se consideran las políticas discrecionales, y para tal efecto es necesario usar el balance cíclicamente ajustado. Para otros, el comportamiento contracíclico o procíclico se estima considerando la combinación de ambos efectos, para lo cual se usa el balance primario o el balance primario ajustado⁵.

⁴ En Calderón y Schmidt-Hebbel (2008) se encuentra una reseña sobre las razones de ese comportamiento subóptimo: por un lado, los países tendrían escaso acceso a mercados financieros para financiar una política fiscal contracíclica y, por otro, carecen de marcos institucionales para implementar una política fiscal contracíclica.

⁵ En el balance primario ajustado, propuesto por Klemm (2014), se considera la acción de los estabilizadores automáticos a condición de que no sean anulados por la política discrecional.

Aunque el objetivo principal de este estudio es caracterizar cómo se ha comportado el gasto social ante el ciclo económico, es necesario analizar la política fiscal en su conjunto, considerando los distintos indicadores de balance fiscal y gasto, para comprender el comportamiento del gasto social.

A. Metodología

La prociclicidad de la política fiscal, del gasto público y del gasto social se analiza a través de la estimación de cinco ecuaciones con las que se intenta reflejar la relación entre la política fiscal y el ciclo económico. Se puede lograr una aproximación a la variable dependiente de política fiscal a través de los siguientes indicadores: el saldo primario (B) en la ecuación (1), que se define como la diferencia entre los ingresos totales y el gasto primario (es decir, el gasto total menos el pago de intereses de la deuda pública) expresado como porcentaje del PIB; el saldo primario ajustado (B_adj) en la ecuación (2); el balance cíclicamente ajustado (BCA) en la ecuación (3); el gasto primario (G) en la ecuación (4), y el gasto social (GS) en la ecuación (5). Se realiza una aproximación al ciclo de la economía a través de la brecha del PIB $\left(\frac{Y-Y^*}{Y^*}\right)$, donde Y^* corresponde al PIB tendencial. El símbolo Δ indica que la variable está expresada en primeras diferencias, y las x en cada ecuación corresponden a variables de control (precio de los productos básicos). Se trabajó con una estructura de datos de panel con datos anuales (1990-2014) de 18 países de la región.

$$\Delta\left(\frac{B}{Y}\right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y-Y^*}{Y^*} + \beta_2 \frac{B}{Y}_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (1)$$

Donde B corresponde al balance primario expresado como razón del PIB (Y).

Si se considera como variable fiscal el saldo primario ajustado (B_adj), se tiene:

$$\Delta\left(\frac{B_adj}{Y}\right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y-Y^*}{Y^*} + \beta_2 \frac{B_adj}{Y}_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (2)$$

Como se propone en Klemm (2014), el balance primario ajustado como proporción del PIB (B_adj) se estima sumando el balance primario efectivo como proporción del PIB y la diferencia entre el gasto primario como proporción del PIB observado y el gasto primario como proporción del PIB potencial. La lógica detrás de este indicador es que el balance fiscal mejorará en la medida en que la razón de gasto disminuya, debido a que el gasto como proporción del PIB potencial estaría aumentando en mayor medida que el gasto respecto al PIB observado. Lo anterior se expresaría de la siguiente forma:

$$\frac{B_adj}{Y} = \frac{B}{Y} + G\left(\frac{1}{Y} - \frac{1}{Y^*}\right).$$

La variable de política fiscal también puede ser el balance cíclicamente ajustado (BCA):

$$\Delta\left(\frac{BCA}{Y}\right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y-Y^*}{Y^*} + \beta_2 \frac{BCA}{Y}_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (3)$$

Para incluir las políticas discrecionales, el BCA se estima a partir de la siguiente ecuación:

$$BCA = \sum R_i \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon R_i} - G\left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon G} \quad (4)$$

Donde R_i representa los ingresos fiscales totales, Y es el PIB nacional observado, G es el gasto primario, εR es la elasticidad de la recaudación respecto al PIB y εG es la elasticidad del gasto respecto al PIB. Al igual que en Klemm (2014), se asume una elasticidad del gasto igual a cero. Con respecto a las elasticidades de ingreso, para mayor simplicidad se utilizaron elasticidades ya estimadas en trabajos anteriores para cada uno de los países analizados. Estas elasticidades provienen principalmente del trabajo de Daude, Melguizo y Neut (2010). En el caso de los países de Centroamérica se utilizaron elasticidades estimadas en Martner (2007).

La relación econométrica también puede estimarse considerando como variable de política fiscal el gasto primario, es decir:

$$\Delta\left(\frac{G}{Y^*}\right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y-Y^*}{Y^*} + \beta_2 \frac{G}{Y^*}_{t-1} + \gamma'x + f_i + \varepsilon \quad (5)$$

Donde G corresponde al gasto público total sin considerar los intereses de la deuda pública, dado que el gobierno no tiene ninguna injerencia sobre ese ítem de gasto.

Finalmente, la ecuación puede especificarse considerando como variable dependiente el gasto público social:

$$\Delta \left(\frac{GS}{Y^*} \right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y-Y^*}{Y^*} + \beta_2 \frac{GS}{Y^*}_{t-1} + \gamma' x + f_i + \varepsilon \quad (6)$$

Donde GS corresponde al gasto público social.

En todas las especificaciones el signo del coeficiente de la brecha del PIB, es decir β_1 , es el que va a determinar el comportamiento de la política fiscal o del gasto ante el ciclo económico. En el caso de las variables de balance (balance primario, balance ajustado y balance cíclicamente ajustado), un signo negativo del coeficiente indicará que la política fiscal en su conjunto ha sido procíclica, en tanto que un signo positivo indicará que se trata de una política fiscal contracíclica. En el caso del gasto (tanto gasto primario como gasto social) ocurre lo contrario: un coeficiente positivo será indicador de un comportamiento procíclico, mientras que un signo negativo indicará un comportamiento contracíclico. Las coberturas institucionales de los datos fiscales son diferentes según países⁶. En el caso de aquellos países para los que existen diferentes coberturas institucionales se privilegió la cobertura que presenta una serie histórica más larga.

Finalmente, el PIB tendencial se estima con el filtro de Hodrick-Prescott con una elasticidad lambda igual a 100. Los resultados son robustos frente a la utilización de otros valores de elasticidad u otras cuantificaciones del PIB potencial.

Cuadro 1
Interpretación del coeficiente de la brecha del PIB (β_1) en estimaciones del tipo de ciclicidad de la política fiscal y el gasto social

	Coeficiente $\beta_1 > 0$	Coeficiente $\beta_1 < 0$
Indicadores de balance fiscal (balance primario, balance primario ajustado y balance cíclicamente ajustado)	Política fiscal contracíclica En fases expansivas del ciclo económico (brecha del PIB positiva), el balance fiscal mejora (mayores ingresos o menor gasto). En fases recesivas del ciclo económico (brecha del PIB negativa) el balance fiscal se deteriora (menores ingresos o mayor gasto).	Política fiscal procíclica En fases expansivas del ciclo económico, el balance fiscal se deteriora (menores ingresos o mayor gasto). En fases recesivas del ciclo económico, el balance fiscal mejora (mayores ingresos o menor gasto).
Indicadores de gasto (gasto primario y gasto social)	Gasto público o gasto social procíclico En fases expansivas del ciclo económico, el gasto aumenta. En fases recesivas del ciclo económico, el gasto disminuye.	Gasto público o gasto social contracíclico En fases expansivas del ciclo económico, el gasto disminuye. En fases recesivas del ciclo económico, el gasto aumenta.

Fuente: Elaboración propia.

El signo del coeficiente de la brecha del PIB (β_1) indica el tipo de comportamiento de la política fiscal frente al ciclo económico. En el caso de las variables de balance (balance primario, balance primario ajustado y balance cíclicamente ajustado), un signo negativo del coeficiente indicará que ante un cambio positivo de la brecha del PIB (fase expansiva del ciclo económico) existirá un deterioro del balance fiscal (debido a ingresos públicos menores y/o un gasto público mayor), lo que corresponde a un comportamiento procíclico de la política fiscal. En el caso de las dos variables de gasto (gasto primario y gasto social), un signo positivo del coeficiente indicará que ante un cambio positivo de la brecha del PIB

⁶ La cobertura corresponde a gobierno central para la Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); gobierno general para Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Perú; sector público no financiero para Colombia y El Salvador, y sector público para Costa Rica.

ha existido un incremento del gasto público. Esto último corresponde a un comportamiento procíclico del gasto (véase un mayor detalle de los aspectos metodológicos en el cuadro 1).

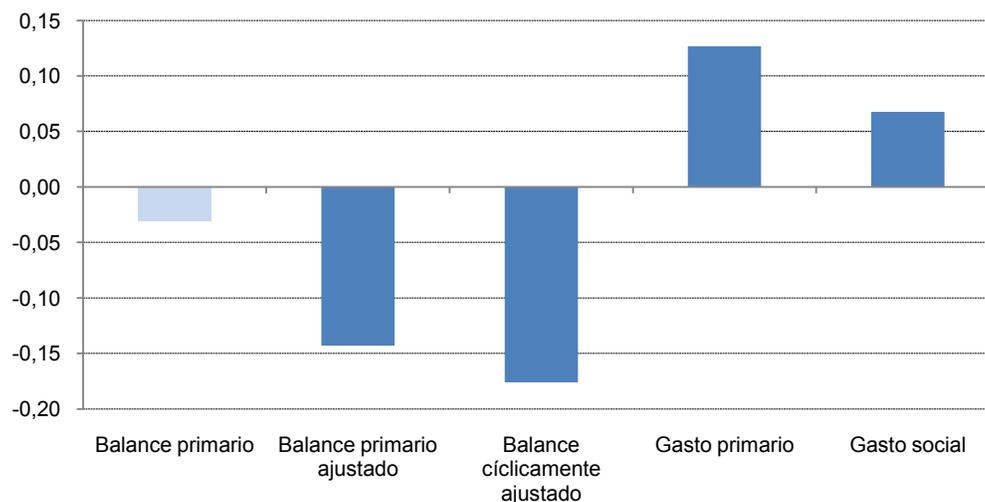
En este tipo de estudios, es de suma importancia distinguir cuáles son las fases expansivas del ciclo económico de las fases recesivas. Existe amplio debate sobre el concepto teórico del producto potencial que va más allá de este estudio⁷. Las estimaciones que mostramos en la sección siguiente se realizaron con brechas del PIB, estimadas a partir del filtro Hodrick-Prescott.

B. Resultados para América Latina

Los coeficientes de la brecha del PIB (β_1), correspondientes a regresiones de panel con efectos fijos, se presentan en el gráfico 4. Solo se grafican los coeficientes del modelo de mínimos cuadrados ordinarios; sin embargo, para las cinco ecuaciones descritas en el recuadro 1 se realizaron tres especificaciones diferentes: mínimos cuadrados ordinarios, mínimos cuadrados ordinarios con variable instrumental (precio de los productos básicos) y método generalizado de momentos (*generalized method of moments* (GMM)). Con el último modelo se intenta resolver el problema de endogeneidad de las variables⁸. En el anexo se presenta el detalle de los resultados de todas las regresiones (véanse los cuadros A.1 a A.4).

La evidencia muestra que la política fiscal en su conjunto ha sido procíclica en América Latina: el signo negativo de los coeficientes de la brecha del PIB para las tres variables de balance fiscal (balance primario, balance primario ajustado y balance cíclicamente ajustado) así lo indica. Los coeficientes son negativos y estadísticamente significativos, excepto en el caso del balance primario.

Gráfico 4
América Latina (18 países)^a: coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, 1990-2014^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En color más claro se muestran los coeficientes no estadísticamente significativos con un 90% de confianza ($p > 0,1$). En el caso de los balances fiscales, un signo negativo indica prociclicidad. En el caso del gasto primario y el gasto social, un signo positivo indica prociclicidad.

⁷ Véase Jorgensen y Vu (2010), FMI (2015) y Anderton y otros (2014) para una reseña del debate actual sobre estimación del producto interno bruto potencial.

⁸ En los modelos de panel, los errores estándares, que incluyen efectos inobservables, podrían estar correlacionados con los retardos de la variable dependiente (Y_{t-1}), dando como resultado estimaciones inconsistentes de los parámetros. Arellano y Bond (1991) proponen un estimador de método generalizado de momentos (GMM), que se basa en la utilización de variables instrumentales basadas en retardos (en variables endógenas) y diferencias (en variables exógenas) de todas las variables del modelo. Siguiendo a Klemm (2014), se utilizaron como variables exógenas la tasa de crecimiento de las exportaciones de los principales socios comerciales de los países analizados y la tasa de crecimiento de la tasa de interés real de los Estados Unidos.

Por otro lado, el gasto primario y el gasto social también han mostrado un comportamiento procíclico, como lo reflejan los coeficientes de signo positivo, que también son estadísticamente significativos. Sin embargo, el gasto social ha sido mucho menos procíclico que el gasto primario: en el caso del gasto social, los coeficientes de la brecha del PIB son sistemáticamente menores (equivalentes a la mitad) que los correspondientes al gasto primario. Esto significa que, a pesar del sesgo procíclico de la política fiscal y del gasto primario, los países han logrado de alguna manera proteger el gasto social frente al ciclo económico, aunque no del todo.

1. El caso de los países dependientes de recursos naturales no renovables

En América Latina, los países cuyos ingresos fiscales dependen en mayor medida de recursos naturales no renovables y, por ende, están sujetos a los vaivenes de sus precios son Bolivia (Estado Plurinacional de) (hidrocarburos), Chile y el Perú (minería), y Colombia, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) (petróleo). En el cuadro 2 se muestran dos indicadores de ingresos fiscales para ocho países de la región en que estos ingresos dependen en gran medida de recursos naturales no renovables. El primer indicador corresponde al grado de dependencia de los recursos fiscales respecto del sector de los recursos naturales no renovables, es decir, el monto de ingresos fiscales generados por este sector en porcentaje de los ingresos fiscales totales del país. El segundo corresponde a la presión fiscal sobre el sector, es decir, el monto de ingresos fiscales generados por el sector en porcentaje del PIB. Como promedio de los ocho países, en el período 2005-2008 la dependencia fiscal respecto del sector de los recursos naturales no renovables fue de un 32%, correspondiente a una presión fiscal del 8% del PIB.

Como se observa en el cuadro 2, las situaciones son distintas entre los países: mientras que Colombia y el Perú son los que muestran un grado de dependencia fiscal menor (menos del 15%), en el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) los recursos fiscales son altamente dependientes de los recursos no renovables (más del 40%).

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de ingresos fiscales proveniente de recursos naturales no renovables, 2000-2014^a
(En porcentajes)

País	En porcentajes de los ingresos totales			En porcentajes del PIB		
	2000-2003	2005-2008	2010-2014	2000-2003	2005-2008	2010-2014
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,4	30,2	33,1	2,8	9,7	11,6
Chile	4,0	28,1	13,8	0,8	6,9	3,0
Colombia	6,1	9,7	13,4	1,8	2,8	3,8
Ecuador	29,3	35,3	38,2	5,7	8,7	12,8
México ^b	21,4	39,1	33,7	3,1	6,0	5,5
Perú	4,3	16,4	13,3	0,7	3,2	2,7
Trinidad y Tabago	31,3	51,8	40,2	7,6	16,2	12,4
Venezuela (República Bolivariana de)	48,2	50,6	39,3	10,5	13,8	9,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y D. Morán, "El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyecto, N° 658 (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, actualización de los cuadros 4 y 5.

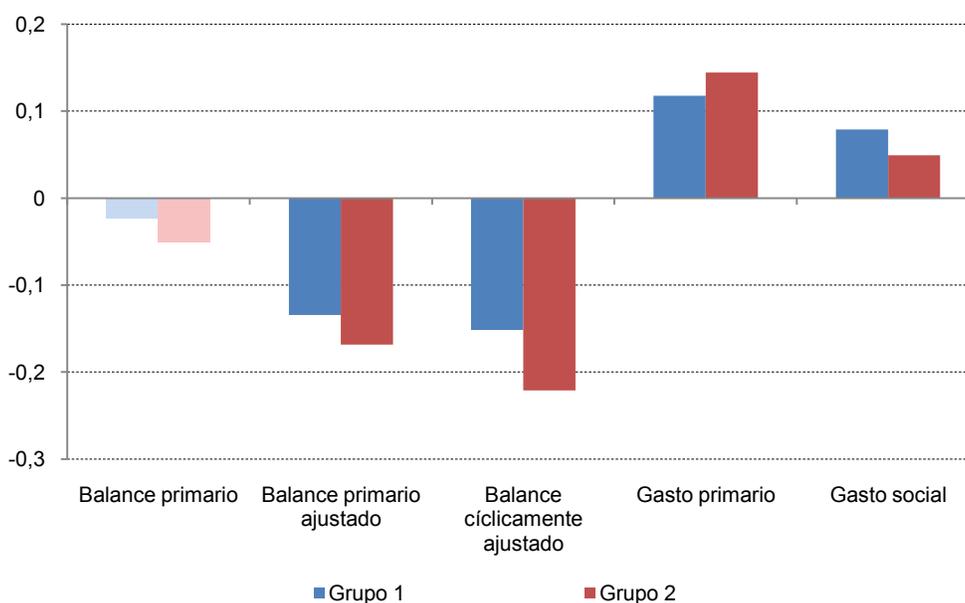
^a Información calculada sobre la base de valores acumulados de los períodos, en moneda nacional a valores corrientes. Las cifras corresponden a los ingresos provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y de la minería.

^b No se incluyen los ingresos propios de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Interesa analizar si en esos países el comportamiento de la política fiscal ante el ciclo económico ha sido diferente al del resto de los países de la región. Para eso se pueden conformar dos grupos de países, a fin de replicar las regresiones realizadas previamente.

Los resultados muestran que en el grupo de países dependientes de recursos no renovables (al que se denominará grupo 2), la política fiscal en su conjunto (balance primario, balance primario ajustado y balance cíclicamente ajustado) ha sido más procíclica que en el resto de los países de la región (grupo 1): en el caso del grupo 2, los coeficientes de la brecha del PIB son sistemáticamente superiores para los balances fiscales (véase el gráfico 5). Sin embargo, sucede lo contrario con las variables de gasto primario y gasto social: los países dependientes de recursos no renovables presentan menor prociclicidad que el otro grupo. Esto indicaría que la mayor prociclicidad de la política fiscal en este grupo de países proviene del hecho de que una proporción importante de sus ingresos es afectada por la volatilidad de los precios internacionales.

Gráfico 5
América Latina (18 países^a): coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, según grupos de países, 1990-2014^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Los países se dividen en dos grupos. El grupo 1 está compuesto por la Argentina, el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay. El grupo 2 está compuesto por los países cuyos ingresos fiscales dependen en mayor medida de recursos no renovables, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

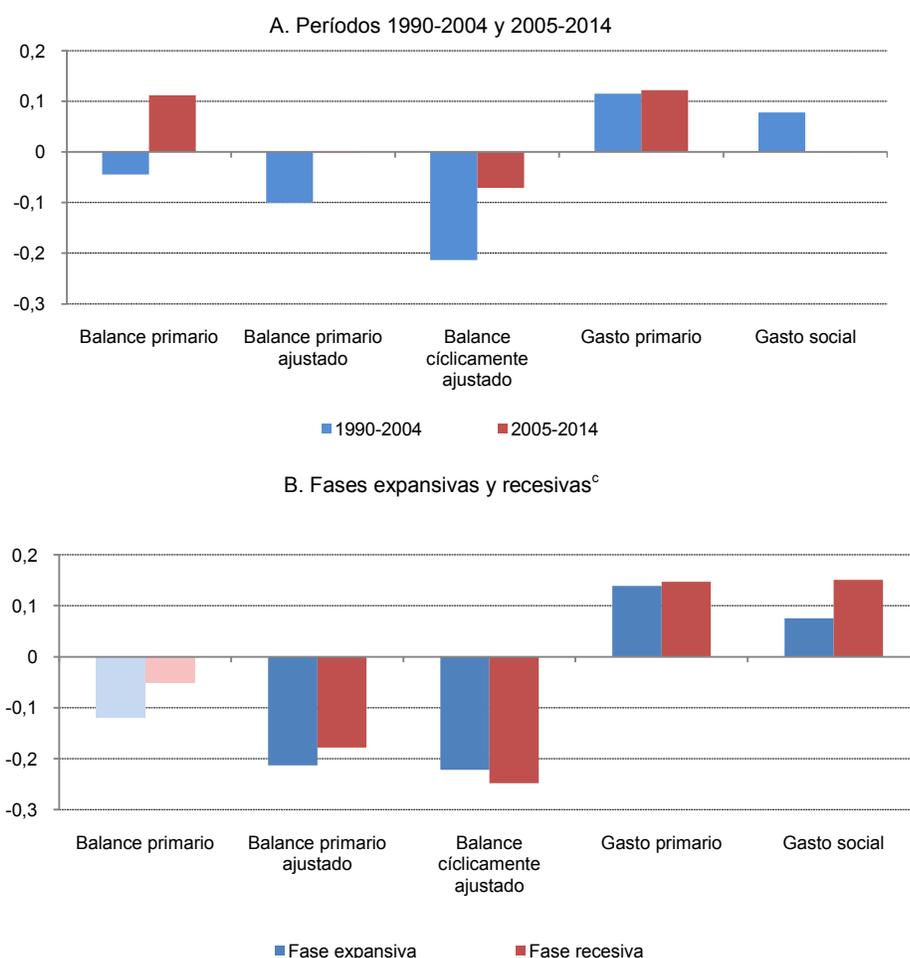
^b En colores más claros se muestran los coeficientes no estadísticamente significativos con un 90% de confianza ($p > 0,1$). En el caso de los balances fiscales, un signo negativo indica prociclicidad. En el caso del gasto primario y el gasto social, un signo positivo indica prociclicidad.

Destaca México por su reciente priorización de programas sociales en el documento —Consideraciones para el proceso presupuestario 2016—. Efectivamente, frente a la caída de los precios del petróleo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utilizó como elementos de priorización los programas presupuestarios que, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (véase CONEVAL, 2015), contribuyen a la disminución de carencias que conforman la medición multidimensional oficial de la pobreza y las prioridades de política pública del gobierno (como seguridad nacional y educación superior). México, a pesar de presentar un presupuesto con un claro enfoque de ajuste fiscal, priorizó los programas sociales en un entorno de fin del superciclo de los precios del petróleo.

2. Progresivo esfuerzo para proteger el gasto social frente al ciclo económico y asimetría ante fases expansivas y recesivas

El comportamiento de la política fiscal ante el ciclo económico al inicio y al final del período analizado parece haber cambiado significativamente. En el gráfico 6 panel A se observa que la ciclicidad de la política fiscal en el caso del balance primario (se toman en cuenta tanto las políticas discrecionales como los estabilizadores automáticos) se revierte: mientras para el período 1990-2004 el coeficiente mostraba un signo negativo (indicando pro-ciclicidad), para el período 2005-2014 el signo del coeficiente cambia y se vuelve positivo (indicando contra-ciclicidad). En el caso del balance primario ajustado el coeficiente era negativo en el primer periodo y en el segundo es igual a cero. El caso del balance cíclicamente ajustado (donde solo se toman en cuenta las políticas discrecionales) el coeficiente se reduce de manera sustancial después de 2005.

Gráfico 6
América Latina (18 países^a): coeficientes de la brecha del PIB de indicadores fiscales, en dos periodos y por fases del ciclo económico, 1990-2014^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En colores más claros se muestran los coeficientes no estadísticamente significativos con un 90% de confianza ($p > 0,1$). En el caso de los balances fiscales, un signo negativo indica prociclicidad. En el caso del gasto primario y el gasto social, un signo positivo indica prociclicidad.

^c Las fases expansivas se definen como aquellos episodios en que la brecha del PIB es positiva, y las fases recesivas como aquellos episodios en que la brecha del PIB es negativa. Para la definición de la brecha del PIB, reportarse al recuadro 1.

Esto revela que los países han logrado progresivamente acumular superávits fiscales aprovechando el período de auge de los precios de los productos básicos y aplicar políticas más expansivas en momentos de crisis. Aunque el comportamiento del gasto primario no muestra una tendencia diferente entre los dos períodos, el gasto social pasa de ser pro-cíclico en el periodo 1990-2004 a neutro después de 2005.

Estos resultados son importantes e indicarían un cambio en la conducción de la política fiscal de la región. Por otro lado, cabe preguntarse si ha existido simetría en el comportamiento fiscal ante el ciclo económico, es decir, si el gasto ha sido igualmente procíclico frente al crecimiento y a la disminución del PIB. Para responder a esta pregunta, es necesario distinguir las fases expansivas del ciclo económico (brecha del PIB positiva) de las fases recesivas (brecha del PIB negativa). Los resultados (véase el gráfico 6.B) muestran que sí existe asimetría en el caso del balance cíclicamente ajustado y del gasto social: en las fases recesivas, la política fiscal y el gasto social serían más procíclicos que en las fases expansivas.

Esto último es preocupante en el contexto actual de desaceleración económica y sugiere la necesidad de recurrir a diversas medidas de política fiscal que permitan asegurar los niveles de gasto social.

III. ¿Qué han hecho los países de América Latina para garantizar un piso mínimo de los derechos sociales?

Para garantizar un piso mínimo de los derechos sociales o del gasto social, los países han aplicado diversas estrategias. En esta apartado abordaremos las estrategias a nivel legislativo: por un lado, las Constituciones de los países que buscan establecer pisos mínimos de gasto público en las áreas sociales; por otro lado dentro de las leyes generales de educación las metas o nuevamente pisos mínimos de gasto garantizados. En este estudio no abordaremos, y quedará pendiente, preguntarse cuál ha sido el rol que han jugado las reglas fiscales⁹ para evitar el sesgo procíclico del gasto social y de manera general qué tan efectivos han sido estas reglas en la conducción de la política fiscal.

Algunos países han establecido en sus Constituciones un piso mínimo de financiamiento estatal para las áreas de educación o de salud: esto sucede en Colombia, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay. En la Constitución de Colombia (artículo 356 y 357), se establece que los recursos del sistema general de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios le darán prioridad a servicios de salud, a los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media y a servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. Además especifica que el Sistema General de Participaciones se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores. En la Constitución de Costa Rica (artículo 78), se dispone que —en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto—. En la Constitución del Ecuador (artículos 28, 298 y 362, y disposiciones transitorias decimotercera y vigesimosegunda), se fijan incrementos anuales de 0,5 puntos porcentuales del PIB hasta alcanzar el 6% del PIB para educación y el 4% del PIB para salud.

⁹ Existe una amplia literatura sobre las reglas fiscales (Kopitz, 2001), y su proliferación en desde inicio de los 2000. Sobre esto se puede consultar la base de datos de reglas fiscales en el sitio Web del Fondo Monetario Internacional: Ver enlace: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>.

Finalmente, en la Constitución del Paraguay (artículo 85) se establece que los recursos destinados a educación no serán inferiores al 20% del total asignado a la administración central.

El caso de Colombia en sus artículos 334 y 350 merece ser destacado pues es el único caso en el cual se establece dentro de la Constitución que el gasto público social es prioritario¹⁰. A su vez la definición de público social se establece en el artículo 41 del Estatuto Orgánico Presupuestario (decreto 111 de 1996) y dice así: “*Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión*”. La normativa también establece que el gasto público social no puede disminuir porcentualmente con el del año anterior respecto al gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

En todos los países de la región existe una ley nacional de educación que regula el derecho inherente a la educación. Una revisión de esas leyes en América Latina permite ver que en varios países de la región el financiamiento público de la educación viene garantizado con un piso mínimo. Esto sucede en ocho países (véase cuadro 3), la más antigua siendo la de Guatemala (en 1991) y la más reciente la ley de Brasil (2014). En general estas leyes buscan fijar un piso mínimo o una meta de financiamiento establecida como un porcentaje del producto interno bruto.

Si bien la intención de garantizar un piso mínimo es lo que subyace en cada uno de estos artículos (sea a nivel constitucional como a nivel de ley nacional de educación), este tipo de mecanismos no elimina el sesgo procíclico del gasto público, pues permite que el gasto social disminuya si lo mismo ocurre con el PIB (Aldunate y Martner, 2006).

¹⁰ El artículo 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

Cuadro 3

América Latina (11 países): artículos de la Constitución y leyes de educación que garantizan el financiamiento público

País	Constituciones		Leyes de Educación		
	Artículo y contenido	Año	Artículo y contenido	Ley	Año
Argentina			El presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB). (Art. 9).	Ley de educación nacional N° 26.206	2006
Brasil			Meta 20: aumentar la inversión pública en la educación pública con el fin de alcanzar al menos el nivel de 7% (siete por ciento) del producto interno bruto - PIB del país en el 5° (quinto) año de la presente ley y por lo menos , equivalente al 10% (diez por ciento) del PIB al final de la década.	Meta 20 de la Ley N° 13.005	2014
Colombia	Artículo 334: establece la prioridad del gasto público social. Artículo 350: el presupuesto debe tener un componente denominado gasto público social. Artículo 356: los planes de desarrollo y presupuestos de la Nación y territorios deben dar prioridad a los servicios de salud y educación sobre el resto de asignaciones.	1991			
Costa Rica	Artículo 78 - el gasto público en educación no será inferior al seis por ciento del producto interno bruto	1996			
Ecuador	Disposiciones transitorias - El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.	2008			
Guatemala	Artículo 257 - Asignación para municipalidades	1997	Recursos financieros no menores del 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado incluyendo las otras asignaciones constitucionales. (Art. 89) // El Estado deberá incrementar la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar el 7% del producto interno bruto en relación al aumento de la población escolar y al mejoramiento del nivel educacional del país. Estas actualizaciones deberán hacerse anualmente. (Art 102).	Artículos 89 y 102 de la Ley de Educación Nacional (1991)	1991

Cuadro 3 (conclusión)

País	Constituciones		Leyes de Educación		
	Artículo y contenido	Año	Artículo y contenido	Ley	Año
México			Art. 25 El monto anual que el Estado - Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país(incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes al 8% del Producto Interno Bruto), destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.	Ley General de educación (1993) y artículo sobre financiamiento (2005)	2005
Panamá			La educación primaria es gratuita y obligatoria. (Art. 71) El segundo nivel de enseñanza o educación media es de carácter gratuito y diversificado, con una duración de tres (3) años lectivos. (Art. 81) // El presupuesto del ministerio de Educación no será inferior al presupuesto del año anterior, y el gasto público en el sector educativo no será inferior al seis por ciento (6%) del producto interno bruto del año anterior. (Art. 266).	Gaceta Oficial No. 25.042 Decreto Ejecutivo No. 305	2004
Paraguay	Artículo 85 - Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.	1992	La asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al veinte por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación.	Ley General de Educación	1998
Perú			Anualmente, el Estado destina no menos del 6% del Producto Bruto Interno a la educación estatal. La inversión por alumno se incrementa a precios constantes. (Art 83).	Ley Nro. 28044	2003
República Dominicana			El gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento (16%), del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del producto bruto interno (PBI) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos, a partir del término de dicho período, estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del producto interno bruto (PIB). (Art. 197).	Ley 66-97 Ley General de educación	1997

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación nacional de cada país.

Conclusiones

La política fiscal en América Latina ha sido históricamente procíclica, lo que también ha afectado los gastos destinados al área social, pero hasta 2014 los datos muestran que este sesgo ha sido superado en el último período. Sin embargo, también vimos que el sesgo pro-cíclico ha sido más marcado en las fases recesivas del ciclo económico, y esto último es preocupante a la luz de la nueva coyuntura económica que atraviesa la región. Pese al progresivo esfuerzo de los Estados por aumentar el gasto público social y protegerlo frente al ciclo económico, los incrementos han sido más modestos en los últimos años, principalmente si se los compara con el período de fuerte expansión registrado entre 2003 y el inicio de la crisis financiera internacional. Sin embargo, el fin del superciclo de los productos básicos y las perspectivas de un bajo crecimiento económico futuro plantean un desafío enorme por sus implicaciones fiscales, y es probable que los países enfrenten dificultades significativas para mantener una expansión del gasto social no sujeta a las oscilaciones del ciclo económico. Incluso podrían registrarse reducciones de dicho gasto en el corto plazo.

Para enfrentar este escenario, es importante que los países potencien el sesgo contracíclico de su política fiscal. Esto implica que deben reforzar la institucionalidad fiscal con marcos fiscales plurianuales, planificación y presupuestación con enfoque de resultados, e incorporar los indicadores cíclicamente ajustados en la gestión pública.

Por otro lado, se hace acuciante la necesidad de proteger el núcleo duro del gasto social, definiendo políticas y programas que se consideren prioritarios —particularmente aquellos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y los que protegen a la población más vulnerable frente al ciclo económico y otras contingencias—, y asegurar la estabilidad de su financiamiento. En aquellos países más dependientes de los recursos naturales no renovables, es necesario, además, un pacto de gobernanza de estos recursos, que incluya asegurar la existencia de mecanismos institucionales que garanticen que las rentas generadas por su explotación contribuyan a un gasto sostenible.

El principal mensaje de este estudio es re-afirmar que la política fiscal debe ser contra-cíclica (mensaje tradicional de la CEPAL), pero el goce de los derechos a la educación, a la salud y a la seguridad no debiesen depender del ciclo económico, deben ser acíclico; mientras los gastos asociados a políticas de empleo y lucha contra la pobreza deben ser contracíclicos. La ciudadanía necesita tener la seguridad de que si se enferma le entregarán un buen servicio de salud y que sus hijos tendrán una buena educación independientemente del ciclo económico.

Bibliografía

- Aldunate, E. y R. Martner (2006), "Política fiscal y protección social", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alessina, A. y G. Tabellini (2005), "Why is fiscal policy often procyclical?", *NBER Working Paper*, N° 11600, septiembre.
- Aravena, C. y A. Hofman (2014), "Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industrias-base de datos LA KLEMS", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 152 (LC/L.3870), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, C., L. Escobar y A. Hoffman (2015), "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 164.
- Ardenton, R. y otros (2014), "Potential output from a Euro area perspective", *Occasional paper Series N. 156*, Noviembre, European Central Bank.
- Arellano, M. y S. Bond (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, vol. 58.
- Boyer, R. (2015), "Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calderón, C. y K. Schmidt-Hebbel (2008), "Business cycles and fiscal policies: the role of institutions and financial markets", *Documentos de trabajo*, N° 481, Banco Central de Chile.
- Catao, L. y B. Sutton (2002), "Sovereign defaults: the role of volatility", *IMF Working Papers*, N° 02/149.
- Celasun, O. y otros (2015), "Fiscal policy in Latin America: lessons and legacies of the global financial crisis", *IMF Staff Discussion Note*, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- _____ (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- _____ (2015c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2655-P), Santiago.
- _____ (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- _____ (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago.
- _____ (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

- _____ (2013), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- _____ (2012), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012* (LC/G.2546-P), Santiago.
- _____ (2011), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2512-P), Santiago.
- _____ (2010a), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago.
- _____ (2010b), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- _____ (2007), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016”, mayo [en línea] http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf.
- Daude, C., A. Melguizo y A. Neut (2010), “Fiscal policy in Latin America: countercyclical and sustainable at last?”, *OECD Development Centre Working Paper*, N° 291, julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *World Economic Outlook: uneven growth – short and long-term factors*, April, Washington.
- Gali, Jordi y Roberto Perotti (2003), “Fiscal policy and monetary integration in Europe”, *Economic Policy*, vol. 37.
- Gavin, M. y R. Perotti (1997), “Fiscal policy in Latin America”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 12.
- Gómez Sabaini, J.C. y D. Morán (2014), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y D. Morán (2015), “El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto*, N° 658 (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jorgenson, D. y K. Wu (2010), “Potential growth of the world economy”, *Journal of policy modeling*, Vol. 32, Issue 5, Septiembre-October.
- Kaminski, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), “When it rains it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, *NBER Working Paper*, N° 10780, Cambridge, MIT Press.
- Klemm, A. (2014), “Fiscal policy in Latin America over the cycle”, *IMF Working Paper*, N° 14/59.
- Martínez, R. y M.P. Collinao (2010), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R. (2007), “La política fiscal en tiempos de bonanza”, *serie Gestión Pública*, N° 66 (LC/L.2736-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, R. y V. Tromben (2003), “Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America”, *Tax Policy, Public Finance Workshop Proceedings*, Roma, Banca d’Italia Research Department.
- Mugrave, R. (1959), *Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf.
- Talvi, E. y C. Vegh (2005), “Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, Elsevier, octubre.
- Ocampo, J. A. (2015), “Uncertain times”, *Finance & Development*, vol. 52, N° 3, septiembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013* [en línea] <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>.

Anexo

Cuadro A.1
América Latina (18 países)^a: regresiones de panel con efecto fijo de la brecha del PIB en estimaciones del tipo de ciclicidad de la política fiscal y el gasto social, 1990-2014^b

Métodos de especificación	Mínimos cuadrados ordinarios dentro del grupo		Mínimos cuadrados ordinarios dentro del grupo		Método generalizado de momentos (GMM)	
1. Variable dependiente: balance primario						
Brecha del PIB	-0,031		-0,032		0,087	**
Balance primario (t-1)	-0,404	***	-0,409	***	-0,327	***
Precio de los productos básicos			0,002	**		
Observaciones	411		401		385	
R ²	0,214		0,230			
Número de países	18		18		18	
2. Variable dependiente: balance primario ajustado						
Brecha del PIB	-0,143	***	-0,143	***	-0,085	**
Balance primario ajustado (t-1)	-0,405	***	-0,410	***	-0,329	**
Precio de los productos básicos			0,002	**	0,001	**
Observaciones	411		401		384	
R ²	0,286		0,297			
Número de países	18		18		18	
3. Variable dependiente: balance cíclicamente ajustado						
Brecha del PIB	-0,176	***	-0,177	***	-0,129	***
Balance cíclicamente ajustado (t-1)	-0,413	***	-0,420	***	-0,293	***
Precio de los productos básicos			0,002		0,001	**
Observaciones	411		401		385	
R ²	0,317		0,328			
Número de países	18		18		18	
4. Variable dependiente: gasto primario						
Brecha del PIB	0,127	***	0,122	***	0,216	***
Gasto primario (t-1)	-0,148	***	-0,160	***	-0,080	
Precio de los productos básicos			-0,001		-0,002	***
Observaciones	417		403		386	
R ²	0,141		0,153			
Número de países	18		18		18	
5. Variable dependiente: gasto social						
Brecha del PIB	0,068	***	0,066	***	0,113	***
Gasto social (t-1)	-0,117	***	-0,114	***	-0,041	
Precio de los productos básicos			-0,001		0,000	
Observaciones	346		340		328	
R ²	0,107		0,103			
Número de países	18		18		18	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Nivel de significación: ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Cuadro A.2
América Latina (18 países): regresiones de panel con efecto fijo por grupos de países^{a b}

Método de especificación	Grupo 1: países no dependientes de productos no renovables				Grupo 2: países dependientes de productos no renovables			
	Mínimos cuadrados ordinarios		Mínimos cuadrados ordinarios		Mínimos cuadrados ordinarios		Mínimos cuadrados ordinarios	
1. Variable dependiente: balance primario								
Brecha del PIB	-0,023		-0,026		-0,051		-0,058	
Balance primario (t-1)	-0,511	***	-0,504	***	-0,318	***	-0,268	***
Precio de los productos básicos			0,001				0,030	***
Observaciones	248		241		163		160	
R ²	0,278		0,274		0,170		0,352	
Número de países	11		11		7		7	
2. Variable dependiente: balance primario ajustado								
Brecha del PIB	-0,134	***	-0,135	***	-0,168	***	-0,168	***
Balance primario ajustado (t-1)	-0,506	***	-0,499	***	-0,318	***	-0,304	***
Precio de los productos básicos			0,001				0,025	***
Observaciones	248		241		163		160	
R ²	0,344		0,337		0,251		0,383	
Número de países	11		11		7		7	
3. Variable dependiente: balance cíclicamente ajustado								
Brecha del PIB	-0,151	***	-0,153	***	-0,221	***	-0,220	***
Balance cíclicamente ajustado (t-1)	-0,496	***	-0,490	***	-0,339	***	-0,339	***
Precio de los productos básicos			0,001				0,023	***
Observaciones	248		241		163		160	
R ²	0,353		0,349		0,307		0,414	
Número de países	11		11		7		7	
4. Variable dependiente: gasto primario								
Brecha del PIB	0,118	***	0,123	***	0,144	***	0,127	***
Gasto primario (t-1)	-0,188	***	-0,202	***	-0,124	***	-0,133	***
Precio de los productos básicos			-0,001				-0,006	
Observaciones	250		242		167		161	
R ²	0,154		0,175		0,136		0,143	
Número de países	11		11		7		7	
5. Variable dependiente: gasto social								
Brecha del PIB	0,079	***	0,076	***	0,049	***	0,050	***
Gasto social (t-1)	-0,089	***	-0,083	***	-0,151	***	-0,145	***
Precio de los productos básicos			0,000				-0,006	
Observaciones	211		206		135		134	
R ²	0,132		0,119		0,102		0,124	
Número de países	11		11		7		7	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a El grupo 1 está compuesto por la Argentina, el Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay, El grupo 2 está compuesto por Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Nivel de significación: ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Cuadro A.3
América Latina (18 países^a): regresiones de panel con efecto fijo en dos períodos,
1990-2004 y 2005-2010^b

Método de especificación	1990-2004		2005-2014	
	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios
1. Variable dependiente: balance primario				
Brecha del PIB	-0,045 *	-0,043 *	0,112 *	0,084
Balance primario (t-1)	-0,572 ***	-0,570 ***	-0,457 ***	-0,441 ***
Precio de los productos básicos		0,001		0,006 ***
Observaciones	243	243	168	158
R ²	0,346	0,347	0,213	0,271
Número de países	18	18	18	18
2. Variable dependiente: balance primario ajustado				
Brecha del PIB	-0,100 ***	-0,099 ***	0,00	-0,03
Balance primario ajustado (t-1)	-0,634 ***	-0,633 ***	-0,432 ***	-0,406 ***
Precio de los productos básicos		0,000		0,006 ***
Observaciones	243	243	168	158
R ²	0,427	0,428	0,257	0,313
Número de países	18	18	18	18
3. Variable dependiente: balance cíclicamente ajustado				
Brecha del PIB	-0,213 ***	-0,212 ***	-0,071	-0,099 *
Balance cíclicamente ajustado (t-1)	-0,622 ***	-0,621 ***	-0,366 ***	-0,344 ***
Precio de los productos básicos		0,000		0,007 ***
Observaciones	243	243	168	158
R ²	0,494	0,494	0,209	0,270
Número de países	18	18	18	18
4. Variable dependiente: gasto primario				
Brecha del PIB	0,115 ***	0,114 ***	0,122	0,106 **
Gasto primario (t-1)	-0,304 ***	-0,305 ***	-0,222 ***	-0,251 ***
Precio de los productos básicos		-0,001		-0,006 ***
Observaciones	243	243	174	158
R ²	0,301	0,302	0,132	0,201
Número de países	18	18	18	18
5. Variable dependiente: gasto social				
Brecha del PIB	0,078 ***	0,077 ***	0,000	-0,003
Gasto social (t-1)	-0,164 ***	-0,165 ***	-0,304 ***	-0,286 ***
Precio de los productos básicos		0,000		-0,002
Observaciones	195	195	152	144
R ²	0,195	0,195	0,184	0,180
Número de países	17	17	18	18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Nivel de significación: ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Cuadro A.4
América Latina (18 países^a): regresiones de panel con efecto fijo, por fases del ciclo económico^b

Método de especificación	Fases expansivas		Fases contractivas					
	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios	Mínimos cuadrados ordinarios				
1. Variable dependiente: balance primario								
Brecha del PIB	-0,119	**	-0,121	**	-0,051		-0,052	
Balance primario (t-1)	-0,341	***	-0,358	***	-0,516	***	-0,498	***
Precio de los productos básicos			0,002					
Observaciones	213		207		198		194	
R ²	0,185		0,203		0,270		0,290	
Número de países	18		18		18		18	
2. Variable dependiente: balance primario ajustado								
Brecha del PIB	-0,213	***	-0,219	***	-0,178	***	-0,179	***
Balance primario ajustado (t-1)	-0,349	***	-0,412	***	-0,499	***	-0,524	***
Precio de los productos básicos			0,003					
Observaciones	212		206		199		195	
R ²	0,233		0,247		0,318		0,328	
Número de países	18		18		18		18	
3. Variable dependiente: balance cíclicamente ajustado								
Brecha del PIB	-0,222	***	-0,229	***	-0,248	***	-0,249	***
Balance cíclicamente ajustado (t-1)	-0,366	***	-0,386	***	-0,506	***	-0,495	***
Precio de los productos básicos			0,001				0,003	
Observaciones	213		207		198		194	
R ²	0,255		0,268		0,352		0,362	
Número de países	18		18		18		18	
4. Variable dependiente: gasto primario								
Brecha del PIB	0,139	**	0,138	**	0,147	***	0,147	***
Gasto primario (t-1)	-0,101	***	-0,117	***	-0,200	***	-0,200	***
Precio de los productos básicos			0,000				-0,003	*
Observaciones	216		209		201		194	
R ²	0,063		0,071		0,173		0,200	
Número de países	18		18		18		18	
5. Variable dependiente: gasto social								
Brecha del PIB	0,075	*	0,075	*	0,151	***	0,156	***
Gasto social (t-1)	-0,146	***	-0,148	***	-0,080	**	-0,067	*
Precio de los productos básicos			0,000				-0,002	
Observaciones	176		174		170		167	
R ²	0,117		0,119		0,157		0,160	
Número de países	18		18		18		18	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Nivel de significación: ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

219. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Varinia Tromben (LC/L.4245), 2016.
218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto.
217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj, (LC/L.4000), 2014.
216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaini, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélica Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

219

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org