



ASOCIACION ARGENTINA  
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

# XLIV Reunión Anual

Noviembre de 2009

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-99570-7-3

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:  
RELACIÓN CON EL CICLO Y OPCIONES PARA  
REDUCIR LA VOLATILIDAD ECONÓMICA.

**Bello, Omar**  
**Ruiz del Castillo, Ramiro**

# **Asociación Argentina de Economía Política**

## **XLIV Reunión Anual**

### **Universidad Nacional de Cuyo**

Mendoza, 18, 19 y 20 de Noviembre de 2009

#### **Gasto social en América latina: Relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica**

#### **Omar Bello**

División de Desarrollo Económico  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
omar.bello@cepal.org

#### **Ramiro Ruiz del Castillo<sup>1</sup>**

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata  
[rrcast@econo.unlp.edu.ar](mailto:rrcast@econo.unlp.edu.ar)

---

<sup>1</sup> Los autores quieren agradecer la valiosa colaboración brindada por Maria del Rosario Bongiorno. No obstante, todas las opiniones, errores u omisiones son de su exclusiva responsabilidad.

## **Gasto social en América latina: Relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica**

### **Resumen: (100 PALABRAS)**

En este documento se buscará caracterizar la relación entre el gasto público, el gasto social (y sus diversos componentes) y la volatilidad en América Latina en las últimas décadas, aspecto no desarrollado aún en la literatura, donde los análisis son básicamente agregados. La fuente de información corresponde a la CEPAL (Naciones Unidas). Los diversos análisis empíricos realizados muestran que el gasto público social tiene a ser más procíclico que el gasto público total, en particular para los componentes de Educación y Vivienda. Luego se presentaran las funciones que diversos instrumentos de la política social tendrían para reducir la volatilidad.

### **Abstract:**

In this paper the aim is to characterize the existing relationship among public expenditure, social expenditure (and its different components) and volatility in Latin America. This is an issue not studied in the literature, which focuses on aggregate analysis. The source of information es ECLAC (UN)The different empirical analysis carried out show that social expenditure is more procyclical than public expenditure, in particular Education and Housing. Then, different recommendations to reduce volatility via social expenditure are presented.

Palabras Clave: Finanzas Públicas – Gasto Social – Comportamiento Cíclico – Estabilización económica – América Latina.

Códigos JEL: H0 – H3 – H5

Autores: Omar Bello (CEPAL) - Ramiro Ruiz del Castillo (UNLP)

## **I. Introducción**

En este documento se buscará caracterizar cómo ha sido la relación entre el gasto público (en especial el gasto social y sus diversos componentes)<sup>2</sup> y la volatilidad en la región en las últimas décadas, y en el papel que la política fiscal tendría para reducir la volatilidad, en particular por el lado del gasto y diversos instrumentos de la política social.

El gasto público educación, salud, seguridad social y vivienda tiene impactos económicos y sociales de importancia sobre todo en América Latina debido a las carencias que en esas áreas tiene una parte importante de la población. En este trabajo, cada vez que se haga referencia a ese tipo de gasto se le denominará gasto social.

En el período 2000-2006, el gasto social representó un 12,5% del gasto público de la región. Entre los países que más recursos destinaron al gasto social están Brasil (21,9%, Argentina (20,3%) y Uruguay (20,2%), mientras que los países con menor nivel de gasto social han sido, en el mismo periodo, fueron Ecuador (5,7%), El Salvador (5,8%) y Guatemala (6,4%).

A pesar de la importancia de ese tipo de gasto no se ha estudiado ni la relación de corto plazo ni de largo plazo con la actividad económica. El objeto de este trabajo es hacer una extensión al gasto social y sus componentes de la literatura que ha analizado la relación que existe entre el gasto público y el PIB de América Latina, tanto en el ciclo como a nivel de tendencia, concluyendo que la política fiscal en América Latina es procíclica, esto es que durante la fase de caída del ciclo económico el consumo del gobierno de los países disminuye y los impuestos incrementan, mientras que durante la fase expansiva pasa lo contrario a diferencia de lo que sucede en los países de la OECD. Una muestra representativa de esta literatura la constituyen Gavin y Perotti (1997), Catao y Sutton (2002), Alessina y Tabellini (2005), Kaminski, Reinhart y Vegh (2004) y Talvi y Vegh (2005). Esos trabajos se basan en estimaciones de tipo panel y en definiciones agregadas de gasto público.

Otra parte de la literatura está basada en estimaciones de esa relación utilizando datos por país y desagregaciones de las partidas del gasto fiscal, lo que permite apreciar las diferencias entre éstos, al tiempo que analizar qué tipos de gastos pueden ser más proclives a generar la prociclicidad. Esta va a ser la forma como se abordaran las estimaciones en el presente trabajo, es decir se estimarán las relaciones de corto y largo plazo por país entre los distintos tipos de gasto social (educación, seguridad social, salud y vivienda).

Entre las investigaciones de este tipo que analizan el caso de países latinoamericanos<sup>3</sup> destacan las de Akitoby et al. (2006) y Bello y Jiménez (2008). El primero de los trabajos estudia las relaciones de corto y largo plazo entre el PIB y diferentes partidas de gasto público (gasto corriente, compras de bienes y servicios, sueldos y salarios, gastos de capital, gastos corrientes excluyendo intereses) para 51 países en desarrollo usando datos anuales para el período 1970-2002. Sus principales hallazgos fueron que para 40% de los países en la muestra los mencionados componentes son procíclicos mientras que para 70% al menos una de las partidas tiene una relación de largo plazo con el PIB. En el caso de los países latinoamericanos encontraron que los gastos de capital y las compras de bienes y servicios son las partidas donde más se registra prociclicidad.<sup>4</sup> . Igualmente como resultado obtuvieron que en trece países de la región, al menos una de las partidas del gasto presentaban una relación de largo plazo con el PIB.

---

<sup>2</sup> Este desarrollo es novedoso en sí mismo, ya que no hay estudios que caractericen de esta manera al gasto según una clasificación presupuestaria del tipo finalidad/función).

<sup>3</sup> Lane (2003) estima relaciones de corto y largo plazo entre distintas partidas de gasto y el PIB para los países de la OECD .

<sup>4</sup> De los dieciséis países latinoamericanos en la muestra este resultado se dio en once casos para los gastos de capital y en nueve para las compras de bienes y servicios.

Con respecto a la segunda investigación, esos autores utilizan datos trimestrales para el período 1990-2006 para ocho países latinoamericanos. Estos autores encuentran que los gastos de capital, los gastos en personal y las transferencias subnacionales son las partidas más proclives a ser procíclicas.

En relación a este documento, es importante destacar que el gasto social es procíclico en la mayor parte de los países para los que se contaba con datos suficientes, y con un grado de prociclicidad mayor que el gasto público total. Entre los componentes más procíclicos deben mencionarse Educación y Vivienda. Esto es un hallazgo no menor, ya que el gasto educativo es el mayor componente del gasto social de la región, y porque además está fuertemente determinado por el gasto salarial, el que, como se mencionó recién, es una partida de gasto procíclica.

El resto de este trabajo está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se presenta una breve revisión de la literatura sobre las características cíclicas del gasto social. En la tercera parte se describe la base de datos utilizada. En la cuarta sección se presentan los resultados empíricos, en la quinta sección se presentan diferentes recomendaciones para una gestión procíclica del gasto social y por último, se realizan unas consideraciones evaluativas finales.

## **2. La característica cíclica del gasto social en América Latina y posibles causas**

Diversos trabajos han establecido el carácter pro-cíclico del gasto social en América Latina. De esta manera, aunque el propósito de los gobiernos pueda ser proteger a los sectores más afectados por las crisis económicas, la caída del gasto público social en situaciones de recesiones es la regla en la región, lo que se constituye en una severa restricción para una gestión del gasto social que logre afrontar las consecuencias negativas de perturbaciones económicas adversas.

Esta característica cíclica del gasto social está inserta dentro de una política fiscal que no ha logrado desempeñar un papel estabilizador de la actividad económica, como lo muestran los resultados de los estudios mencionados en la introducción. Esto tiene su correlato negativo en el aumento de los niveles de pobreza y el empeoramiento en la distribución de la riqueza lo cual cobra mayor importancia en países subdesarrollados, donde una mayor volatilidad del ciclo de negocios está asociada a un mayor costo en términos de bienestar<sup>5</sup>.

Con respecto al gasto social, Aldunate y Martner (2006), existe una alta prociclicidad del gasto social total respecto del PIB en América Latina, pero distinguen a su vez entre diversos casos según los países de la región. Su conclusión es que la elasticidad sería mayor en los casos en que el gasto social total era menor a comienzos de los noventa, y esto explicaría el bajo nivel de las elasticidades del gasto social en los casos de Argentina y Brasil<sup>6</sup>. Este mismo tipo de conclusiones son presentadas en CEPAL (2007), donde se destaca el carácter procíclico de las políticas de gasto social público en la región, así como los mayores avances por destinar recursos a las políticas sociales en los últimos 15 años, por parte de los países de menor desarrollo relativo<sup>7</sup>.

Por otra parte Braun y Di Gresia (2003), señalan que el gasto social es menos procíclico que el gasto total. Mientras, Clements *et al* (2007) muestran que en América Latina, a partir de un análisis basado en la clasificación económica de los gastos, el gasto de capital es mucho más procíclico que los demás componentes del gasto público, aunque no hacen una distinción del gasto social (mayoritariamente compuesto por gastos corrientes, dado el peso de los salarios en muchos servicios sociales provistos por el sector público).

---

<sup>5</sup> Ver Pallage y Robe (2003).

<sup>6</sup> Ver Aldunate y Martner (2006), p. 35.

<sup>7</sup> Ver CEPAL (2007).

Los resultados anteriores también se corresponderían con los obtenidos por Hicks y Wodon (2001), y se explicarían por el hecho de que los gobiernos intentan proteger a los sectores más vulnerables y afectados por crisis, pero están limitados por la “necesidad” de emprender ajustes fiscales. Hicks y Wodon (2001) sostienen que los gobiernos de la región son “pro pobres” pero “cortos de vista”, ya que el gasto social crece rápidamente en las expansiones económicas pero el gasto social focalizado por persona pobre cae el doble que el producto en las recesiones<sup>8</sup>.

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

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

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

Sin embargo, no existen hasta el momento desarrollos de investigación que hayan indagado sobre el comportamiento cíclico de los diversos componentes del gasto público social (es decir, a partir de una apertura por finalidad y función) en América Latina. Como ya se menciono, éste busca ser unos de los aportes de este documento.

Una vez considerada la caracterización del gasto público social en nuestra región como procíclico, se repasan explicaciones que se han tratado en la literatura, que apuntan a débiles instrumentos de política económica, a interacciones perversas entre la estructura económica y la volatilidad externa, y a elementos de economía política.

En primer lugar debe considerarse que, como destacan Jiménez y Tromben (2006), los ingresos fiscales fluctúan siguiendo el ciclo económico, y esto es más fuerte para aquellos tributos que gravan las actividades más cíclicas. Además, la volatilidad en los precios de los bienes o recursos primarios acentuará las fluctuaciones de los ingresos en los casos de aquellos países más dependientes de la explotación de estos recursos<sup>9</sup>.

Otra posible causa se relaciona la dificultad de determinar la posición cíclica de la economía., ya que las estimaciones de indicadores cíclicamente ajustados pueden ser muy sensibles a la disponibilidad de información (en tiempo y calidad), la extensión del período de muestra y las revisiones de datos. Sin embargo, la dificultad de definir la situación cíclica de la economía no necesariamente pueda brindar una explicación general para la prociclicidad de la política fiscal en nuestra región, ya que ello supone un error sistemático por parte de los responsables de la política económica, tanto en situaciones de caída como de crecimiento de la economía<sup>10</sup>.

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

<sup>8</sup> Ver Hicks y Wodon (2001), p. 107.

<sup>9</sup> Ver Jiménez y Tromben (2006).

<sup>10</sup> Ver Balassone, F. y Kumar, M. (2007).

En relación a esto, también deben las dificultades de economía política asociadas al ajuste contracíclico de la política fiscal. Esto es así ya que la mayoría de los rubros de ingresos y gastos públicos no son susceptibles de adecuarse completamente al ciclo económico, sin generar otros problemas. Basta considerar los casos del empleo y los sueldos públicos, o de las tasas impositivas.

Otras explicaciones abordan la prociclicidad de la política fiscal a partir del comportamiento del acceso al financiamiento privado y externo por parte de los gobiernos. Para los países de la región, las caídas en el nivel de actividad suelen estar acompañadas de un menor acceso a los mercados de capitales por parte de sus gobiernos<sup>11</sup>, es decir que la pérdida de confianza de los inversores en las perspectivas de las economías se da cuando las necesidades de financiamiento son mayores para afrontar potenciales problemas de liquidez. Esto se verá reforzado en la medida que la deuda pública se haya emitido en moneda extranjera, lo que exacerba el peso de los pagos por servicio de la deuda en contextos de volatilidad del tipo de cambio.

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

### **3. Base de datos**

La fuente de base de datos utilizada en el presente trabajo contiene información anual desde 1980 a 2006 de diversos componentes del PIB, el gasto público y el gasto público social (con una clasificación presupuestaria por finalidad y función): educación, salud, seguridad social y vivienda para diez países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para otro conjunto de países: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Trinidad y Tobago, la mencionada información está disponible para el período 1990-2006. La base de datos de gasto social es recopilada la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Todas las variables están expresadas en términos constantes (dólares de 2000). Para las estimaciones, se expresaron todas las variables en logaritmos.

En el período 2000-2006, el gasto social representó un 12,5% del gasto público de la región. Entre los países que más recursos destinaron al gasto social están Brasil (21,9%), Argentina (20,3%) y Uruguay (20,2%), mientras que los países con menor nivel de gasto social han sido, en el mismo periodo, fueron Ecuador (5,7%), El Salvador (5,8%) y Guatemala (6,4%).

Al revisar los diferentes componentes, en la presente década los más importantes han sido los gastos en Seguridad Social (4,4%) y Educación (4,2%). Sin embargo, es posible destacar las notorias diferencias entre diversos países.

En el caso de Seguridad Social, los países que más han gastado en este rubro fueron Uruguay (16,6%), Brasil (13,6%) y Argentina (11,1%). En el otro extremo, El Salvador solamente destina el 0,05% del PIB, mientras que Honduras y Jamaica gastan el 0,3% y 0,5% del PIB respectivamente.

En relación al gasto educativo, se destacan los casos de Honduras (7,1% del PIB), Bolivia (6,0%) y Jamaica (5,5%), mientras que entre los países con menor gasto en Educación se ubican Ecuador, con el 2,4%, Perú (2,5%) y Guatemala (2,6%).

---

<sup>11</sup> Ver Jiménez y Tromben (2006).

#### 4. Resultados empíricos

Como se mencionó anteriormente, el propósito de este trabajo es realizar una estimación de la relación entre los distintos componentes del gasto público social (GS<sub>i</sub>) y el producto interno bruto (PIB) para cada país. Como paso previo a la estimación de esa relación se procedió a realizar un estudio de estacionariedad de las series. Para ello, se utilizó el contraste de raíz unitaria de Phillips y Perron (PP)<sup>12</sup> cuyos resultados como la especificación utilizada están en el Cuadro 1. Nótese que allí se presentan el contraste para las series en diferencias. Según estos resultados todas las series resultaron integradas de orden 1, con la excepción del logaritmo del gasto de salud de Perú que resultó integrada de orden 2.

##### 4.1. Estimación en primeras diferencias.

Dado que el log(GS<sub>i</sub>) y el log(PIB) son I(1), podría realizarse una estimación de la siguiente ecuación en diferencias para cada i

$$\Delta \log(GS_{it}) = \alpha + \beta * \Delta \log(PIB_t) + \varepsilon_t \quad (1)$$

Las estimaciones de la ecuación (1) están presentadas en el cuadro 2. El coeficiente estimado en esa ecuación sería la elasticidad del PIB del componente de gasto i, GS<sub>i</sub>, de corto plazo. Los gastos en salud y en educación resultaron ser procíclicos para 8 países. En 7 países se dio ese resultado simultáneamente resultando para todos ellos procíclicos tanto el gasto social como el gasto público total. Con respecto a los gastos en vivienda estos resultaron procíclicos para 5 países. Por otra parte en Argentina, todas las definiciones de gasto según su función fueron pro-cíclicas mientras que en Colombia y México se dio ese resultado en cinco de ellas. Por el contrario en Chile y Ecuador resultaron acíclicas.

Una crítica de esta metodología es que diferenciar una vez las series puede no solamente eliminar las tendencias estocásticas, sino también información adicional contenida en las series y, en el caso que exista una relación de largo plazo entre las series, habría un error de especificación en (2). Para verificar si este es el caso se utilizaran dos métodos adicionales, cuyos resultados se presentan en las siguientes subsecciones.

Por otra parte, estas estimaciones son presentadas en primera instancia porque el establecimiento de una relación de largo plazo entre estas variables puede ser criticada debido a la longitud de la series.

##### 4.2 Estimación utilizando el modelo de corrección de errores condicional

En el caso de haber una relación de largo plazo entre las variables las estimaciones en primeras diferencias tendrían un error de especificación debido a que no la estarían tomando en cuenta. Esto es, si un componente del gasto social, GS<sub>i</sub> y el PIB cointegran con parámetro  $\alpha$ , (1) tiene un error de especificación sesgando al estimador de  $\alpha$ . Siendo esa la situación se puede incluir una variable adicional I(0) en (1) que permita capturar las dinámicas de corto plazo, de largo plazo y el ajuste al equilibrio de largo plazo

$$\Delta \log(GS_{it}) = \alpha + \beta * \Delta \log(PIB_t) + \gamma * [\log(GS_{it}) - \delta * (PIB_t)] + \varepsilon_t \quad (2)$$

Nótese que en (2) están contenidas las elasticidades de corto plazo,  $\beta$ , de largo plazo,  $\delta$  así como el coeficiente de la velocidad de ajuste,  $\gamma$ . El paso de (1) a (2) está fundado en el supuesto de cointegración. Para contrastar esa hipótesis en una muestra finita pueden utilizarse tres procedimientos: el de Johansen, el del modelo de corrección de errores

<sup>12</sup> A los contrastes de raíz unitaria se le atribuye poco poder debido a que tienden a no rechazar la hipótesis nula, ver Enders (2004). Esto se agrava en casos como el del presente trabajo en el que las series son cortas.

condicional (MCE) y el de dos etapas de Engle y Granger, ver Ericsson y MacKinnon (2002). En el presente trabajo utilizaremos los dos últimos procedimientos.

Para examinar el contraste del MCE, la ecuación (2) puede ser reescrita

$$\Delta \log(GS_{it}) = \alpha + \beta * \Delta \log(PIB_t) + \gamma * \log(GS_{it}) - \varphi * (PIB_t) + \varepsilon_t \quad (3)$$

donde  $\varphi = \gamma * \delta$ , pudiéndose estimar la elasticidad de largo plazo de la siguiente manera

$$\delta = \varphi / \gamma$$

□

Cuadro 1  
 Contraste de Raíz Unitaria de Phillips y Perron  
 (series en diferencias)

	D(LPIB)			D(LGPT)			D(LGPS)			D(LEDU)			D(LSAL)			D(LSEG)			D(LVIV)		
	p-valor	C	T																		
Argentina	<b>0,0081</b>	Sí	No	<b>0,0013</b>	Sí	Sí	<b>0,0015</b>	Sí	No	<b>0,0056</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0002</b>	Sí	No	<b>0,0005</b>	Sí	No
Chile	<b>0,0072</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,003</b>	Sí	No	<b>0,0578</b>	Sí	No	<b>0,0008</b>	Sí	Sí	<b>0,0035</b>	Sí	Sí	<b>0,0001</b>	Sí	No
Colombia	<b>0,0723</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0004</b>	Sí	Sí	<b>0,0003</b>	Sí	Sí	<b>0,0036</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí
Ecuador	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0008</b>	Sí	No	<b>0,0003</b>	Sí	Sí	<b>0,0002</b>	Sí	Sí	<b>0,0001</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0008</b>	Sí	No
México	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0004</b>	Sí	Sí	<b>0,0001</b>	Sí	Sí	<b>0,0002</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0006</b>	Sí	Sí
Panamá	<b>0,017</b>	Sí	No	<b>0,0002</b>	Sí	Sí	<b>0,0001</b>	Sí	No	<b>0,0027</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	No
Paraguay	<b>0,0004</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0103</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí
Perú	<b>0,0194</b>	Sí	No	<b>0,0347</b>	Sí	No	<b>0,0045</b>	Sí	No	<b>0,0014</b>	Sí	No	0,0568	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0003</b>	Sí	No
Rep. Dominicana	<b>0,0069</b>	Sí	No	<b>0,0145</b>	Sí	Sí	<b>0,0076</b>	Sí	Sí	<b>0,0023</b>	Sí	No	<b>0,0005</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí
Uruguay	<b>0,0326</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	Sí	<b>0,0023</b>	Sí	No	<b>0,0005</b>	Sí	No	<b>0,0009</b>	Sí	No	<b>0,0049</b>	Sí	No	<b>0,0111</b>	Sí	No
Venezuela	<b>0,0177</b>	Sí	Sí	<b>0,0000</b>	Sí	Sí															

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL.

Nota: c=constante, T=tendencia.

Cuadro 2  
Elasticidad de Corto Plazo  
Estimación en Primeras Diferencias

País	Gasto Público Total	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Seg Social	Gasto en Vivienda
Argentina	1,00***	-1,13***	1,61***	0,92**	0,81**	3,08***
Chile	-0,02	0,2	0,36	0,55	-0,04	1,18
Colombia	0,66	2,01**	0,46**	4,46**	2,16*	1,38***
Ecuador	-0,15	0,76	0,44	0,79	0,3	7,34
México	2,17***	2,57***	2,63***	1,43***	5,36	6,46***
Panamá	2,42***	0,78***	0,85***	0,78***	0,19**	3,15*
Paraguay	1,83***	0,34	0,12	3,59**	-1,22	-1,55
Perú	1,10**	1,05**	1,48**	1,35***	-1,38	3,01***
Rep. Dominicana	3,55***	4,04***	4,11***	3,92***	2,76	6,34
Uruguay	0,62	0,95***	1,15***	0,65	0,99***	-2,32
Venezuela	0,62*	1,20***	1,02**	1,59***	-0,54	2,76

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Nota: Asteriscos indican que la hipótesis nula es rechazada con niveles de confianza de 10% (\*\*\*) 5%(\*\*) y 1%(\*\*\*). Ausencia de asteriscos indican que la variable no es estadísticamente significativa.

Según Ericsson y MacKinnon (2002), la hipótesis nula del contraste de cointegración sería en este caso que el coeficiente de ajuste sea estadísticamente igual a cero. El rechazo de esa hipótesis implicaría cointegración. Este procedimiento, que presenta distintas ventajas, está basado en el supuesto de exogeneidad débil, el cual ha sido empíricamente validado en muchas ocasiones y es robusto a características particulares del proceso marginal como la longitud de los rezagos y las dinámicas que ellos implican. En este trabajo los valores críticos del contraste fueron tomados del citado trabajo de Ericsson y MacKinnon. Esta metodología fue utilizada por Akytoby *et al* (2006) para estimar la relaciones de corto plazo y largo plazo entre los componentes del gasto público y el PIB.

En el cuadro 3 se presenta la estimación del coeficiente de ajuste. Nótese que en los casos en que es estadísticamente significativo tiene signo negativo y es menor que uno, el coeficiente indica la existencia de estabilidad dinámica, por lo que hay una relación de largo plazo entre las variables. Como allí se observa para todos los países al menos uno de los tipos de gastos tiene una relación de largo plazo con el PIB. Para Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Uruguay y R.B. Venezuela existe cointegración del PIB con cinco definiciones de gastos, mientras que para Ecuador, Perú y República Dominicana existe esa relación de largo plazo para una partida de gasto. En esos casos, siempre que el coeficiente estimado de  $\alpha$  sea estadísticamente distinto de cero,<sup>13</sup> para que la elasticidad de corto plazo esté bien especificada debe haber sido estimada a partir de (3) y no de (1).

En el cuadro 4, está reportada la elasticidad de largo plazo, la cual fue calculada a partir de (4) usando  $\hat{\gamma}$  y  $\hat{\phi}$ . Allí están los casos en que ambos coeficientes son estadísticamente distintos de cero.<sup>14</sup> Nótese que en las ecuaciones cuya variable dependiente es el gasto en educación las elasticidades de largo plazo son mayores que la

<sup>13</sup> Para esto debe cumplirse la condición adicional que  $\hat{\phi}$  sea estadísticamente distinto de cero,

<sup>14</sup> Nótese que en esa tabla no se presentan las elasticidades con asteriscos debido que la estimación del coeficiente no implica un p-valor.

unidad, algo similar tiene lugar en los casos que la variable dependiente es el gasto en salud, lo que implica que en el largo plazo estos gastos crecen en mayor medida que el PIB.

Cuadro 3  
Coeficiente de Ajuste ( $\hat{\gamma}$ )

País	Gasto Público Total	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Seg Social	Gasto en Vivienda
Argentina	<b>-0,78***</b>	<b>-0,44**</b>	<b>-0,51***</b>	-0,32	<b>-0,77***</b>	-0,2
Chile	<b>-0,51***</b>	<b>-0,32***</b>	<b>-0,21**</b>	<b>-0,48***</b>	<b>-0,4***</b>	-0,26
Colombia	<b>-0,4***</b>	<b>-0,33***</b>	<b>-0,39**</b>	<b>-0,64***</b>	-0,18	<b>-0,58***</b>
Ecuador	-0,22	-0,19	-0,2	<b>-0,39**</b>	-0,18	-0,29
México	-0,02	-0,32	-0,21	-0,47	<b>-0,4**</b>	<b>-0,58***</b>
Panamá	<b>-0,42**</b>	-0,23	<b>-0,53***</b>	<b>-0,82***</b>	<b>-0,12**</b>	<b>-0,36***</b>
Paraguay	<b>-0,3**</b>	<b>-0,38***</b>	<b>-0,36***</b>	<b>-0,77***</b>	-0,23	<b>-0,8***</b>
Perú	-0,15	-0,07	-0,23	-0,01	-0,15	<b>-0,26***</b>
Rep. Dominicana	-0,16	-0,18	-0,12	-0,16	<b>-0,47**</b>	-0,22
Uruguay	<b>-0,72***</b>	<b>-0,61***</b>	<b>-0,43***</b>	<b>-0,66***</b>	-0,17	<b>-0,36***</b>
Venezuela	<b>-0,52***</b>	<b>-0,35**</b>	<b>-0,52***</b>	-0,3	<b>-0,49***</b>	<b>-0,77***</b>

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Nota: Asteriscos indican que la hipótesis nula es rechazada con niveles de confianza de 10% (\*\*\*) 5%(\*\*) y 1%(\*\*\*). Ausencia de asteriscos indican que la variable no es estadísticamente significativa.

Cuadro 4  
Elasticidad de Largo Plazo ( $\hat{\delta}$ )

País	Gasto Público Total	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Seg Social	Gasto en Vivienda
Argentina	0.87	1.45	1.76			
Chile	0.67	0.78	1.19	0.98	0.63	
Colombia	1.95	1.97	1.38			1.66
Ecuador						
México						2.74
Panamá			1.28			2.33
Paraguay	2.93	3.03	3.61			
Perú						
Rep. Dominicana						
Uruguay	1.35	1.75	1.60			
Venezuela	0.94	1.46	1.19		2.04	

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Cuadro 5  
Elasticidad de Corto Plazo

País	Gasto Público Total	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Seg Social	Gasto en Vivienda
Argentina	0,49*	1,14***	1,35***			
Chile	-0,81**	-0,34	-0,25	-0,21	-0,49	
Colombia	-0,24	0,84	-0,63			-0,47
Ecuador						
México						5,39**
Panamá			0,75***	0,52**		4,37***
Paraguay	1,59	-0,28	0,05	3,04		
Perú						
Rep. Dominicana						
Uruguay	0,34	0,73***	0,93***			
Venezuela	0,96**	1,37***	1,18**		0,82	

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Nota: Asteriscos indican que la hipótesis nula es rechazada con niveles de confianza de 10% (\*\*\*) 5%(\*\*) y 1%(\*\*\*). Ausencia de asteriscos indican que la variable no es estadísticamente significativa.

En el cuadro 5 se reportan las estimaciones de las elasticidades de corto plazo.<sup>15</sup> Destaca que en el caso de Chile las elasticidades no son estadísticamente distintas de cero para ninguna de las variables del gasto social. Este resultado es consistente con los resultados de estas elasticidades utilizando primeras diferencias.

#### 4.3 Estimación utilizando el modelo de Engel y Granger

Con respecto a la metodología en dos etapas de Engle y Granger (1987), el contraste de cointegración se hace de la siguiente manera:

a) Se estima la regresión

$$\log(GS_{it}) = \mu + \delta * (PIB_t) + u_t \quad (5)$$

b) A partir de la estimación en a) se calculan los residuos y se les hace un contraste de raíz unitaria. Si se rechaza la hipótesis nula, las variables cointegran.

Para estimar en este contexto los parámetros de interés, después del paso a) la ecuación (2) se reescribe entonces como

$$\Delta \log(GS_{it}) = \alpha + \beta * \Delta \log(PIB_t) + \gamma * [\log(GS_{it}) - \hat{\delta} * (PIB_t)] + \varepsilon_t \quad (6)$$

Donde pueden ser estimados tanto el parámetro de ajuste como la elasticidad de corto plazo. Entre las ventajas de este contraste de cointegración está que es intuitivo ya que está basado en un contraste de raíz unitaria y que se obtiene una estimación consistente de  $\square$ . En este trabajo los valores críticos para ese contraste fueron tomados de MacKinnon (1991). Para cada una de las definiciones funcionales de gasto se siguieron los

<sup>15</sup> Donde no es reportada la elasticidad, deben tomarse las estimaciones de este coeficiente hechas en primeras diferencias.

pasos descritos anteriormente. Se consiguió una relación de largo plazo en los casos que el p-valor es menor a 0,10 como puede verse en el cuadro 6. Para esos casos fue estimada la relación de largo plazo, utilizando Mínimos Cuadrados Dinámicos. La estimación de estos coeficientes está en el cuadro 7. Nuevamente se verifica que para los gastos es educación y en vivienda la elasticidad PIB es mayor que uno

En el cuadro 8 están las estimaciones de las elasticidades de corto plazo. Al igual que anteriormente sólo se estimó la elasticidad de corto plazo los casos en que la elasticidad de largo plazo fue estadísticamente significativa. Destaca nuevamente el carácter procíclico del gasto definido según su función y el elevado valor de las elasticidades de corto plazo de los gastos en vivienda.

Cuadro 6  
 Contraste de Raíz Unitaria de los Residuos  
 Ecuación (5)

	LGPT			LGPS			LEDU			LSAL			LSEG			LVIV		
	p-valor	C	T															
Argentina	<b>0,0013</b>	Sí	No	<b>0,0871</b>	Sí	No	<b>0,075</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No	0,1727	Sí	No	<b>0,0069</b>	Sí	No
Chile	0,2024	Sí	No	0,3098	Sí	No	0,5634	Sí	No	0,378	Sí	No	<b>0,0281</b>	Sí	No	0,3439	Sí	No
Colombia	0,1033	Sí	No	0,2533	Sí	No	0,2854	Sí	No	0,3335	Sí	No	<b>0,0148</b>	Sí	No	<b>0,0086</b>	Sí	No
Ecuador	0,5376	Sí	No	0,6545	Sí	No	0,6255	Sí	No	0,6816	Sí	No	0,4097	Sí	No	0,3628	Sí	No
México	0,4082	Sí	No	0,1821	Sí	No	0,2194	Sí	No	0,1169	Sí	No	0,3225	Sí	No	<b>0,0267</b>	Sí	No
Panamá	<b>0,0908</b>	Sí	No	0,2026	Sí	No	0,2796	Sí	No	<b>0,0033</b>	Sí	No	0,2878	Sí	No	0,21	Sí	No
Paraguay	0,2237	Sí	No	0,1729	Sí	No	0,1023	Sí	No	0,2781	Sí	No	<b>0,0093</b>	Sí	No	<b>0,0063</b>	Sí	No
Perú	0,3509	Sí	No	<b>0,0771</b>	Sí	No	0,315	Sí	No	0,2115	Sí	No	0,4438	Sí	No	<b>0,071</b>	Sí	No
Rep. Dominicana	0,3217	Sí	No	0,1228	Sí	No	0,3751	Sí	No	<b>0,0158</b>	Sí	No	0,5658	Sí	No	0,3923	Sí	No
Uruguay	<b>0,0000</b>	Sí	No	<b>0,0001</b>	Sí	No	<b>0,085</b>	Sí	No	0,2494	Sí	No	<b>0,0003</b>	Sí	No	<b>0,0000</b>	Sí	No
Venezuela	<b>0,0007</b>	Sí	No	<b>0,0813</b>	Sí	No	<b>0,0018</b>	Sí	No	<b>0,0251</b>	Sí	No	0,2211	Sí	No	<b>0,0011</b>	Sí	No

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL.

Nota: c=constante, T=tendencia.

Cuadro 7  
Elasticidad de Largo Plazo

País	Gasto Público Total	Gasto Social	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Seg Social	Gasto en Vivienda
Argentina	1,00***	1,13***	1,61***	0,92**		3,08***
Chile					0,54***	
Colombia						
Ecuador						
México						2,81***
Panamá	0,86***			1,21***		
Paraguay					2,21***	1,33***
Perú		2,33***				
Rep, Dominicana				1,46***		
Uruguay	1,36***	1,75***	1,48***		1,93***	3,57**
Venezuela	0,93***	1,31***	1,11***	0,8***	2,44***	

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Nota: Asteriscos indican que la hipótesis nula es rechazada con niveles de confianza de 10% (\*\*\*) 5%(\*\*) y 1%(\*\*\*). Ausencia de asteriscos indican que la variable no es estadísticamente significativa.

Cuadro 8  
Elasticidad de Corto Plazo

País	Total	Social	Educación	Salud	Seg Social	Vivienda
Argentina	0,51*	1,14***	1,36***	0,94***		2,75***
Chile					-0,5	
Colombia						
Ecuador						
México						5,44**
Panamá	2,33***			0,58**		
Paraguay					-3,35	4,7
Perú		1,13*				
Rep. Dominicana				3,25***		
Uruguay	0,41	0,73***	0,92***		0,57**	1,72
Venezuela	0,96**	1,37***	1,18**	1,78***	0,84	

Fuente: Estimaciones propias de los autores utilizando estadísticas de CEPAL

Nota: Asteriscos indican que la hipótesis nula es rechazada con niveles de confianza de 10% (\*\*\*) 5%(\*\*) y 1%(\*\*\*). Ausencia de asteriscos indican que la variable no es estadísticamente significativa.

## **5. Acerca del gasto social como instrumento de estabilización económica**

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

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

Es así que puede entenderse que este tipo de gasto podría actuar en parte como complemento a los ingresos privados en contextos de crisis económica (teniendo de alguna manera un efecto estabilizador). Sin embargo, el gasto en educación y salud no cumplirá una función de estabilizador automático (es decir, reduciendo la demanda agregada en momentos de crecimiento y aumentando el gasto de la economía en situaciones recesivas). Es así entonces que la posibilidad de que estos rubros de gasto público puedan tener algún efecto de estabilización formaría parte del ámbito de las decisiones fiscales discrecionales, en contextos de retracción de la actividad económica.

La posibilidad de poder jugar algún rol de tipo estabilizador pareciera más claro para el gasto social de tipo focalizado, básicamente de características asistenciales y “pro pobre”, que se asocia con lo que habitualmente se denomina redes de protección social.

En términos generales, el gasto público social asociado a este tipo de programas o intervenciones tendrá un papel estabilizador, ya que permitiría fortalecer los ingresos de individuos y familias con mayores restricciones de liquidez, y por lo tanto con mayor volatilidad en sus consumos (lo que tiene efectos amplificadores del ciclo económico). Es así que el poder destinar recursos a estos programas no sólo se justificará por cuestiones o consideraciones sociales (que están fuera de discusión), sino que tendrá argumentos de estabilización económica a su favor.

### **5.1. Redes de protección social como posibles estabilizadores fiscales automáticos**

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

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

Entre las características deseables para las redes de protección social que se corresponden con la atención de perturbaciones de tipo transitorio, los autores citados señalan entre otras<sup>16</sup>:

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

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

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

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

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

Relacionado con la cuestión de la elegibilidad para poder recibir asistencia vía las redes de protección social, una potencial ventaja de estos esquemas en términos de economía política es que serían menos vulnerables ante el tipo de presiones políticas que hacen difícil la reversión de las reducciones impositivas o los aumentos del gasto temporales después de una situación de crisis económica. Que esto sea una ventaja efectiva dependerá finalmente de los incentivos que genere el nivel de los beneficios que reciban los beneficiarios de las redes de protección social: si el nivel de las transferencias es “alto” y

---

<sup>16</sup> Ver Hicks y Woodon (2001).

cercano a los ingresos que se podrían generar en el mercado laboral, entonces el incentivo a dejar los programas que se reciban serán menores, y la potencial ventaja recién mencionada no sería tal.

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

## 5.2. Revisión de propuestas para una gestión anticíclica del Gasto Social

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

En términos generales, las definiciones llevan a postular que “los gobiernos deben aplicar reglas fiscales que, al ahorrar en las buenas épocas, les permita prepararse para las malas, lo que exige al menos dos pasos: i) asegurar la estabilidad, situando las finanzas públicas en una trayectoria sostenible; y ii) lograr que la política fiscal juegue un papel contracíclico que permita disminuir la volatilidad agregada”<sup>17</sup>.

Entre el grupo de recomendaciones presentadas por la literatura, es posible señalar

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

*i)* el establecimiento de mandatos constitucionales para dar prioridad al gasto social. En particular, se cita el caso de Colombia, donde en la Constitución de 1990 se da rango constitucional a la prioridad de asignación de recursos al gasto social. De todas formas, esto es sólo de nivel declarativo, ya que no existe norma que operacionalice el mandato constitucional, ni defina qué debe hacerse en situaciones de cambio de ciclo económico.

*ii)* el “etiquetamiento” de parte del gasto social, preasignando cierto monto de recursos del presupuesto público, usualmente como porcentajes del PIB. Ejemplo de esto lo constituyen la existencia de límites constitucionales o legales mínimos de gasto en salud o educación.

De todas formas, esta forma de “etiquetamiento” del gasto social no resuelve el problema de prociclicidad que se busca atacar. En el caso específico del gasto social, no se lograría evitar la caída del mismo cuando el PBI cae, por lo que no se eliminaría ni el carácter procíclico ya mencionado ni la vulnerabilidad del mismo.

*iii)* formas de “blindaje” o “protección” de un núcleo duro del gasto social, lo que implica la definición de prioridades en la asignación de los recursos disponibles. Esto supone la capacidad de aplicar y mantener esas prioridades por parte de las autoridades, más allá de las presiones políticas que puedan aparecer, “protegiendo” estos recursos de acciones de ajuste fiscal en la eventualidad de los mismos.

Para poder avanzar con esquemas de “blindaje” de porciones del gasto social, se hace necesario reducir el patrón procíclico o de inercia de buena parte del gasto total. De esta manera, las alternativas sobre las que tendría que decidir la autoridad fiscal serían: *i)* priorizar el carácter compensador (por lo tanto contracíclico) de la política social (o al menos

---

<sup>17</sup> Ver CEPAL (2006).

de parte de ella), versus *ii*) objetivos o metas presupuestarias (y priorizar entre acciones, programas o beneficiarios, sujeta a esta restricción presupuestaria).

En definitiva, poder implementar formas de “blindaje” de porciones del gasto social es algo que no siempre será factible debido a la falta de flexibilidad presupuestaria, en especial por los gastos previsionales y de personal. Una mejor comprensión del rol de los salarios en el patrón cíclico del gasto social permitiría diseñar esquemas de protección del gasto social más efectivos<sup>18</sup>.

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

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

Otras recomendaciones tendientes a reducir el carácter procíclico del gasto social:

v) “Automaticidad” en componentes del gasto social.

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

La posibilidad de que este tipo de programas sociales jueguen una función estabilizadora y que no queden enmarcados dentro de decisiones discrecionales (es decir, pasen a actuar cómo estabilizadores automáticos), estará ligada a que la cobertura de estas redes de protección social suba de manera relativamente “automática” cuando se alcanzan ciertos niveles de indicadores predeterminados que actúen como disparadores (“triggers”) del aumento en la cobertura. Como se plantea en FMI (2008), esto sería un equivalente a la regla de Taylor para la fijación de tasas de interés, con el beneficio extra de la transparencia del mecanismo<sup>19</sup>. Entre estos indicadores, las tasas de desempleo y de brecha de pobreza son candidatos naturales, aunque su elección debe responder a las características y condiciones de cada país.

Entre diversos aspectos a considerar sobre programas de protección social que tengan algún grado de automaticidad, es posible mencionar: *i*) que una desventaja para la gestión macroeconómica consiste en que se reducirían las posibilidades de gestión fiscal discrecional; *ii*) podrían verse sujetos a la llamada “progresión” de los gastos (o una tendencia alcista constante en las necesidades de gasto de los programas), si es que hay esquemas de indexación de las prestaciones. Un aumento persistente en el costo de los programas de derecho a prestaciones podría desplazar otras formas de gasto público<sup>20</sup>.

A la vez, es necesario destacar lo señalado por Lindbeck (1997), quien cuestiona la validez de la función automática de los pagos de transferencia como estabilizadores, ya que en el caso de países con acuerdos generosos del estado benefactor, el déficit presupuestario tiende a “explotar” en recesiones profundas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver CEPAL (2006).

<sup>19</sup> FMI (2008), p. 186-7.

<sup>20</sup> Ver Tabor (2002).

<sup>21</sup> Citado en Tabor (2002).

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

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

## **6. Conclusiones**

En este documento se han repasado y caracterizado cómo ha sido la relación entre el gasto público (en especial el gasto social y sus diversos componentes) y la volatilidad en la región en las últimas décadas, y en el papel que la política fiscal tendría para reducir la volatilidad, en particular por el lado del gasto y diversos instrumentos de la política social.

Una primera conclusión general sobre el rol de la política fiscal en cuanto a su función estabilizadora, refiere a la importancia de contar con estabilizadores fiscales. En términos de la capacidad de estabilización automática para distintos componentes del Gasto Social, se ha visto el comportamiento procíclico de los mismos, lo que claramente inhibe la posibilidad de contribuir a moderar el ciclo, sino que por el contrario diversos tipos del gasto social en diferentes países actúan como amplificadores del ciclo económico.

En particular, entre los componentes mas procíclicos deben mencionarse Educación y Vivienda. Esto es un hallazgo no menor, ya que el gasto educativo es el mayor componente del gasto social de la región, y porque además esta fuertemente determinado por el gasto salarial, el que, de manera intuitiva y como han mostrado Bello y Jiménez, es una partida de gasto procíclica. Esto es uno de los aportes mas importantes de este documento.

Luego, se han presentado diferentes argumentos y recomendaciones para una gestión anticíclica del gasto social. En definitiva, la capacidad efectiva de que la política fiscal relativa al gasto social tenga algún efecto estabilizador estará claramente relacionado: *i)* por un lado, con el tamaño de los posibles componentes de gastos social integrantes de redes de protección social; *ii)* por otro lado, con la incorporación de mecanismos de automaticidad en la expansión de la cobertura en contextos de caídas de la actividad económica, que permitan cambiar el sesgo procíclico actual de l gasto social.

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

## 7. Referencias Bibliográficas

- Aldunate, E. y Martner, R. (2006), "*Política fiscal y protección social*", Revista de la CEPAL 90, Diciembre 2006, Santiago de Chile.
- Akitoby, B., B. Clements y otros (2006), "*Public spending, voracity, and Wagner's Law in developing countries*", European Journal of Political Economy, vol. 22, Amsterdam, Elsevier.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2005) "Why is fiscal policy often procyclical?". NBER Working paper 11600. Cambridge, MA.
- Balassone, F. y Kumar, M. (2007), "Cyclicality of Fiscal Policy", en Kumar, M. y Term-Minassian, T., Eds. (2007), Promoting Fiscal Discipline, International Monetary Fund, Washington DC.
- Bello, O. y Jiménez, J.P. (2008), "*Política fiscal y ciclo en América Latina*", CEPAL, documento mimeografiado, Santiago de Chile.
- Blinder, A. (2006), "*The case against the case against discretionary fiscal policy*", en Kopcke et al (2006), The macroeconomics of fiscal policy, The MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Braun, M. and Di Gresia, L. (2002), "*Towards effective social insurance in Latin America: the importance of countercyclical fiscal policy*", Interamerican Development Bank Working Paper #487, Washington DC.
- Catao, L. y Sutton, B. (2002). "Sovereign defaults: the role of volatility". IMF Working Paper No. 149. Washington, DC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y equidad (LC/G.2294 (SES.31/3)/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), Panorama social de América Latina 2007 (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile.
- Clements, B., Faircloth, C. and Verhoeven, M. (2007), *Gasto Público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política*, Revista de la CEPAL, Diciembre de 2007. Santiago de Chile.
- Enders, W. (2004) Applied Econometric Time Series. 2<sup>nd</sup> Edition. Wiley series in probability and statistics
- Engel, R. y Granger, C.W. "Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing" *Econometrica*, Vol. 55, pp 251-276.
- Ericsson, N. y MacKinnon, J. (2003) "Distributions of error correction tests for cointegration" *Econometrics Journal*. Vol. 5, pp. 285-318.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008), Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, April, Washington, D.C.
- Gavin, M. y Perotti, R. (1997), "*Fiscal policy in Latin America*", NBER Macroeconomics Annual, pp. 11-61, MIT Press, Cambridge, MA.
- Hicks, N. y Woodon, Q. (2001), "*Protección Social para los pobres en América Latina*", Revista de la CEPAL 73, Abril 2001, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006), "*Política Fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*", Serie Macroeconomía del Desarrollo 46, Abril de 2006, Santiago de Chile.

- Kaminski, G., Reinhart, C. and Végh, C. (2004), "*When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies*", NBER Working Paper 10780, Cambridge, Estados Unidos.
- Lane, P. (2003) "The cyclical behavior of fiscal policy: evidence from the OECD" *Journal of Public Economics*. Vol. 87, pp 2661-2675.
- Mackinnon, J.. (1991). Critical values for cointegration tests. En *Long-run Economic Relationships: Readings in Cointegration*, editado por E. Engle y C. Granger, Cap. 13, pp 267-76. Oxford University Press.
- Mackinnon, J.. (1994) "Approximate asymptotic distribution functions for unit-root and cointegration tests" *Journal of Business and Economic Statistics*. Vol. 12, pp 167-176.
- Pallage, S. y Robe, M. (2003). "On the welfare cost of economic fluctuations in developing countries". *International Economic Review*. Vol. 44, pp. 677-698.
- Ruiz del Castillo, R. (2008), "*Sobre la construcción de indicadores de resultado fiscal cíclicamente ajustados en América Latina*", Documento mimeografiado, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tabor, S. (2002), "Transferencias directas en efectivo", Serie de Documentos de discusión sobre Protección Social No. 223, Banco Mundial, Washington DC.
- Talvi, E. and Végh, C. (2005), "*Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries*", *Journal of Development Economics*, Vol. 78, pp. 156-190.