



FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

CAF  
DOCUMENTOS DE TRABAJO

CAF  
WORKING PAPERS

## EL TAMAÑO DEL ESTADO Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO EN AMÉRICA LATINA

N° 2011/11

Septiembre, 2011

Ocampo, José Antonio  
Malagón, Jonathan

CAF - Ave. Luis Roche, Torre CAF, Altamira. Caracas, Venezuela 01060

© CAF, 2011 por Ocampo, José Antonio y Malagón, Jonathan. Todos los derechos reservados. Pequeñas secciones del texto, menores a dos párrafos, pueden ser citadas sin autorización explícita siempre que se cite el presente documento.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es), y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.

CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

## EL TAMAÑO DEL ESTADO Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO EN AMÉRICA LATINA

Ocampo, José Antonio y Malagón, Jonathan  
CAF Documento de trabajo N° 2011/11  
Septiembre, 2011

### RESUMEN

Este ensayo analiza la evolución del gasto público en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas, y ofrece como referencia una perspectiva de más larga duración cuando la disponibilidad de estadísticas lo permite. Utiliza con tal propósito distintas fuentes de información, aunque mayoritariamente de la CEPAL. La tarea no resulta fácil porque la información disponible de diferentes fuentes no es necesariamente consistente entre sí y presenta grandes vacíos, particularmente en relación con el alcance de las empresas públicas y, por ende, a la estimación del gasto público consolidado.

Palabras clave: gasto público, inequidad, redistribución, América Latina

## THE SIZE OF THE STATE AND ITS REDISTRIBUTIVE IMPACT IN LATIN AMERICA

Ocampo, José Antonio and Malagón, Jonathan  
CAF Working paper N° 2011/11  
September, 2011

### ABSTRACT

This essay analyzes the evolution of public expenditure in Latin America during the last two decades, and offers as a reference a longer time perspective when the available statistics allow. For this purpose, it uses diverse sources of information, although it mostly focuses on data from ECLAC. This task is not easy because the available information from different sources is not necessarily consistent and presents many large gaps, particularly in relation to the scope of public companies, and thus, to the estimation of consolidated public expenditure.

Keywords: public expenditure, inequality, redistribution, Latin America

José Antonio Ocampo  
Columbia University

Jonathan Malagón  
Universidad Nacional de Colombia  
Pontificia Universidad Javeriana  
jtm2151@columbia.edu

# **El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina**

**José Antonio Ocampo y Jonathan Malagón \***

**Trabajo preparado para la Corporación Andina de Fomento**

Este ensayo analiza la evolución del gasto público en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas, y ofrece como referencia una perspectiva de más larga duración cuando la disponibilidad de estadísticas lo permite. Utiliza con tal propósito distintas fuentes de información, aunque mayoritariamente de la CEPAL. La tarea no resulta fácil porque la información disponible de diferentes fuentes no es necesariamente consistente entre sí y presenta grandes vacíos, particularmente en relación con el alcance de las empresas públicas y, por ende, a la estimación del gasto público consolidado.

La fotografía que emerge es la de un sector público en expansión en las dos últimas décadas. Sin embargo, esta expansión parece ser inferior o a lo sumo similar a la contracción que experimentaron los sectores públicos de la región durante la crisis de la deuda, por lo cual el tamaño del Estado es posiblemente inferior hoy a lo que era a comienzos del decenio de 1980. Con algunas excepciones, tanto el gasto público como el gasto social y el balance fiscal muestran una clara prociclicidad en América Latina, por lo que se puede afirmar que la política fiscal ha ayudado a pronunciar la intensidad de los ciclos económicos en la región.

Los cambios que se han experimentado en la estructura del gasto público a lo largo de las dos últimas décadas son quizás más importantes que aquéllos que ha experimentado en el tamaño. Los elementos más destacados son la expansión del gasto social y el aumento pausado de la inversión pública; en este último caso, sin embargo, los niveles resultan significativamente más bajos de los que tenía la región en el pasado. La composición de los ingresos muestra, a su vez, una concentración de los esfuerzos por aumentar los impuestos indirectos (especialmente el IVA) en el decenio de 1990 y de los directos desde el auge de 2004-2008. Los grados de descentralización en las entidades territoriales son muy diversos y solo son elevados en unos pocos países de tradición federal o central con fuertes fuerzas regionales.

---

\* Profesor de la Universidad de Columbia y Profesor de Universidad Nacional de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana, respectivamente.

Como resultado de las tendencias en el gasto social y la estructura tributaria, el impacto distributivo de la política fiscal ha mejorado, pero resulta todavía muy inferior al que es característico en los países de la OCDE.

Este ensayo analiza estas tendencias. Está dividido en cuatro partes. En la primera se analiza el tamaño del sector público, el comportamiento cíclico del gasto y las tendencias de descentralización. En la segunda y tercera se ahondan sobre la estructura del gasto y de los ingresos, respectivamente, con un foco especial en el primer caso en el gasto social y en infraestructura. La última analiza el impacto distributivo de la política fiscal.

## **1. El sector público en América Latina**

### **1.1. Tamaño del sector público**

#### *1.1.1 Tendencias generales*

Existen dos fuentes de información que permiten estimar el tamaño del sector público dentro de las economías: las cuentas fiscales y las cuentas nacionales. La primera proviene del balance fiscal del gobierno, preferiblemente del sector público consolidado, donde la variable que aproxima el tamaño del Estado es el gasto total como proporción del PIB. La segunda de ellas proviene de la descomposición del PIB por el lado de la demanda, donde el tamaño del Estado está asociado con el consumo de bienes y servicios por parte del sector público, expresado nuevamente como porcentaje del PIB. Los resultados de estas dos aproximaciones no son perfectamente coincidentes, toda vez que la segunda tiene en cuenta el gasto público en bienes y servicios finales, básicamente asociados al costo de la provisión de servicios de distinta naturaleza, mientras que la primera incluye también la inversión, las transferencias que realiza el sector público, la adquisición de bienes intermedios (gastos generales) y los gastos financieros.

La aproximación fiscal al tamaño del Estado en América Latina presenta, además, una gran limitación en términos de la disponibilidad de datos. La principal restricción radica en que la mayoría de estadísticas fiscales disponibles reportan de manera exclusiva el comportamiento del Gobierno Nacional Central (GNC), excluyendo entidades descentralizadas y empresas públicas.

Los datos de Oxford Latin American Economic History Database (OxLad) permiten obtener el gasto público como porcentaje del PIB para los gobiernos centrales de 17 economías de la región en el periodo 1950-2006. Aunque en términos netos el gobierno central se expandió durante este periodo, es posible identificar varios subperiodos con características muy diferentes. En la década de 1950, el tamaño promedio del gobierno central creció desde un 11,7% del PIB en 1950 hasta alcanzar valores por encima del 13% del PIB.<sup>1</sup> La primera mitad de la década de 1960 fue de estabilidad en el tamaño promedio del gobierno, mientras que en el segundo lustro se inició una nueva expansión, que continuó durante el decenio de 1970 y los primeros años de la de 1980, acrecentado en este último caso por la mayor inercia del gasto público que del privado durante la fase inicial de la crisis de la deuda (un patrón que es típico de todas las crisis). El máximo histórico se alcanzó en 1983, cuando la participación llegó al 23,9% del PIB, es decir poco más del doble de lo que había sido característico tres décadas antes. La segunda mitad de la década de 1980 vio revertir parte de esta tendencia, por lo que a comienzos de la década de 1990 el tamaño promedio del Estado había caído a niveles similares a los presentados veinte años antes. Desde comienzos de los 1990, y salvo una pequeña caída en el periodo 2002-2004, el gobierno central reinició su proceso de expansión, hasta niveles cercanos al 21% para 2006, el último año disponible con esta base de información.

De manera complementaria, las cifras de la CEPAL permiten analizar el comportamiento de los gastos del sector público en la región desde 1990, en algunos casos para el SPC y en la mayoría para el sector público no financiero (SPNF).<sup>2</sup> De acuerdo a este indicador, el tamaño del sector público se ha incrementado en durante las últimas dos décadas, desde niveles del 22% del PIB en 1990 hasta un 28,5% del PIB en 2009. Un comportamiento similar se aprecia en la evolución del gasto primario del GNC como porcentaje del PIB, el cual pasó de un 12,5% a un 16,1% en el mismo periodo. Sin embargo, este aumento a duras penas ha revertido la caída que se experimentó durante la década perdida, de tal forma que el tamaño del Estado es similar o ligeramente más pequeño hoy de lo que fue a comienzos del decenio de

---

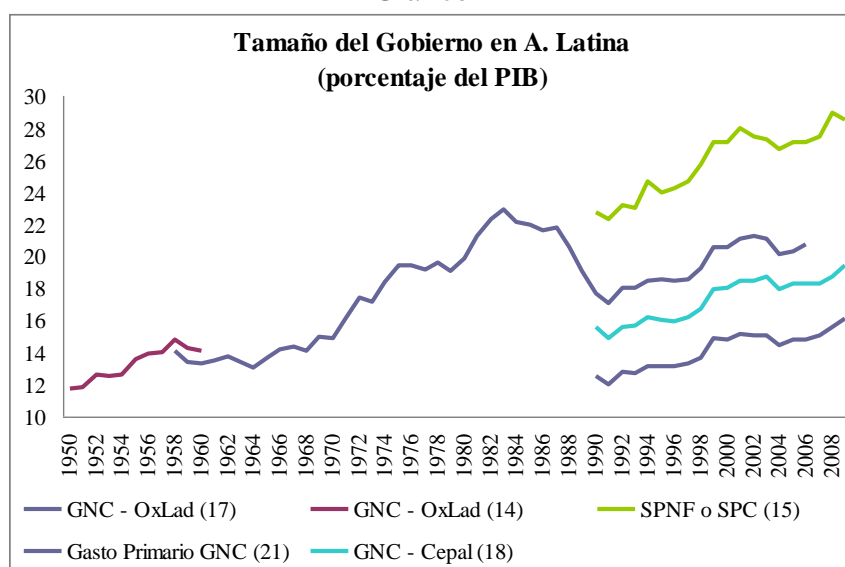
<sup>1</sup> Todos los promedios entre países de América Latina utilizados en este documento corresponden a promedios no ponderados, salvo que se indique lo contrario.

<sup>2</sup> La medida más comprehensiva de operaciones del gobierno como un todo es el gasto del sector público consolidado (SPC). Sin embargo, solo seis economías en América Latina reportan datos de SPC. Los cálculos fueron hechos con información del SPNF, salvo en el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú donde se usaron datos del SPC.

1980, aunque, como veremos, su estructura ha cambiado notablemente. Además, de acuerdo a Santiso y Zoido (2011), el gasto primario de los países más grandes en América Latina alcanza un 24,9% del PIB en 2000-2006<sup>3</sup> vs. 40% en los países desarrollados pertenecientes a la OCDE, un porcentaje que este último caso se ha mantenido relativamente invariable en los últimos quince años.

En suma, la aproximación fiscal al tamaño del Estado da cuenta de una tendencia a la expansión durante las últimas seis décadas, aunque interrumpida bruscamente por la crisis de la deuda antes de reiniciarse de nuevo. Como un todo, la expansión del gasto del Gobierno Central desde 1990 apenas parece haber compensado la contracción experimentada durante la década perdida. Los datos del sector público consolidado, apenas disponibles desde la década de 1990, muestran también la tendencia a la expansión del Estado durante los últimos veinte años. El Gráfico 1 resume esta evolución.

Gráfico 1



Fuente: CEPAL y OxLad

Cabe mencionar que el comportamiento de los países al interior de la muestra es dispar, permitiendo identificar distintas tendencias de acuerdo a su nivel de ingreso.<sup>4</sup> Entre 1990 y 2008, los países latinoamericanos de ingreso medio-alto, de

<sup>3</sup> La diferencia en niveles entre el gasto primario calculado por Santiso y Zoido (2010) y el reportado en el presente documento radica en el tamaño de la muestra. Los autores de la OCDE contemplan las economías más importantes de la región, que – como veremos – tienen un gobierno central más grande. Los cálculos aquí reportados, por el contrario, contemplan 21 economías latinoamericanas.

<sup>4</sup> De a

acuerdo a la clasificación del Banco Mundial, presentaron niveles de gasto primario por encima de los países considerados de ingreso medio-bajo. La diferencia, que ya existía en 1990, fue ampliándose durante las dos últimas décadas, tal como lo muestra el Cuadro 1.

De igual manera, existen diferencias en el comportamiento del gasto primario a través del tiempo dependiendo de las regiones. Los países suramericanos registraban a comienzos de la década de 1990 un gasto primario que, como porcentaje del PIB, se encontraba por debajo del de los países del norte de la región (México, Centroamérica y República Dominicana). Esta tendencia se invertiría durante la década de los 1990. En efecto, para 1997, el gasto primario de los países suramericanos promediaba un 15,7% del PIB, por encima del 14,5% registrado en los países del norte de la región. Esta diferencia se mantiene en 2008, año en el cual el gasto primario promedio en Suramérica ascendió a 17,7% del PIB mientras que para México, Centroamérica y República Dominicana fue de 16,8%.

Cuadro 1

Gasto primario en América Latina				
	1990	1997	2008	Variación 1990-2008
Países de ingreso medio-alto	14.2	16.0	18.9	4.6
Países de ingreso medio-bajo	12.3	13.4	16.1	3.8
Países de Suramérica	12.5	15.7	17.7	5.2
México, Centroamérica y RD	13.8	13.0	16.8	3.0
Total América Latina	13.1	14.5	17.3	4.1

Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL

La segunda manera de aproximar el tamaño del Estado es partiendo de las cuentas nacionales. Los datos del Center for International Comparisons of Production, Income and Prices (CIC) de la Universidad de Pennsylvania permiten hacer comparaciones históricas sobre los componentes del PIB por el lado de la demanda entre distintos países del mundo, a precios constantes de 1996 y corregidos por paridad de poder adquisitivo. Para el conjunto de las doce principales economías de América Latina, el consumo público como porcentaje del PIB fue del 14,1% en el periodo 1950-2007, fluctuado en niveles entre el 14% y el 18%. Estos registros se

---

cuando al Banco Mundial, Argentina, Brasil, Chile, México, Costa Rica, Uruguay y Venezuela son países de ingreso medio-alto. Entre tanto, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Paraguay se encuentran dentro de los países de ingreso medio-bajo.

encuentran por encima del tamaño del sector público de Estados Unidos en el mismo periodo, el cual promedia un 9,7% del PIB, y más cercanos a países europeos como Alemania (12%) u Holanda (17,2%).

Durante los últimos 50 años es posible identificar dos grandes tendencias en la participación media del sector público en la demanda interna de América Latina. La primera de ellas está asociada al subperiodo 1950-1983, en el cual el consumo público creció desde niveles del 15% del PIB hasta alcanzar registros máximos por encima del 18% en el primer lustro de la década de 1980. La segunda tendencia se presenta en el subperiodo 1983-2007, posterior a la crisis de la deuda, en el cual el consumo público promedio descendió hasta niveles del 14% del PIB. Esta fuente de información indica, por lo tanto, que el sector público es más pequeño hoy de lo que era a comienzos de los años 1980.

Nótese que existen diferencias en la evolución del tamaño del Estado medido a través de ambas metodologías en décadas recientes. Ambas tienden a corroborar que el tamaño del Estado no es más grande hoy de lo que era al inicio de los años 1980. Sin embargo, mientras el gasto público total y primario como porcentaje del PIB se ha venido incrementando desde 1990, el peso del consumo público dentro de la demanda interna se ha reducido. Lo anterior parece estar dando cuenta de Estados que, aunque más grandes en términos de sus gastos, no han desplazado al sector privado o al sector externo en el consumo de los bienes y servicios. Otro elemento que contribuiría a explicar esta diferencia son cambios en los precios relativos, es decir, un encarecimiento relativo en el costo de los gastos de consumo del gobierno (que, como sabemos, están determinados básicamente por los salarios de los funcionarios públicos). Este efecto estaría recogido por el ajuste de paridad de poder adquisitivo y afectaría en mayor medida a la medición de cuentas nacionales.

### 1.1.2 *El tamaño del Estado en distintas economías de la región*

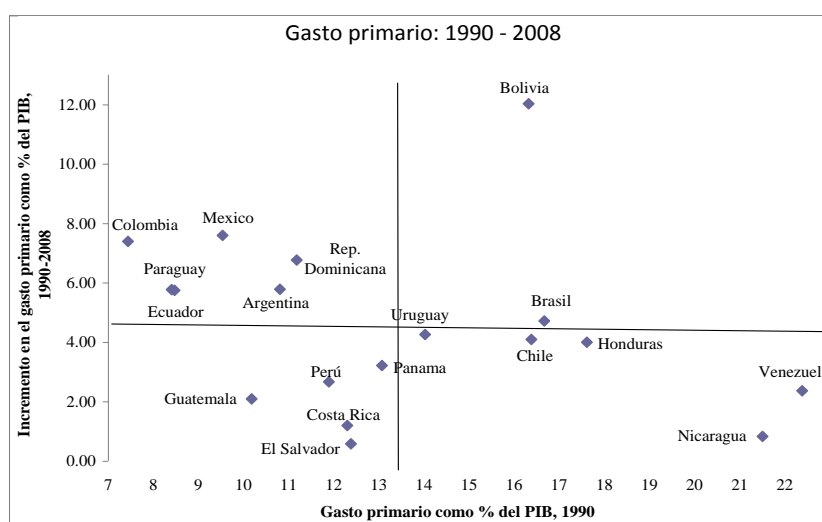
Existen diferencias considerables tanto en el tamaño como en el crecimiento del sector público entre los distintos países de América Latina. Para 1990, el gasto primario como porcentaje del PIB en América Latina promediaba un 13,4%, mientras que en 2008 fue del 17,9%. Partiendo del crecimiento promedio y del tamaño del



gobierno central, es posible identificar cuatro grupos de países como lo muestra el Gráfico 2.

- i) *Países con un sector público grande en 1990 y en expansión*, entre los que están Brasil y Bolivia. Estos dos países presentaron un gasto primario en 1990 y un crecimiento del gasto en 1990-2008 superior al promedio de América Latina. Cabe mencionar, sin embargo, que el crecimiento del gasto primario en Brasil se encuentra tan solo ligeramente por encima de la media, por lo que su comportamiento puede ser comparable al del siguiente grupo.
- ii) *Países con un sector público grande y con poco crecimiento*, entre los que están Venezuela, Chile, Uruguay, Nicaragua y Honduras. Estos países presentaron un gasto primario en 1990 superior al promedio de América Latina pero un crecimiento del gasto en 1990-2008 inferior al promedio.
- iii) *Países con un sector público pequeño en 1990 y en expansión*, entre los que están Colombia, Paraguay, República Dominicana, Ecuador, Argentina y México. Estos países presentaron un gasto primario en 1990 inferior al promedio de América Latina pero un crecimiento del gasto en 1990-2008 superior al promedio.
- iv) *Países con un sector público pequeño y de poco crecimiento*, entre los que están Guatemala, Perú, Costa Rica, Panamá y El Salvador. Estos países presentaron un gasto primario en 1990 y un crecimiento del gasto en 1990-2008 inferior al promedio de América Latina.

Gráfico 2



Fuente: CEPAL.

Finalmente, es posible encontrar diferencias entre los países de América Latina en cuanto a la aceleración del gasto público como porcentaje del PIB en distintos momentos de tiempo. Para ello, es posible diferenciar tres periodos, que corresponden a distintas fases del ciclo económico en la región: de 1990 a 1997, de 1998 a 2003 y de 2004 a 2008. Cabe mencionar que para el promedio de América Latina, el gasto del sector público consolidado creció en estas tres fases, no siendo así para cada una de las economías, particularmente en el tercer periodo.

Tal como lo muestra el Cuadro 2, de 1990 a 1997 el crecimiento promedio en el tamaño del Estado, concebido como el peso del gasto público del sector público consolidado, fue del orden de 2,2 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, 5 de las 14 economías latinoamericanas consideradas mostraron decrecimientos en el tamaño del SPC, como continuación de la tendencia que venía de la década previa. Los países en los que el gasto público cayó más fuertemente fueron Venezuela, Ecuador y México, mientras que Colombia y Paraguay registraron los crecimientos más ostensibles (por encima de 10 puntos del PIB).

Cuadro 2

Gasto del Sector Público Consolidado como % del PIB							
	1990	1997	2003	2008	Var 97-90	Var 03-97	Var 08-03
Argentina	22.50	24.95	25.16	35.03	2.45	0.21	9.87
Bolivia	22.34	27.06	31.67	32.74	4.72	4.61	1.07
Brasil		37.28	40.22	40.96		2.93	0.74
Chile	20.73	21.38	23.05	22.57	0.65	1.67	- 0.48
Colombia	18.32	30.39	31.78	31.07	12.07	1.39	- 0.71
Costa Rica	21.58	21.69	25.00	24.44	0.11	3.31	- 0.55
Ecuador	26.38	22.01	22.73	40.76	- 4.37	0.72	18.03
El Salvador	15.86	17.16	19.92	21.26	1.30	2.76	1.34
México	25.21	21.67	21.81	23.76	- 3.54	0.14	1.94
Nicaragua	22.43	20.93	27.02	29.24	- 1.50	6.09	2.23
Panamá	23.80	24.79	27.03	25.55	0.99	2.24	- 1.48
Paraguay	21.31	33.52	30.76	28.07	12.21	- 2.76	- 2.69
Perú	21.05	19.65	19.27	18.56	- 1.41	- 0.37	- 0.71
Uruguay	28.64	29.82	31.62	27.89	1.18	1.80	- 3.73
Venezuela	35.78	30.17	32.18	34.30	- 5.61	2.00	2.12
<b>Promedio</b>	<b>23.28</b>	<b>25.50</b>	<b>27.28</b>	<b>29.08</b>	<b>2.22</b>	<b>1.78</b>	<b>1.80</b>

Fuente: CEPAL

\*Para Brasil, 1997 corresponde a 1998. Para Panamá y Uruguay, 1990 corresponde a 1993.

\*\*En Colombia y Argentina, los datos de SPC corresponden a SPNF

El tamaño del sector público en la región mostró una menor aceleración en el periodo 1998-2003, pasando a tener un crecimiento adicional de 1,78 puntos

porcentuales del PIB. Sin embargo, en este periodo solo dos países, Paraguay y Perú, redujeron el tamaño del Estado, mientras que Nicaragua y Bolivia presentaron los mayores crecimientos.

Finalmente, el lapso de tiempo que va de 2004 a 2008 registra un crecimiento promedio de 1,8 puntos porcentuales del PIB en el gasto público de América Latina, inferior al registrado en 1990-1997 y similar al registrado en el periodo 1998-2003. En esta oportunidad, en 7 de los 15 países considerados el Estado se hizo más pequeño. Se destaca el caso de Perú, con decrecimiento en los tres subperiodos considerados, y Paraguay, que parece corregir en los últimos subperiodos parte de la expansión registrada entre 1990 y 1997.

### 1.1.3. *Empresas Públicas*

La información internacionalmente comparable sobre el tamaño de las empresas públicas en el mundo es particularmente escasa. En parte, las limitaciones se encuentran relacionadas con la falta de consenso sobre la mejor medida para reflejar dicho tamaño: si su facturación, el valor de sus activos, su gasto, su peso tributario o su participación en la generación de valor agregado; junto con la poca fiabilidad de las fuentes para varias de estas medidas. El trabajo más completo es, sin duda, el realizado por el Banco Mundial (1995), permite identificar algunas diferencias entre regiones y países pero sus datos solo llegan hasta 1991. La participación de las empresas públicas en el mundo en desarrollo, medida como su contribución al PIB no agrícola (sin duda la mejor medición de su importancia relativa), fluctuaba entonces entre el 12% y el 14% en el periodo 1978-1991, muy por encima de la de Estados Unidos que registraba valores entre un 5% y un 7% del PIB. Asia y América Latina guardaban registros similares en cuanto al tamaño de sus empresas públicas en la década de 1980, aunque ligeramente superiores en el caso de nuestra región. Durante todo el periodo considerado, África era la región en la cual las empresas públicas generaban mayores aportes al PIB no agrícola, en niveles alrededor del 17% (Ver Cuadro 3, Panel A).

Al interior de América Latina, Venezuela era el país en el cual las empresas públicas tuvieron mayor contribución a la actividad económica, en niveles entre el 20% y el 30% del PIB entre 1978 y 1991. La razón es que el sector petrolero, el más

importante de la economía venezolana, es liderado por una empresa pública. Una situación similar era la experimentada por Bolivia, que durante a década de 1980 conservaba un esquema de producción pública de hidrocarburos, una situación que habría de cambiar poco después.<sup>5</sup> Cabe resaltar que solo cuatro de los catorce países considerados en América Latina redujeron la participación de sus empresas públicas sobre la economía durante el período que cubre dicho estudio. Son ellos Argentina, Chile, Perú y Uruguay; en los cuales los procesos de privatización tuvieron lugar de manera temprana (Ver Cuadro 3, panel B).

Cuadro 3

Participación de las empresas públicas en la actividad económica no agrícola (% del PIB no agrícola)			
<b>A. En el mundo</b>	<b>1979-1981</b>	<b>1984-1986</b>	<b>1989 - 1991</b>
Economías en desarrollo	13.0	13.7	13.7
América Latina	10.8	12.1	12.2
África	17.2	16.8	17.1
Asia	10.3	11.7	11.1
Estados Unidos	5.2	5.6	6.3
<b>B. En América Latina</b>	<b>1979-1981</b>	<b>1984-1986</b>	<b>1989 - 1991</b>
Argentina	5.4	5.2	3.9
Bolivia	16.3	21.0	21.7
Brasil	6.4	6.6	9.4
Chile	12.8	16.9	10.9
Colombia	7.0	14.7	10.9
Costa Rica	5.9	11.4	9.4
Ecuador		10.8	12.1
Honduras	5.3	6.3	6.9
México	10.2	15.3	10.8
Panamá	7.9	8.8	10.0
Paraguay	4.2	7.3	4.8
Perú	7.9	11.3	5.9
Uruguay	6.2	4.8	2.5
Venezuela	26.8	22.6	29.6

Fuente: Banco Mundial, *Bureaucrats in Business*. World Bank Policy Research Report # 4

Una segunda fuente del tamaño de las empresas públicas sobre la economía son los datos del Fraser Institute. Los datos de este instituto miden la importancia de las empresas públicas como la participación de sus ingresos por ventas en el PIB, sin que sus estadísticas provengan de una única fuente<sup>6</sup> ni sean necesariamente consistentes a lo largo del tiempo o comparables internacionalmente (en algunos

<sup>5</sup> En efecto, los datos no alcanzan a recoger los procesos de privatización en Bolivia que se adoptaron durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993–1997).

<sup>6</sup> Las mediciones de empresas públicas del Fraser Institute usan datos de la OCDE, de estudios puntuales del Banco Mundial y las estadísticas des finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional.

casos se opta por la participación de la inversión pública en la total). Además, el valor de las ventas exagera la importancia relativa de las empresas públicas; el indicador más preciso que suministra el Banco Mundial, sobre la participación de dichas empresas en el valor agregado, no está disponible.

Basados en esta información, y con contadas excepciones, las empresas públicas han ido reduciendo su participación dentro de la actividad económica en el mundo entero en periodo 1970-2005 (Cuadro 4). La reducción más grande se ha presentado en los países desarrollados, que pasaron de un peso del 34,3% del PIB en 1970 a un 13% en 2005. En términos de países, la reducción más grande tuvo lugar en China, que para 1980 contaba con empresas públicas que pesaban un 82% del PIB, pero vio descender este registro hasta niveles del 47% en 2005.

Cuadro 4

Participación de las empresas públicas en la actividad económica (% del PIB)								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina	33.6	33.6	39.5	38.3	30.0	8.5	6.4	11.0
Bolivia	44.0	28.9	50.1	42.5	60.7	51.1	27.9	46.1
Brasil	38.3	35.8	49.2	36.0	24.9	17.8	13.8	13.8
Chile	42.1	77.0	32.2	16.1	20.5	16.6	28.2	12.7
Colombia	31.7	32.8	41.5	53.9	43.9	34.1	51.9	51.9
Costa Rica	28.2	29.7	36.2	34.1	21.0	27.1	23.2	
R. Dominicana	26.7	32.7	31.7	29.3	26.9	29.8	17.83	23.93
Ecuador	40.1	37.5	40.2	41.3	21.7	18.3	3.1	20.1
El Salvador	11.2	10.8	20.2	28.4	20.0	19.0	19.9	18.6
Honduras	35.1	31.1	37.4	62.6	32.0	37.2	19.2	19.1
México	33.3	40.2	43.5	38.0	23.2	19.6	15.0	19.7
Nicaragua	31.5	29.8	71.9	0.0	45.3	55.9	22.4	23.4
Panamá	26.7	42.9	39.9	31.4	22.1	16.1	11.9	11.9
Paraguay	27.0	21.1	17.8	31.4	13.3	23.2	35.7	35.7
Perú	24.3	36.8	28.1	33.9	16.9	17.0	19.6	15.4
Uruguay	25.9	34.9	31.7	36.2	28.5	28.8	23.8	17.6
Venezuela	21.1	33.6	45.6	35.8	65.2	58.3	42.4	42.4
África	42.9	45.2	48.8	50.0	41.6	45.6	40.4	34.8
Asia	37.0	39.5	43.2	42.9	37.1	27.3	33.7	29.8
América Latina	30.4	34.0	38.4	35.4	30.2	26.1	23.1	23.9
Desarrollados	34.3	31.7	29.7	29.1	28.6	24.3	22.0	13.4
China			81.9	66.1	66.2	54.4	64.7	46.9
Estados Unidos	23.8	21.7	17.2	17.3	20.0	16.9	14.9	16.1

Fuente: Fraser Institute

En relación con América Latina, y dada la imprecisión de esta información, ella solo permite derivar dos conclusiones básicas. La primera es que las empresas públicas siempre tuvieron una menor participación en la actividad económica en nuestra región que en otras partes del mundo en desarrollo (e incluso inicialmente con partes del mundo industrializado). En efecto, de acuerdo con los datos de Fraser

Institute, las empresas públicas en América Latina han tenido en las cuatro últimas décadas una participación en la actividad económica menor que en los países asiáticos, los cuales a su vez se encuentran por debajo de los africanos. La segunda es que América Latina ha hecho parte de la tendencia a la reducción del peso de las empresas públicas en el mundo y que dicha reducción se concentró en la región en el segundo lustro del decenio de 1980 y, por lo tanto, coincide en el tiempo con la información sobre gasto público analizada en las secciones anteriores.

A nivel de países latinoamericanos, solo Colombia, Bolivia, Paraguay y Venezuela vieron incrementar el peso de las empresas públicas como porcentaje del PIB entre 1970 y 2005, pero las oscilaciones que se presentan en los datos del Fraser Institute para estos países así como su nivel en algunos de ellos (notablemente Colombia) parecen poco creíbles. En algunos de ellos, el cambio se produjo por la renacionalización de sectores estratégicos en los últimos años, notablemente en Venezuela y Bolivia (en este último caso, sin embargo, la nacionalización ha significado el control estatal más que la propiedad pública plena). En varios de ellos, el alza en los precios del crudo y los metales ha aumentado la facturación y los activos de las empresas públicas asociadas al sector energético y minero, aumentando su participación respecto al producto.

## **1.2. Gasto público y ciclo económico**

### *1.2.1. Una revisión del debate*

Tal como lo señalan Ilzetzki y Vegh (2008), la abundante literatura sobre la prociclicidad de la política fiscal ha llegado a conclusiones similares, hasta el punto que el carácter procíclico de la política fiscal en los países en desarrollo se ha convertido en parte de la sabiduría convencional. El trabajo seminal de Gavin y Perotti (1997) fue el primero en llamar la atención acerca de que la política fiscal en América Latina parecía profundizar el ciclo económico, a diferencia de lo ocurrido en el mundo desarrollado donde la política fiscal es anticíclica. Los autores llevaron a cabo un análisis para las trece economías más importantes de la región comparándolas contra los países industrializados de la OCDE, con datos anuales entre 1968 y 1995.

Un año después, la CEPAL (1998) formuló, como parte de un paquete más amplio de medidas orientadas a diseñar un nuevo *Pacto Fiscal*, la necesidad de

morigerar el carácter procíclico que en general mostraron las finanzas públicas latinoamericanas en el decenio de 1990. La propuesta fundamental que presentó la institución consistía en aislar los componentes cíclico y estructural de las finanzas públicas, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, y definir las metas fiscales en función de reglas estructurales. Esta propuesta se distanciaba de las leyes de responsabilidad fiscal entonces en boga, que se orientaban más bien a fijar metas sobre el déficit fiscal corriente o relaciones máximas de endeudamiento público y que suelen ser procíclicas. Sin embargo, Chile adoptó en 2001 una regla similar a la propuesta por la CEPAL y durante la crisis reciente este tipo de reglas ha tenido mayor acogida.

En materia de ingresos, la CEPAL proponía que los ingresos fiscales transitorios, tanto aquellos asociados a recursos naturales como al componente cíclico de otros, se acumularan en fondos de estabilización para evitar que fuesen gastados durante los períodos de auge y estuviesen disponibles para financiar el gasto público durante las crisis. Señalaba, además, la necesidad de contabilizar adecuadamente los gastos cuasi-fiscales, asociados tanto a las garantías otorgadas al sistema financiero como a la cobertura de los riesgos de inversiones privadas en infraestructura. Ambos son por naturaleza procíclicos, porque tales gastos contingentes se incurren (o causan) durante los auges aunque se hacen efectivos durante las crisis, muchas veces desplazando otro tipo de gastos y, por lo tanto, acentuando el comportamiento procíclico de éstos. Sin embargo, este tema que ha estado ausente de las reglas fiscales, incluso durante años recientes.

Catao y Sutton (2002), mediante el uso de una metodología similar a la de Gavin y Perotti, encontraron poco después que la política fiscal en once países de América Latina resultaba ser más procíclica que otras regiones del mundo. Finalmente Kaminsky *et al.* (2004) y Talvi y Vegh (2005) condujeron estudios empíricos mediante los cuales era posible establecer que, lejos de ser un fenómeno exclusivo de América Latina, la prociclicidad de la política fiscal parecía ser la regla en los países en desarrollo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> En efecto, Talvi y Vegh (2005) encontraron que la correlación entre el consumo público y el componente cíclico del PIB es positivo para cada uno de los 36 países en desarrollo en su muestra, en niveles de 0,53. En contraste, la correlación promedio para las economías del G7 es cercana a cero.

Existen dos explicaciones básicas de la prociclicidad de la política fiscal. La primera de ellas tiene que ver con restricciones crediticias, ya que la falta de acceso al financiamiento durante las crisis y las presiones de los mercados para adoptar políticas de austeridad fiscal que generen “credibilidad”, suelen inducir recortes del gasto durante los períodos recesivos. Lo contrario acontece durante los auges, cuando el acceso al financiamiento externo es abundante y barato y los mercados presionan, por lo tanto, a mayores niveles de gasto.

El segundo grupo de razones que explican la prociclicidad del gasto son argumentos de economía política. Ocampo (2011) señala que si las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas de austeridad durante las crisis, será entonces muy difícil justificar políticamente su mantenimiento cuando las condiciones económicas mejoran. La dificultad política se ve exacerbada si los recortes afectan rubros de gasto que tienen un impacto social progresivo y, por ende, la política fiscal anticíclica se visualiza como regresiva (sobre esto, véase también, Marfán, 2005). De esta manera se genera un círculo vicioso en las que la austeridad durante las crisis es sucedida por aumentos del gasto durante la recuperación, generando un patrón procíclico de las finanzas públicas. El autor también sostiene que pueden existir problemas clásicos de inconsistencia temporal en la forma como funcionan las decisiones políticas. En particular, el ahorro de recursos durante los auges puede generar presiones para gastarlos (la presión que enfrentó Chile durante el auge que precedió a la crisis internacional) o incluso para dilapidarlos en forma de reducciones insostenibles o inconvenientes de la tributación (como de hecho aconteció en los Estados Unidos después de los excedentes fiscales generados durante la era Clinton).

Debe agregarse que este manejo procíclico del gasto público puede generar ineficiencias (por ejemplo, interrupciones en obras públicas durante los períodos de auge que aumentan su costo) o inflexibilidades de largo plazo (ampliaciones del gasto social o recortes de impuestos durante las crisis que se tornan permanentes). Además, por motivos estrictamente políticos, puede ser difícil diseñar normas tributarias anticíclicas, como lo atestigua en particular la resistencia a imponer aumentos de tributación a los exportadores de productos básicos durante los períodos de auge. Existen otros argumentos de economía política asociados al ciclo político y al

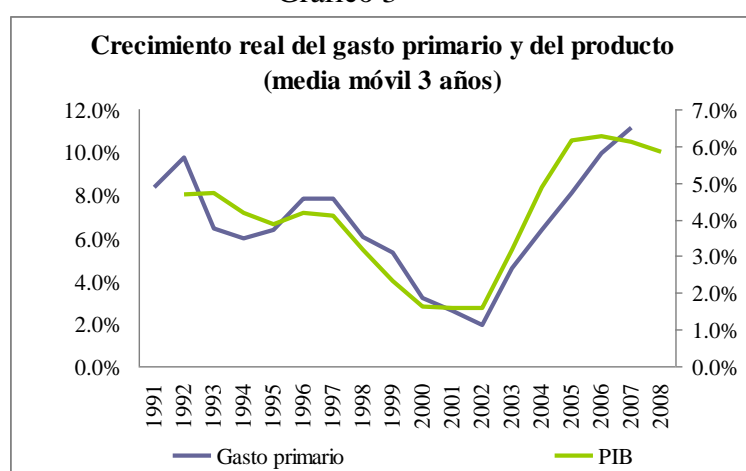


comportamiento de la carga salarial pública que han sido explorados por otros autores.<sup>8</sup>

### 1.2.2. Medición de la ciclicidad del gasto

Existen varias maneras sencillas para determinar el carácter cíclico del gasto público. La más simple se reseña en el Gráfico 3, donde muestra la evolución covariante entre el crecimiento real del PIB y el del gasto primario real del Gobierno Nacional Central,<sup>9</sup> para el promedio de 18 economías latinoamericanas. Como puede observarse, existe una estrecha asociación entre el crecimiento del gasto primario real y el del PIB, aproximados ambos por una media móvil centrada de tres años.

Gráfico 3



Fuente: Cálculos propios basados en datos de la CEPAL

Una segunda medición, que tiene en cuenta toda la información disponible, parte de una definición de pro/contra-ciclicidad: si el PIB se encuentra creciendo o contrayéndose por encima de la media y los gastos también, la política se considera procíclica, mientras si actúan en dirección contraria se considera anticíclica. El Gráfico 4 relaciona los datos de gasto primario como porcentaje del PIB y los crecimientos reales del PIB para 17 economías latinoamericanas en el periodo 1998-2008. De acuerdo con el criterio antes expuesto, es posible identificar que durante la última década en los países de América Latina se han adoptado posturas fiscales

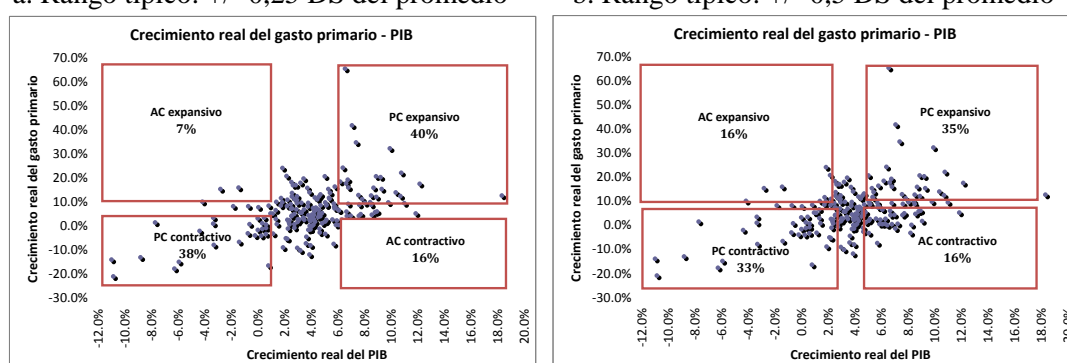
<sup>8</sup> Véanse Talvi y Vegh (2005), Alesina y Tabellini (2005), Clements *et al.* (2007), Bello y Jiménez (2008) y Ruiz del Castillo (2010).

<sup>9</sup> Para evitar problemas asociados a cambios en los precios relativos, el gasto real del gobierno se estima implícitamente aquí y en los ejercicios posteriores usando implícitamente el deflactor del PIB. Se estima como la proporción del gasto primario en el PIB a precios corrientes multiplicado por el PIB en dólares de 2000.

mayoritariamente procíclicas. Al eliminar 0,25 desviaciones estándar por encima y por debajo de los promedios, el 68% de los movimientos atípicos en el PIB y el gasto público dan cuenta de una política fiscal procíclica, tanto de manera contractiva como expansiva. La proporción se eleva al 77% si utilizan 0,5 desviaciones estándar y aún más (93%) si se el ejercicio se hace una desviación estándar (un ejercicio que no se muestra en el Gráfico). El resultado es robusto a todas las reglas y de hecho indica que las observaciones más extremas tienden a ser particularmente procíclicas.

Gráfico 4

Diagrama de dispersión gasto primario vs. crecimiento real del PIB, 1998-2008 \*  
a. Rango típico: +/- 0,25 DS del promedio      b. Rango típico: +/- 0,5 DS del promedio



\* PC= procíclico, CC= anticíclico.

Fuente: cálculos propios basados en datos de la CEPAL

Otra manera de determinar ciclicidad está dada por los coeficientes de correlación simples entre el gasto público y el crecimiento del PIB. Mientras más fuerte sea la correlación, mayor será la prociclicidad del gasto. En el periodo 1990-2008, el coeficiente de correlación entre el gasto primario promedio de América Latina y su crecimiento promedio del PIB fue de 0,41.<sup>10</sup> Utilizando el criterio expuesto anteriormente, Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) encontraron que el coeficiente de correlación en América Latina era del orden de 0,29, el cual, pese a ser superior al de los países de la OCDE (0,13), se encuentra por debajo del de los demás países en vía de desarrollo (0,34). Sin embargo, nuestras estimaciones del carácter procíclico del gasto público para el período reciente superan a la que estos autores estimaron para América Latina y para el conjunto de los países en desarrollo.

No obstante, la medida más prolija de las correlaciones gasto-crecimiento es aquella que: i) aproxima el gasto discrecional, ii) está corregida por inflación, iii)

<sup>10</sup> Dicha correlación es más fuerte si se toman en cuenta las series suavizadas por sus medias móviles, mostrando una correlación de 0,52.

reconoce que la política fiscal reacciona con rezago al crecimiento de la economía, y iv) recoge la tendencia de la serie. Para capturar estos cuatro elementos, tomamos el gasto primario y no el total, calculamos sus crecimientos sobre las series deflactadas, rezagamos en un periodo el crecimiento del PIB real y se calcularon medias móviles centradas a tres años (es decir, algo similar a lo que se reproduce en forma agregada en el Gráfico 3). El coeficiente de correlación promedio para América Latina, una vez hechos los ajustes mencionados, asciende a 0,51. El Cuadro 5 resume los coeficientes de correlación para distintas metodologías de cálculo.

**Cuadro 5**  
Coeficientes de correlación de los crecimientos del gasto primario  
y del PIB real: 1990-2008

	Crecimientos	Media Móvil	Media Móvil y Rezago
<b>Argentina</b>	69%	82%	80%
<b>Bolivia</b>	1%	16%	50%
<b>Brasil</b>	57%	88%	72%
<b>Chile</b>	42%	52%	54%
<b>Colombia</b>	3%	49%	55%
<b>Costa Rica</b>	17%	29%	53%
<b>Ecuador</b>	41%	31%	19%
<b>El Salvador</b>	15%	37%	44%
<b>Guatemala</b>	32%	36%	16%
<b>Honduras</b>	52%	24%	17%
<b>México</b>	71%	51%	55%
<b>Nicaragua</b>	78%	75%	40%
<b>Panamá</b>	53%	70%	60%
<b>Paraguay</b>	15%	38%	49%
<b>Perú</b>	56%	65%	54%
<b>R. Dominicana</b>	33%	67%	65%
<b>Uruguay</b>	65%	67%	83%
<b>Venezuela</b>	50%	58%	47%
<b>Promedio</b>	41%	52%	51%

Fuente: cálculos propios basados en estadísticas de la CEPAL

Siguiendo la misma intuición, es posible modelar a través de regresiones lineales la ciclicidad del gasto. Tomando como variable dependiente el ajuste del gasto primario entre 1990 y 2008 (es decir, el crecimiento del gasto primario con signo negativo, para expresar su contribución a la mejoría del balance fiscal) y regresándolo alternativamente frente al crecimiento del PIB y a su componente cíclico (calculado como el crecimiento efectivo menos la tendencia obtenida por un filtro de Hodrick y Prescott), tanto coincidentes como rezagados, es posible extraer elasticidades del ajuste primario al crecimiento económico y a las desviaciones del producto respecto a su promedio, respectivamente. Los resultados de la regresión

arrojan tres conjuntos de países: procíclicos, si cuando el PIB crece un punto porcentual por encima de su tendencia, el gasto público aumenta en más de un punto porcentual (elasticidad menor que -1); acíclicos, si cuando el PIB crece un punto porcentual por encima de su tendencia, el gasto público aumenta en menos de un punto porcentual (elasticidad entre 0 y -1); y anticíclicos si cuando el PIB crece un punto porcentual por encima de su tendencia, el gasto público disminuye (elasticidad mayor que 0).

**Cuadro 6**  
**Regresión del ajuste fiscal (panel A) y del balance fiscal (panel B), 1990-2008**  
**respecto al componente cíclico del PIB**

Panel A. Elasticidades del ajuste fiscal primario al PIB							Panel B. Coeficiente ciclicidad (Suescún, 2007)			
	Componente cíclico del PIB			Crecimiento ordinario del PIB			América Latina		Países desarrollados	
	Coincidente	Rezagado	Total	Coincidente	Rezagado	Total				
Argentina	-1.87	-0.52	-2.39	-1.41	-0.78	-2.19	Argentina	-0.03	Australia	0.87
Bolivia	-0.48	-0.51	-0.99	-0.72	-0.72	-1.44	Bolivia	0.16	Suecia	0.55
Brasil	-1.36	-0.86	-2.22	-1.18	-1.04	-2.22	Brasil	-0.52	Noruega	0.41
Chile	-0.43	-1.26	-1.70	-0.50	-0.96	-1.46	Chile	-0.09	Japón	0.38
Colombia	0.59	-1.79	-1.20	-0.09	-1.27	-1.36	Colombia	-0.05	Canadá	0.36
Costa Rica	-0.24	-1.22	-1.45	-0.33	-1.02	-1.35	Costa Rica	-0.38	Dinamarca	0.25
Ecuador	-3.48	0.71	-2.77	-2.58	0.12	-2.46	Ecuador	-1.28	EEUU	0.18
El Salvador	-0.36	-1.09	-1.45	-0.47	-0.84	-1.32	El Salvador	-0.19	España	-0.12
Guatemala	-5.00	1.03	-3.97	-3.97	0.40	-3.58	Guatemala	-0.17	Francia	-0.28
Honduras	-3.33	0.82	-2.51	-2.58	0.46	-2.12	México	-0.40	Islandia	-0.45
México	-2.09	0.53	-1.56	-1.82	0.25	-1.57	Nicaragua	0.16	Portugal	-0.51
Nicaragua	-7.78	0.64	-7.15	-5.01	-0.37	-5.38	Panamá	-0.14	Reino Unido	0.00
Panamá	-4.24	-1.87	-6.11	-2.34	-1.18	-3.52	Paraguay	-0.03	Holanda	0.00
Paraguay	-0.65	-0.99	-1.64	-0.55	-1.03	-1.58	Perú	-0.03	Italia	-0.58
Perú	-1.47	-0.57	-2.04	-1.20	-0.54	-1.74	R.Dominicana	-0.71	Turquía	0.05
R.Dominicana	-0.97	-0.16	-1.13	-0.97	-0.33	-1.29	Uruguay	-0.15	Alemania	0.02
Uruguay	-1.18	-0.73	-1.91	-0.89	-0.77	-1.66	Venezuela	-0.38	Bélgica	0.08
Venezuela	-1.42	0.27	-1.14	-1.09	0.00	-1.09				
Promedio	-1.99	-0.42	-2.41	-1.54	-0.54	-2.07	Promedio	-0.25	Promedio	0.07

Fuente: cálculos propios y Suescún (2007)

El Cuadro 6 muestra los resultados de las regresiones, comparándolas con lo obtenido por Suescún (2007), quien evaluó la relación entre el balance fiscal discrecional y el ciclo económico mediante regresiones lineales. Por la manera en la cual fueron especificados los modelos por ese autor, un signo positivo en la regresión sugiere que una brecha del producto positiva se encuentra asociada con una mejora del balance fiscal. De esta manera, una expansión económica se relacionaría con un menor déficit fiscal, indicando que la política fiscal fue anticíclica. Como se puede observar, tanto en nuestros cálculos como en Suescún (2007), la política fiscal en América Latina es mayoritariamente procíclica (signo negativo), mientras que en el mundo desarrollado el resultado, aunque mixto, es en promedio anticíclico.

De acuerdo al análisis de elasticidades, al agregar la reacción coincidente y rezagada del gasto público frente al crecimiento real del PIB, tanto en su especificación ordinaria como utilizando el componente cíclico, *todos* los países de la

región resultan ser procíclicos; solo Bolivia aparece con un comportamiento marginalmente acíclico cuando se utiliza el componente cíclico del PIB. Cabe mencionar que aunque los niveles varían, no hay diferencias significativas en las elasticidades obtenidas sobre el crecimiento ordinario del PIB y su crecimiento cíclico. En la mayoría de los países, el efecto procíclico se da en forma coincidente. Si nos guiamos exclusivamente por dicho efecto coincidente en las estimaciones que utilizan el componente cíclico del PIB, Colombia tendría un comportamiento anticíclico y otras seis economías (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y marginalmente la República Dominicana) uno acíclico. Si se utiliza el crecimiento del PIB, no hay ningún país con comportamiento coincidente anticíclico: Colombia pasa a la categoría de acíclico, a la cual se agrega además Uruguay.

Finalmente, Ocampo (2011) caracteriza el comportamiento del gasto público durante el ciclo más reciente, 2004-2009, que incluye el auge de 2004-2008 y la crisis económica mundial. Para determinar si un país es anticíclico, acíclico o procíclico en cuanto a su gasto discrecional (aproximado a través del gasto primario), el autor fija dos criterios:

- i) Si el crecimiento real del gasto primario en el año de crisis 2009 es superior al crecimiento real promedio del gasto primario en el periodo de expansión 2004-2008.
- ii) Si el crecimiento real del gasto primario en el periodo de expansión 2004-2008 es inferior al crecimiento de la economía (el cociente es inferior a 1).

Si se cumplen las condiciones i) y ii), se considera que el país es anticíclico. Si no se cumplen ninguna de las condiciones, el país se cataloga como procíclico. Si cumple solo una de las condiciones antes dispuestas, o si el comportamiento anticíclico de 2009 es acompañado por un crecimiento acelerado del gasto pre-crisis, la política fiscal se denomina acíclica. El Cuadro 7 muestra los resultados de estos cálculos para América Latina. Nuevamente, predominan los casos en los cuales el comportamiento es procíclico. Seis caen dentro de la categoría de anticíclicos: Chile<sup>11</sup>, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. De ellos, sin embargo,

---

<sup>11</sup> En el caso de Chile, aunque cumple una sola condición, fue considerado como anticíclico porque, aunque la elasticidad del gasto es superior a la unidad en el periodo reciente, es inferior a este punto de referencia si se toma el crecimiento para un período más prolongado (desde 1990).

Uruguay solo cae marginalmente en dicha categoría y Guatemala podría considerarse más como acíclico de crecimiento moderado del gasto. Tres países fueron considerados como acíclicos: Argentina, Colombia y Costa Rica. En todos el gasto primario se aceleró durante la crisis, pero en el periodo precrisis creció por encima del PIB, ayudando a recalentar la economía en un momento de expansión. En otras palabras, en estos tres países el gasto fue procíclico antes de la crisis y anticíclico durante la crisis.

Cuadro 7

Ciclicidad del Gasto Primario 2004-2010					
Clasificación		Crecimiento real del gasto primario			Crec. del gasto /Crec. PIB 2004-2008
		2004-08	2009	2010	
Contracíclicos	Chile	5.5%	15.3%	4.4%	1.15
	El Salvador	1.6%	10.8%	5.1%	0.49
	Guatemala	2.3%	4.6%	3.3%	0.52
	Paraguay	2.0%	28.0%	11.4%	0.42
	Perú	7.3%	12.7%	12.6%	0.96
	Uruguay	7.0%	7.4%	10.7%	0.84
Acíclicos	Argentina	12.3%	19.7%	14.5%	1.46
	Colombia	7.7%	10.9%	-4.2%	1.41
	Costa Rica	7.6%	10.6%	3.3%	1.29
Procíclicos	Bolivia	10.2%	0.2%	10.2%	2.12
	Brasil	7.9%	2.2%	10.6%	1.67
	Rep. Dom	11.7%	-12.1%	0.7%	1.67
	Ecuador	19.7%	6.0%	7.4%	3.66
	Honduras	8.1%	3.5%	-3.8%	1.38
	México	5.7%	3.4%	-3.6%	1.71
	Nicaragua	6.9%	5.1%	3.0%	1.73
	Panamá	12.8%	-0.3%	6.3%	1.46
	Venezuela	12.6%	-1.4%	-12.5%	1.22
	Promedio	8.3%	7.0%	4.4%	1.40

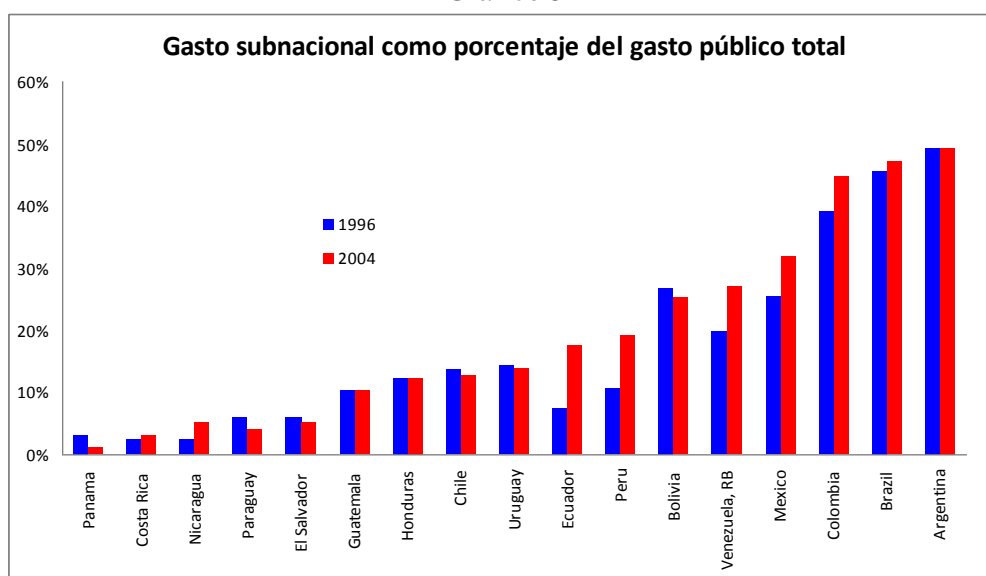
Fuente: Ocampo (2011)

### 1.3. Descentralización

Un cálculo de descentralización en América Latina es el realizado por Daughters y Harper (2007). Los autores definen descentralización como el cociente entre el gasto subnacional y el gasto público total. El Gráfico 5 muestra el cálculo de este indicador en dos momentos del tiempo: 1996 y 2004. En ambos años, Argentina, Brasil y Colombia son los países con mayor descentralización, Los dos primeros tienen una clara tradición federal, mientras el tercero tiene una tradición centralista aunque cargada de poderes regionales fuertes que, en la práctica implica que es más

federal en términos fiscales que otros que formalmente lo son, México y Venezuela. El otro país con un fuerte grado de descentralización es Bolivia, que tiene características similares a Colombia (centralista pero con fuertes poderes regionales). El resto de países latinoamericanos son de facto centralistas, con matices; muchos de ellos son naciones pequeñas, cuyo tamaño puede ser equivalente a un estado federal de uno de los países más grandes. Panamá, Costa Rica y Nicaragua registran, en tal sentido, los valores más bajos de descentralización. Los mayores avances en esta materia se han dado en Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Gráfico 5



Fuente: Daughters y Harper (2007)

Los gastos más descentralizados tienden a concentrarse en los rubros sociales, pero en este sentido América Latina tiene algunas características propias. Con datos del FMI, De Mello (2004) estimó el porcentaje de gasto público que los gobiernos centrales, intermedios y locales destinaron a los principales rubros sociales en el periodo 1970-2000 (Cuadro 8). De acuerdo a los resultados, los gobiernos intermedios (estados, provincias o departamentos) son los que dedican mayor porcentaje de sus recursos a gasto social en el mundo, salvo en América Latina, donde son los gobiernos centrales los que dedican la mayor proporción. La mayoría de los gastos sociales de los gobiernos centrales se dirigen hacia la seguridad social y el bienestar, y esto es aún más cierto en los gobiernos federales y en la OCDE, mientras que los gobiernos locales e intermedios enfocan sus gastos en educación (Cuadro 8). Los gobiernos intermedios tienden a tener un apoyo relativamente más alto a la salud, y lo

mismo tiende a acontecer con los gobiernos locales en materia de vivienda –salvo, en este último caso en América Latina, donde los gobiernos nacionales destinan una proporción relativamente alta del gasto a este rubro.

Cuadro 8

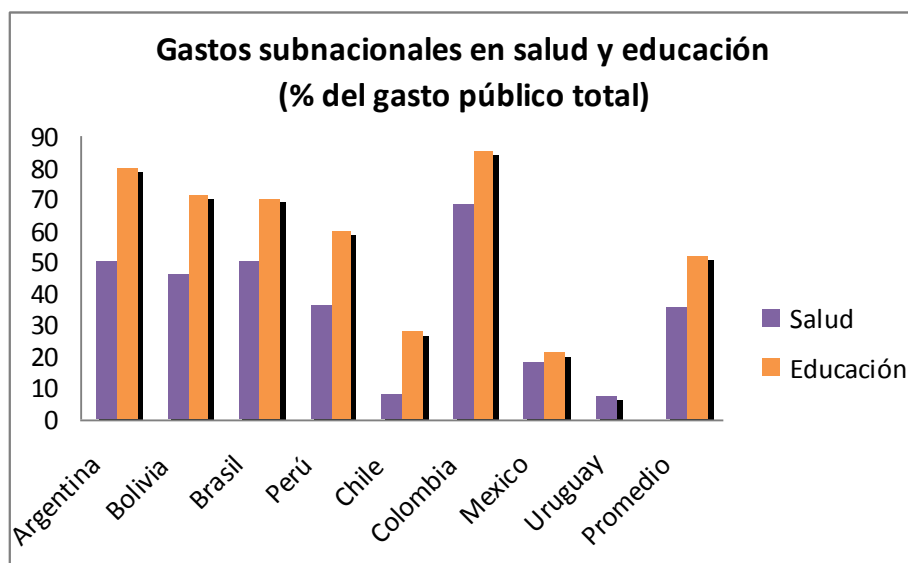
<b>Gasto Social por nivel de gobierno (porcentaje del gasto por nivel de gobierno)</b>					
	Principales Gastos Sociales	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda
<b>Promedio Mundial</b>					
Central	46.4	13.5	8.7	19.6	4.6
Intermedio	60.2	28.7	15.3	12.9	3.3
Local	57.8	22.0	12.2	9.6	14.0
<b>Países Federados</b>					
Central	50.3	7.3	7.4	33.7	1.9
Intermedio	56.9	25.4	18.0	10.2	3.3
Local	49.5	20.9	8.0	8.4	12.2
<b>América Latina</b>					
Central	77.8	25.8	16.6	21.7	13.7
Intermedio	58.8	36.3	14.0	4.8	3.7
Local	36.4	16.7	8.2	2.6	8.9
<b>OECD</b>					
Central	53.8	8.3	9.0	34.1	2.4
Intermedio	60.2	25.5	19.3	12.6	2.8
Local	38.4	18.7	8.2	2.6	8.9

Fuente: De Mello (2004)

Por último, es igualmente posible aproximar la importancia de los gobiernos subnacionales en el gasto social a través del gasto en salud y educación realizado por las entidades descentralizadas como proporción del gasto público total ejecutado en estos rubros. Tal como lo muestra el Gráfico 6, y basado en una muestra de ocho países construida por Jiménez y Ter-Minassian (2011) para un periodo entre 2002 y 2006, más del 50% del gasto público en educación es realizado por gobiernos subnacionales, y esta proporción es particularmente alta en Argentina y Colombia (por encima del 80%). No obstante, en Uruguay, Chile o México, el Gobierno Nacional Central ejecuta más del 70% del gasto en educación. En lo que al gasto público en salud se refiere, el gasto de los gobiernos subnacionales es de tan solo el 36%, siendo particularmente alto en Colombia (68%) y bajo en Uruguay (7%) y Chile (8%).



Gráfico 6.



Fuente: Jiménez y Ter-Minassian (2011)

Las medidas típicas de descentralización fiscal suelen estar dadas en términos de gasto público por niveles de gobierno. No obstante, también es posible aproximarse al concepto de descentralización a través de los ingresos. En particular, la composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales aporta información relevante sobre la discrecionalidad presupuestal de las entidades descentralizadas.

Gómez Sabaini y Jimenez (2010) muestran que con corte a 2008 existe una alta dependencia de los gobiernos subnacionales respecto del sistema de transferencias del GNC. En la mayoría de países de la región, la mayor proporción de ingresos subregionales proviene de transferencias desde el GNC. Más aún, las administraciones centrales de gobierno de países como Perú y México aportan cerca del 80% de los ingresos de los gobiernos subnacionales a través de transferencias. Solo en Costa Rica, Chile y Brasil, de manera excepcional, los recursos propios de las entidades descentralizadas representan más del 50% de sus ingresos (ver Cuadro 9, panel a).

Cuadro 9  
Ingresos y tributos de gobiernos subnacionales  
A. Ingresos de los gobiernos subnacionales en 2008

*(en % del PIB)*

	Recursos Propios	Transferencias	Otros Ingresos	Total
Argentina	5,6%	7,6%	0,7%	13,9%
Bolivia	3,9%	7,4%	0,5%	11,8%
Brasil	11,9%	7,9%	1,6%	21,5%
Chile	1,8%	1,0%	0,0%	2,9%
Colombia	3,1%	4,8%	0,1%	8,1%
Costa Rica	0,9%	0,0%	0,0%	0,9%
Ecuador	1,1%	2,5%	0,0%	3,6%
México	1,5%	9,1%	0,8%	11,4%
Perú (2006)	0,8%	4,8%	0,4%	6,0%

*(en % del Total)*

	Recursos Propios	Transferencias	Otros Ingresos	Total
Argentina	40,1%	54,7%	5,2%	100,0%
Bolivia	33,1%	62,4%	4,5%	100,0%
Brasil	55,6%	37,0%	7,3%	100,0%
Chile	63,3%	36,2%	0,4%	100,0%
Colombia	38,7%	59,5%	1,8%	100,0%
Costa Rica	99,2%	0,8%	0,0%	100,0%
Ecuador	30,0%	68,7%	1,3%	100,0%
México	12,9%	79,9%	7,2%	100,0%
Perú (2006)	14,1%	79,4%	6,5%	100,0%

B. Composición tributaria de los gobiernos subnacionales en 2008

*(en % PIB)*

	Propiedad Inmueble	Actividad económica	Automotores	Renta personal	Otros	Total
Argentina	0,4%	3,2%	0,2%	0,0%	0,6%	4,4%
Bolivia	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	0,9%
Brasil	0,4%	7,9%	0,6%	0,5%	0,8%	10,1%
Chile	0,6%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	1,1%
Colombia	0,5%	1,3%	0,0%	0,0%	0,7%	2,5%
Costa Rica	0,2%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Ecuador	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%
México	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,6%
Perú (2006)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%

*(en % del total)*

	Propiedad Inmueble	Actividad económica	Automotores	Renta personal	Otros	Total
Argentina	8,7%	72,2%	5,5%	0,0%	13,6%	100,0%
Bolivia	59,8%	0,0%	19,9%	0,0%	20,3%	100,0%
Brasil	3,8%	78,3%	5,5%	4,8%	7,6%	100,0%
Chile	52,4%	30,2%	17,4%	0,0%	0,1%	100,0%
Colombia	19,2%	52,5%	0,0%	0,0%	28,2%	100,0%
Costa Rica	32,6%	66,5%	0,0%	0,0%	1,0%	100,0%
Ecuador	32,9%	14,2%	3,4%	4,5%	45,1%	100,0%
México	28,2%	0,0%	3,7%	41,0%	27,1%	100,0%
Perú (2006)	59,9%	0,0%	4,4%	0,0%	35,7%	100,0%

Fuente: Gómez y Jiménez (2011)

En términos de la composición de los ingresos tributarios de las entidades descentralizadas, los impuestos sobre la propiedad del inmueble son los de mayor importancia para los gobiernos subnacionales, seguidos por los impuestos a la actividad económica (Ver Cuadro 9, panel b). De acuerdo a Gómez Sabaini y Jiménez (2010), de la amplia gama de impuestos que suelen recaer sobre el patrimonio de los contribuyentes, el impuesto a la propiedad inmueble o predial es el instrumento más comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno. En cuanto a los ingresos tributarios asociados a la actividad económica, son ampliamente usados en la región aunque revisten altos desafíos en

materia técnica, como el control del arbitraje.<sup>12</sup> Finalmente, en los países de la región existen diversas alternativas para gravar los vehículos automotores de los contribuyentes: propiedad, rodamiento (derecho de circulación) y transferencia de propiedad. Los ingresos por vehículos bordean el 7% de los ingresos tributarios totales en las entidades territoriales.

## **2. Los patrones de gasto público en América Latina**

### **2.1. Estructura del gasto público**

La evolución de la estructura de las operaciones del Gobierno Nacional Central en América Latina permite inferir los principales patrones de gasto público en la región en las últimas décadas. Tanto los gastos corrientes como los gastos de capital han crecido a lo largo de los últimos veinte años, dando cuenta del mayor tamaño del gobierno central en la región. A nivel de rubros, el único componente de las operaciones del sector público que pierde peso ligeramente en relación al producto interno bruto es el la compra de bienes y servicios por parte del gobierno. Sin embargo, como veremos, en una perspectiva de más larga duración es evidente que el aumento de la inversión es apenas una reversión parcial de la reducción que tuvo lugar durante la crisis de la deuda.

Al analizar las participaciones promedio durante los últimos veinte años por grupos de gastos, se encuentra que los corrientes han representado al menos tres cuartas partes del gasto total, mientras que los gastos de capital no superan el 20%. El Cuadro 10 muestra que en 1990 los gastos corrientes representaban en promedio un 84% del gasto total, liderado por los subsidios y las transferencias corrientes (25%) y los sueldos y salarios públicos (24%). Dos décadas después, la participación de los gastos corrientes descendió hasta niveles del 76%, donde el incremento relativo en la participación de los subsidios fue anulado por la caída en la participación de todos los demás rubros. Los gastos de capital, entretanto, pasaron de pesar un 12% en 1990 para alcanzar niveles del 18% en 2009. El principal componente de este aumento fue el repunte en la adquisición de activos de capital (inversión pública).

---

<sup>12</sup> En los impuestos sobre la propiedad inmueble, la naturaleza de los bienes gravados (inmóviles) ayuda a que no se presenten mayores dificultades de recaudo o coordinación tributaria. No ocurre lo mismo con los impuestos a la actividad económica, toda vez que diferencias entre las tasas pueden distorsionar decisiones de consumo, producción y comercialización en favor de regiones vecinas con menor carga tributaria

Al descomponer los gastos corrientes con datos de la CEPAL, se encuentra que los sueldos y salarios del sector público como porcentaje del PIB han fluctuado entre el 3,5% y 4,5% del PIB, sin que su comportamiento parezca estar relacionado con el ciclo económico o siga una tendencia definida. Lo anterior parecería contradecir la tesis de prociclicidad de la burocracia pública, según la cual los salarios públicos como porcentaje del PIB crecen durante las expansiones y se reducen durante las crisis. Por su parte, los subsidios y las transferencias corrientes muestran un incremento continuo a lo largo del periodo, en línea con el mayor gasto social en la región. En cuanto a las compras públicas, el consumo del gobierno muestra una caída en el año 1991, recuperándose a lo largo de la década de 1990 para luego estabilizarse alrededor del 2% del PIB en el periodo 2001-2009. Los pagos de intereses, entretanto, crecen irregularmente hasta el año 2003, para luego descender lentamente y estabilizarse en un 2,3%.

Cuadro 10

	Composición del gasto del GNC					Participación	
	Porcentaje del PIB					% 1990	2008%
	1990	1997	2000	2003	2008		
1. Gastos corrientes	13.2	12.2	13.3	14.1	14.2	84%	76%
Sueldos y salarios	3.8	3.5	4.0	4.2	4.1	24%	22%
Compras de bienes y servicios	2.4	1.9	2.2	2.3	2.1	16%	11%
Pagos de intereses	2.4	2.2	2.5	2.9	2.3	15%	13%
Subsidios y transferencias corrientes	4.0	4.9	5.7	5.5	6.5	25%	35%
Otros gastos corrientes	0.7	0.8	0.8	0.8	1.2	5%	7%
2. Gastos de capital	1.9	3.0	3.2	3.2	3.5	12%	19%
3. Otros	0.5	1.0	1.5	1.4	1.0	3%	5%
Gasto total y préstamo neto	15.6	16.2	18.0	18.7	18.7	100%	100%

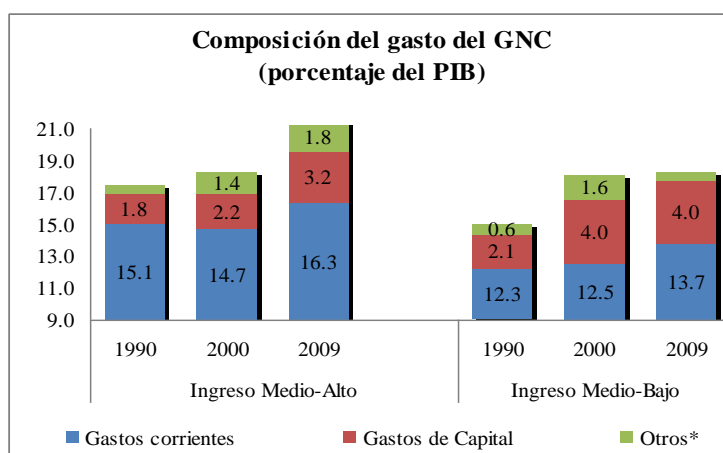
Fuente. CEPAL

En América Latina, los niveles de gasto público, su composición y evolución en el periodo 1990-2009 difieren de acuerdo al perfil de ingresos de los países. Los gastos totales del gobierno central promedian en las últimas dos décadas 18,1% del PIB para los países de ingreso medio-alto y 16,5% del PIB para aquellos de ingreso medio-bajo. En los últimos veinte años el tamaño del gobierno central en los países de ingreso medio-alto creció 3,6 puntos del PIB, mientras que en los de ingreso medio-bajo creció 4,3 puntos. Los gastos de capital crecieron en ambos grupos de países, mientras que los gastos corrientes solo aumentaron en los países de ingreso medio-bajo y los otros gastos (concesión de préstamos menos recuperaciones) en los países de ingreso medio-alto (Gráfico 7). El rubro de gastos que presenta el mayor

crecimiento es, para los dos tipos de países, los subsidios y transferencias (y más lo segundo que lo primero), que crecieron 1,7 puntos del PIB en los países de ingreso medio-alto y 3,1 puntos del PIB en los de ingreso medio-bajo.

De igual manera, con datos de la OCDE, es posible comparar algunos rubros de gasto público de los países industrializados con los de América Latina. De acuerdo a esta definición, el consumo del gobierno ha tendido a elevarse ligeramente en América Latina en las dos últimas décadas, pero se encuentra considerablemente por debajo de los países de la OCDE. En efecto, en el periodo 1990-2006 el consumo público de América Latina promedió 9,4%, mientras que en la OCDE fue del orden de 19,3% del PIB. La mayor parte de la diferencia se refiere a transferencias, donde América Latina gasta en promedio el 6,4% del PIB, muy por debajo del 16% de la OCDE (16%). Esto se refleja, como veremos en la última parte de este ensayo, en los impactos distributivos de la política fiscal. Es interesante anotar que, de acuerdo con estos datos, los gastos de capital en América Latina han sido mayores que en la OCDE, en niveles del 5% y 3% del PIB, respectivamente, pero tendió a descender en el periodo 2000-2006. Sin embargo, esta tendencia de inversión pública sugerida por la OCDE no es consistente con los datos de la CEPAL ni con los cálculos de Lucciotti (2004 y 2009) sobre este tema. Una discusión más detallada sobre la evolución de la inversión pública en la región se encuentra en un apartado posterior.

Gráfico 7



Fuente: cálculos propios con base en CEPAL

La mayoría de análisis sobre las economías latinoamericanas coinciden en la importancia de dos desafíos, en los cuales el sector público juega un papel fundamental: los enormes retos sociales de la región y la necesidad de mejorar en

materia de competitividad. Esto aconseja mirar con mayor detenimiento los dos componentes del gasto público directamente relacionados con dichos desafíos: el gasto social y la inversión pública.

## **2.2. El gasto social**

El gasto social en América Latina experimentó una contracción durante la década perdida, producto de los pronunciados ajustes fiscales ya mencionados que generó la crisis de la deuda (Carciofi y Beccaria, 1995; Cominetti y Ruiz, 1998). A la caída en el gasto social como proporción del PIB se sumó la propia contracción del PIB per cápita, generando caídas entre el 10% y el 20% del gasto social por habitante.<sup>13</sup> Sin embargo, estas tendencias promedio ocultan una gran diversidad de respuestas en la región, desde países que continuaron mostrando una tendencia predominantemente ascendente del gasto social (Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Uruguay), otras reducciones marcadas (Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela) y el resto un patrón en forma de U (Cominetti y Ruiz, 1998). Además, en promedio, y en contraste con lo que aconteció con el gasto público total, ya en los primeros años de la década de 1990 se recuperó el nivel de gasto social como proporción del PIB y por habitante previo a la crisis de la deuda.

Este proceso fue sucedido por un aumento dinámico del gasto público social durante las dos últimas décadas. Desde 1990, los países de América Latina han incrementado de manera sistemática los recursos disponibles para financiar la política social en la región. Con contadas excepciones, casi todos los rubros asociados a gasto público social se incrementaron en el periodo 1990-2008. En efecto, el gasto social en América Latina fue del orden del 14,2% del PIB en 2008, cifra que se compara de manera favorable frente al 9,1% registrado por las 16 economías de la región para las cuales existe información en 1990-91. Así mismo, cuando se analiza el comportamiento individual de las economías latinoamericanas, se encuentra que el crecimiento del gasto social fue generalizado en la región (la única excepción ha sido

---

<sup>13</sup> Ocampo y Vallejo (2010) señalan que, pese a esos recortes, durante los años 1980 continuó el avance de los indicadores de condiciones de educación, salud y otros, evidenciando que en este campo no hubo, por lo tanto, una “década perdida”. Sin embargo, los aparatos públicos de provisión de servicios sufrieron un impacto muy fuerte, que se reflejó en diversas áreas, entre ellas la pérdida de capital humano y la calidad de los servicios.

Ecuador, cuyos datos no muestran mucha consistencia a lo largo del tiempo<sup>14</sup>) y mayor en los países que se encontraban inicialmente rezagados.

En el segundo lustro de la década de los 1990 comenzaron, además, a probarse nuevas herramientas de política social, como las transferencias directas, las cuales cobrarían mayor importancia luego de la crisis de finales de siglo XX, que incrementó notablemente los niveles de pobreza en la región.<sup>15</sup> En efecto, las transferencias en América Latina pasaron de un 4,3% del PIB en el primer lustro de la década de 1990 a un 6,2% del PIB en la segunda mitad de la década del 2000. Este crecimiento sostenido en las transferencias en América Latina viene jalonado principalmente por los países de ingreso medio-bajo, en los cuales pasaron de pesar un 2,0% del PIB a un 5,1% del PIB en los mismos periodos. Según cálculos de la CEPAL (2010), en

(113 millones de personas) estaban recibiendo transferencias monetarias estatales por medio de los Programas de Transferencias Condicionadas. De ellos, cerca de 52 millones son niños de 0 a 14 años de edad. Este comportamiento contrasta con el de los países desarrollados, los cuales vieron decrecer ligeramente este rubro durante las últimas dos décadas (desde el 16,4% del PIB en el periodo 1990-1994 hasta 15,7% en 2000-2006), aunque, como hemos visto, superando considerablemente a los países latinoamericanos (Santiso y Zoido, 2010).

Aunque el aumento del gasto social es un fenómeno común a la mayoría de países de la región, es preciso resaltar la enorme heterogeneidad en los niveles pasados y actuales de gasto. De acuerdo al nivel relativo de gasto social en 2008, es posible categorizar tres tipos de países en América Latina:

- i) Países con mayor presencia social, con gastos sociales superiores al 15% del PIB, donde se encuentran Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay y Costa Rica.

---

<sup>14</sup> Según los datos de la CEPAL, el gasto social en el Ecuador mostró fluctuaciones muy agudas en los años 1990 (un máximo de 8% del PIB en 1992-3 y un mínimo de 4,9% en 1998-9), pero también ha mostrado una tendencia ascendente desde comienzos del siglo XXI.

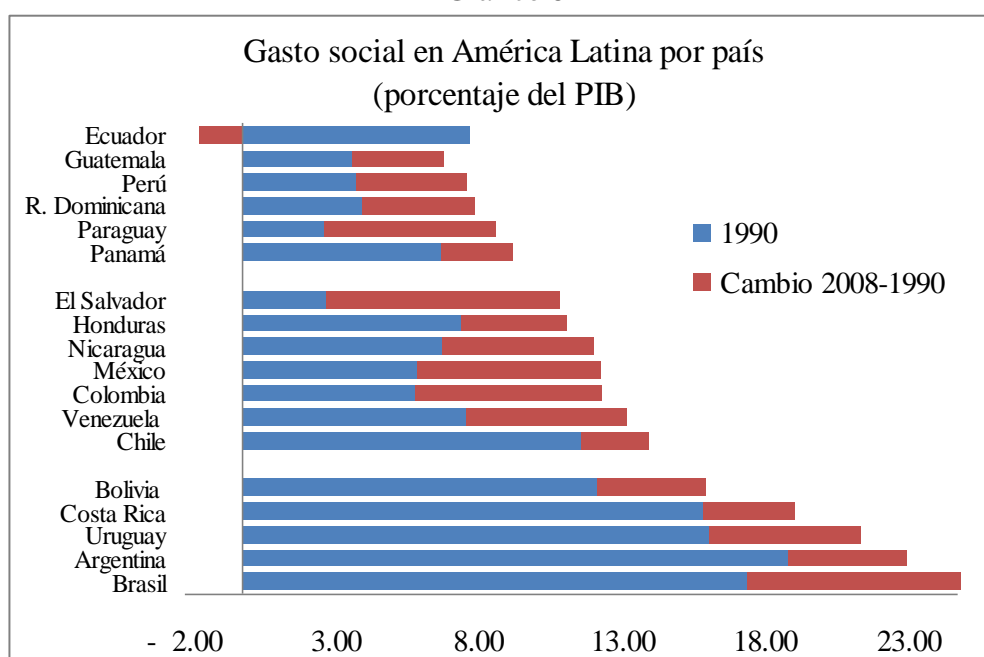
<sup>15</sup> De acuerdo a la CEPAL (2010), el impulso a estas nuevas formas más integradas de política social han incidido positivamente en la reducción de la pobreza y, en algunos países, de la desigualdad, sobre todo durante los años previos a la crisis financiera mundial de 2008 (CEPAL, 2010, p. 139)

ii) Países con presencia social media, en los cuales el gasto social oscila entre el 10% y el 15% del PIB; a esta categoría pertenecen Colombia, Venezuela, Chile, Honduras, Nicaragua, El Salvador y México.

iii) Países con menor presencia social, con gastos sociales inferiores al 10% del PIB; aquí se clasifican Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala, Ecuador y Panamá.

Cabe mencionar que mientras en 1990 dos de cada tres economías de la región contaban con gastos sociales inferiores al 10% del PIB, en 2008 esta cifra decreció hasta una de cada diez. Los países que mostraron mayores crecimientos en su gasto social durante las últimas dos décadas fueron Brasil, Colombia, Venezuela, México, El Salvador y Paraguay. Los de menor crecimiento fueron Costa Rica, Guatemala, Chile y Ecuador, con registros negativos para este último (que muestran, sin embargo, los problemas ya mencionados) (Gráfico 8).

Gráfico 8



Fuente: Cálculos propios basados en CEPAL (2009)

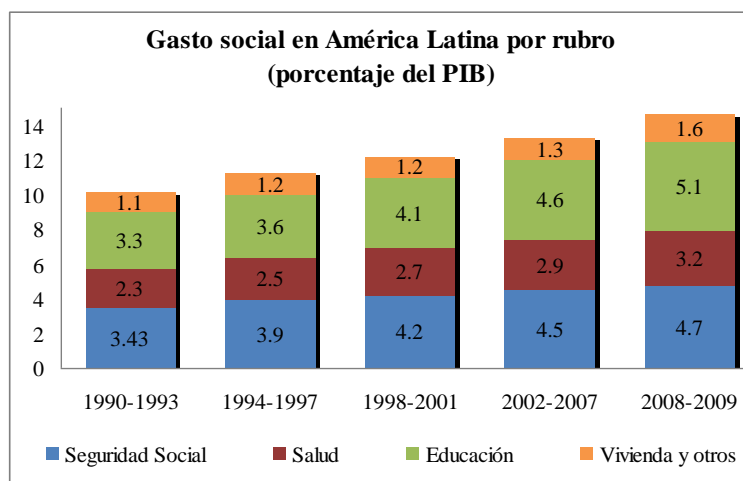
El peso de los principales rubros en el gasto social total del periodo 1990-2009 (22% para la salud, 34% tanto para seguridad social como para educación y un restante 10% para vivienda y otros) no ha presentado cambios significativos a través del tiempo. Tal como lo muestra el Gráfico 9, esto indica que cada uno de estos rubros ha crecido durante el tiempo, incluso en los periodos de crisis. El crecimiento



más pronunciado lo protagonizó el gasto en educación, que se incrementó en 1,3 puntos del PIB en promedio entre 1990-1993 y 2008-2009. El gasto social que menos creció en el mismo periodo fue vivienda, que solo se incrementó en medio punto del PIB en promedio.

Aparte de Cuba (que no se muestra en el gráfico mencionado), cuyo gasto en educación asciende al 18% del PIB, los países de América Latina que lideran en este campo son Honduras, Bolivia, Argentina y Costa Rica, con un gasto educativo que asciende en promedio al 6,4% del PIB. Los de menores inversiones en educación como porcentaje del PIB son República Dominicana, Perú, Colombia, Guatemala y El Salvador. En términos de salud, y nuevamente excluyendo a Cuba, los líderes regionales en materia de gasto público son Uruguay, Argentina, Brasil y Costa Rica, mientras que Perú, Paraguay y Guatemala son los más rezagados. Los países pertenecientes a Mercosur gozan de los mejores registros en seguridad social, mientras que Honduras, Guatemala y Panamá muestran modestos valores. El gasto en vivienda y otros es relativamente homogéneo entre los países de América Latina, exceptuando Colombia y Chile (con niveles estadísticamente inferiores a los demás) y Nicaragua y Cuba, estadísticamente por encima de sus pares.

Gráfico 9



Tal como se ha mostrado en una sección anterior, el gasto público en América Latina es marcadamente procíclico. Sin embargo, y pese a ser procíclico, el gasto social es menos vulnerable a fluctuaciones económicas que el presupuesto público destinado a otros rubros (CEPAL, 2010). Más aún, algunas partidas específicas de

gasto son incluso anticíclicas, como las que van atadas a indicadores de pobreza que se disparan en momentos de crisis y disminuyen en el auge. Otras, como la seguridad social, gozan de mayor estabilidad y más allá de fluctuaciones en el margen, son relativamente insensibles al ciclo.

Ruiz del Castillo (2010) encuentra, por su parte, que el gasto social es procíclico en la mayoría de países de la región. Utilizando un modelo de regresión lineal del gasto público respecto al producto, y considerando la elasticidad de dicha estimación como el factor de ciclicidad,<sup>16</sup> el autor encuentra que uno a uno todos los principales componentes del gasto social en América Latina resultan procíclicos. Paraguay, Colombia y México son los países con los mayores niveles de prociclicidad en el gasto social, mientras que Chile, Panamá y El Salvador exhiben las menores elasticidades.

No existe consenso sobre las razones por las cuales la política social es procíclica. En un análisis del gasto social en América Latina, Aldunate y Martner (2006) encuentran que en los países en los que el gasto social era menor a principios de la década de 1990, la prociclicidad es mayor. Si bien esta relación se ve confirmada con los datos de Ruiz del Castillo (2010), la mera regularidad estadística no ofrece explicación satisfactoria alguna. Es necesario, por tanto, buscar razones alternativas para este fenómeno. Bello y Jiménez (2008) sostienen que existe un marcado comportamiento procíclico de los salarios para diversos países de la región. Algunos gastos sociales como educación y salud tienen un alto componente salarial, lo que explicaría su prociclicidad. Más aún, Clements *et al.* (2007) muestran el alto peso relativo de los salarios en casi todos los gastos de los gobiernos de la región y en el mundo en desarrollo, lo cual podría explicar el comportamiento de otros rubros. En relación al gasto en seguridad social, una posible explicación a su prociclicidad viene dada por las fuentes de financiamiento (contribuciones laborales e impuestos), altamente relacionadas al ciclo económico.

---

<sup>16</sup> El autor recupera la elasticidad partiendo del intercepto de la regresión. Por definición, mayores valores de la elasticidad darían cuenta de un gasto más procíclico.

### 2.3. Gasto en infraestructura

La inversión en infraestructura reviste particular importancia, toda vez que la provisión de servicios como energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y el saneamiento afectan de manera directa las actividades tanto de las unidades productivas como de las familias. Straub (2008) y Rozas y Sánchez (2004), en trabajos del Banco Mundial y de la CEPAL respectivamente, así como la CAF (2010), sostienen que las inversiones realizadas en el sector infraestructura y servicios conexos no solo contribuyen al PIB mediante la mayor producción directa de servicios, sino que generan externalidades positivas sobre la producción, el empleo y el nivel de inversión agregado de la economía e influyen indirectamente en la productividad del resto de los insumos de los procesos productivos. Sin embargo, como lo señala con precisión la CAF (2010), si bien l

tienen efectos multiplicadores que en momentos de crisis pueden actuar como elemento estabilizador de la actividad económica, los aportes presupuestarios a la inversión en infraestructura en América Latina han actuado en forma , con lo cual se ha limitado su aporte al desarrollo de la región.

El Gráfico 10 muestra la evolución de la inversión pública en América Latina. En el periodo 1980-2006 es posible identificar varios subperiodos. El primero, 1980-1982, puede considerarse como el final de un auge que se dio durante el decenio anterior, en buena parte apoyado por financiamiento externo abundante y relativamente barato. En este periodo se encuentra el máximo de la serie, en 1981, momento en el cual la inversión pública en la región se situó en niveles cercanos al 9% del PIB y en un promedio de alrededor del 8% en los tres años.

Durante el segundo período, 1983-1988, la inversión pública comenzó a descender, reduciéndose en dos puntos porcentuales en relación al promedio anterior ubicándose en torno al 6% del producto regional. La crisis de la deuda en la región, que se inicia con la devaluación del peso mexicano, es la explicación básica de esta evolución (Luccioni, 2004).

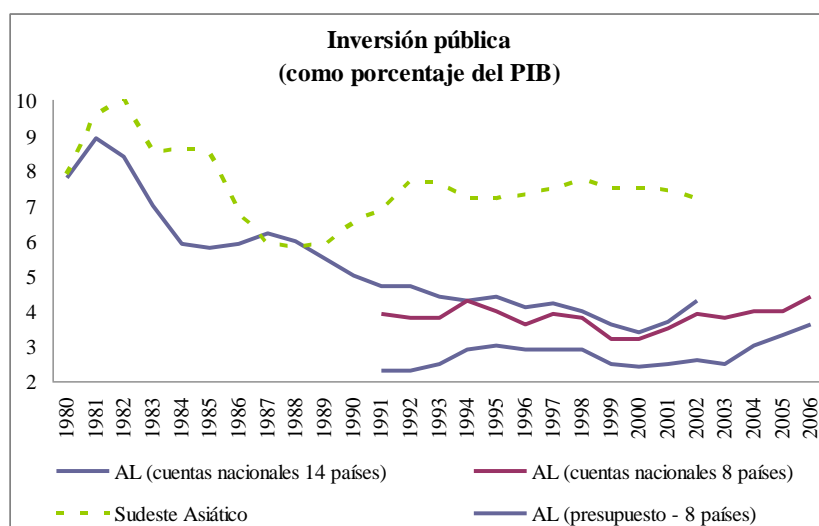
El tercero, 1989-1998, es un periodo de descenso sostenido, en el cual la inversión pública pierde en promedio un punto y medio adicional con relación período anterior, descendiendo a niveles cercanos al 4,5% del PIB regional. Este

comportamiento viene explicado por el proceso de privatizaciones y desregulación de las economías de la región, que en el primer caso incluyó también el desarrollo de contratos de concesión para la operación y provisión de diversos servicios públicos.

La crisis de fin de siglo XX profundizó aún más la caída de la inversión pública en la región. En 1999, la inversión pública por primera vez registró un monto inferior al 4% del PIB, al caer a una proporción del 3,6%, para luego descender aún más en el año 2000 hasta un 3,4%, el mínimo de la serie. Estas cifras son sensibles a los cambios en dos de las grandes economías de la región: Argentina y Brasil. Los valores mínimos de la región son coincidentes con los valores mínimos de Brasil, país de alta ponderación en el total, donde la inversión pública desciende luego de la devaluación del real en 1998.

En 2001-2006 se presenta una lenta recuperación de la inversión pública. La poca velocidad en la recuperación se relaciona, en parte, con la crisis Argentina que se profundiza tras la devaluación del peso en 2002 y lidera una nueva caída de la inversión pública. En ese año la inversión pública de la Argentina fue de solo el 0,7% de su PIB, el más bajo de toda la muestra para todos los países.

Gráfico 10

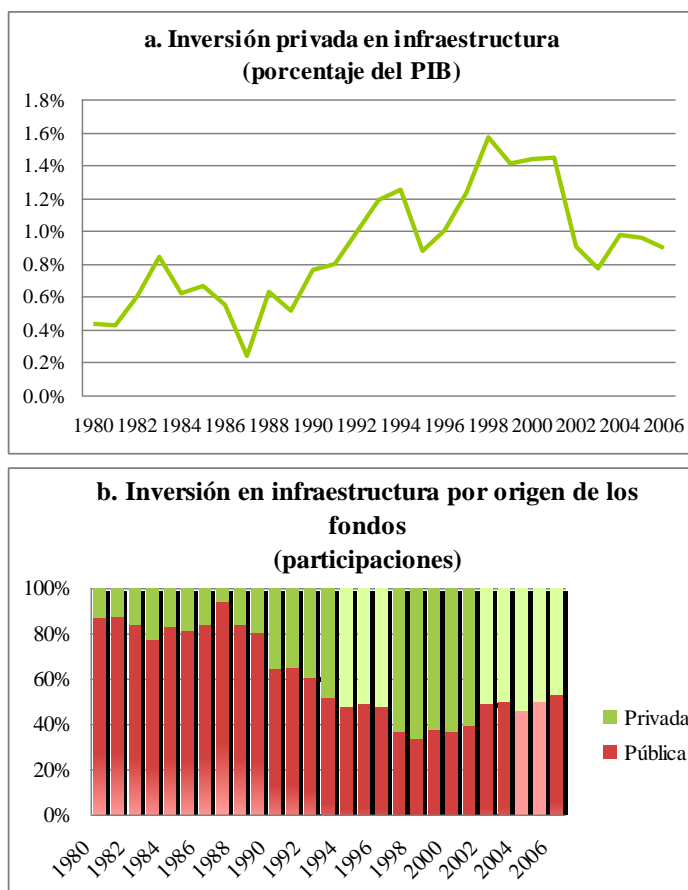


Fuente: CEPAL, Luccioni (2004 y 2009)

El análisis comparativo con el Sudeste Asiático resulta útil para dimensionar el tamaño de la caída de la inversión pública en América Latina y para entender las brechas en infraestructura entre las dos regiones. El promedio de la inversión pública en los países del Sudeste Asiático durante el periodo considerado fue del orden del

7,5%, por encima del 5,3% de América Latina. La brecha entre las dos regiones se profundizó durante la década de 1990, durante la cual la inversión pública en el Sudeste Asiático creció mientras se redujo en América Latina.

Gráfico 11



Fuente: Calderón y Servén (2011)

A finales del primer lustro de la década del 2000, y pese a su recuperación, los niveles de inversión pública en América Latina eran apenas comparables con los de finales de la década de 1980, estando por debajo de los mínimos históricos de los países del Sudeste Asiático. Todo esto tuvo lugar, además, en un momento en el cual el sector privado redujo su papel en la construcción de infraestructura, después de un período frustrante durante el decenio de 1990, cuando la expectativa de que la inversión privada sustituiría a la pública en los sectores de infraestructura simple y llanamente no se cumplió (salvo, como veremos, en el sector de las telecomunicaciones). El Gráfico 11 muestra que aunque la inversión privada aumentó en los años 1990 y su participación en el total de la inversión en infraestructura aumentó aún más, producto de la retracción de la inversión pública, su volumen como porcentaje del PIB solo se elevó en un punto del PIB, que resulta una fracción de la

reducción experimentada por la inversión pública. El resultado de la estrategia fue, por lo tanto, una reducción en la inversión total en infraestructura, que ha generado un rezago significativo de la región en este frente en el contexto internacional (Calderón y Servén, 2011).

Según la CAF (2010), los modelos de participación público-privado han sido exitosos en Hispanoamérica en término de eficiencia, competencia y mantenimiento de las obras. Sin embargo, salvo en el sector de las telecomunicaciones, no han logrado sustituir plenamente a la inversión pública. En efecto, cuando se analizan las inversiones por sector para seis de las siete principales economías de la región (excluyendo Venezuela), Calderón y Servén (2011) encuentran que la inversión total en telecomunicaciones aumentó en todos los países. En contraste, la inversión en energía disminuyó en cinco de los seis países (la excepción es Chile), y en transporte terrestre en cuatro (las excepciones son Chile y Perú). La caída en la inversión pública fue coincidente en prácticamente todos los países y sectores. Así mismo modo, la inversión privada aumentó prácticamente en todos los países y sectores, pero salvo en el sector de las telecomunicaciones, el aumento fue modesto. La presunción de que la inversión privada compensaría los recortes de la inversión pública quedó, por lo tanto, invalidada por los hechos.

Cuadro 11  
Inversión pública y privada en infraestructura

País	Periodo	Energía		Transporte terrestre		Telecomunicaciones		Agua y sanidad		Total Infraestructura	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Argentina	1981-6	1.53%	0.00%	0.81%	0.00%	0.30%	0.00%	0.12%	0.00%	2.76%	0.00%
	2001-6	0.06%	0.44%	0.56%	0.13%	0.00%	0.38%	0.06%	0.04%	0.68%	0.98%
	Variación	-1.47%	0.44%	-0.25%	0.13%	-0.30%	0.38%	-0.06%	0.04%	-2.08%	0.98%
Brasil	1981-6	2.44%	0.86%	0.51%	0.31%	0.36%	0.37%	0.30%	0.00%	3.60%	1.54%
	2001-6	0.36%	0.28%	0.24%	0.17%	0.29%	0.50%	0.26%	0.02%	1.15%	0.97%
	Variación	-2.08%	-0.59%	-0.26%	-0.14%	-0.07%	0.13%	-0.04%	0.02%	-2.45%	-0.58%
Chile	1981-6	1.65%	0.00%	1.04%	0.00%	0.47%	0.00%	0.29%	0.00%	3.44%	0.00%
	2001-6	0.32%	1.52%	0.71%	0.97%	0.00%	0.90%	0.64%	0.14%	1.68%	3.53%
	Variación	-1.33%	1.52%	-0.33%	0.97%	-0.47%	0.90%	0.36%	0.14%	-1.76%	3.53%
Colombia	1981-6	1.56%	0.00%	0.94%	0.00%	0.32%	0.00%	0.31%	0.00%	3.13%	0.00%
	2001-6	0.45%	0.13%	0.48%	0.20%	0.36%	0.65%	0.40%	0.10%	1.68%	1.08%
	Variación	-1.11%	0.13%	-0.47%	0.20%	0.04%	0.65%	0.09%	0.10%	-1.45%	1.08%
Mexico	1981-6	0.51%	0.00%	1.50%	0.00%	0.24%	0.00%	0.19%	0.00%	2.44%	0.00%
	2001-6	0.20%	0.00%	0.22%	0.15%	0.01%	0.53%	0.10%	0.01%	0.53%	0.69%
	Variación	-0.31%	0.00%	-1.27%	0.15%	-0.24%	0.53%	-0.09%	0.01%	-1.91%	0.69%
Peru	1981-6	1.34%	0.01%	0.34%	0.02%	0.32%	0.00%	0.07%	0.01%	2.07%	0.04%
	2001-6	0.16%	0.28%	0.09%	0.28%	0.26%	0.38%	0.02%	0.02%	0.54%	0.96%
	Variación	-1.18%	0.27%	-0.25%	0.26%	-0.06%	0.38%	-0.05%	0.01%	-1.54%	0.92%
Promedio POND. (por PIB)	1981-6	1.56%	0.35%	0.90%	0.12%	0.31%	0.15%	0.23%	0.00%	3.00%	0.62%
	2001-6	0.26%	0.24%	0.29%	0.20%	0.14%	0.52%	0.20%	0.03%	0.89%	0.99%
	Variación	-1.30%	-0.10%	-0.60%	0.08%	-0.17%	0.37%	-0.03%	0.03%	-2.11%	0.38%

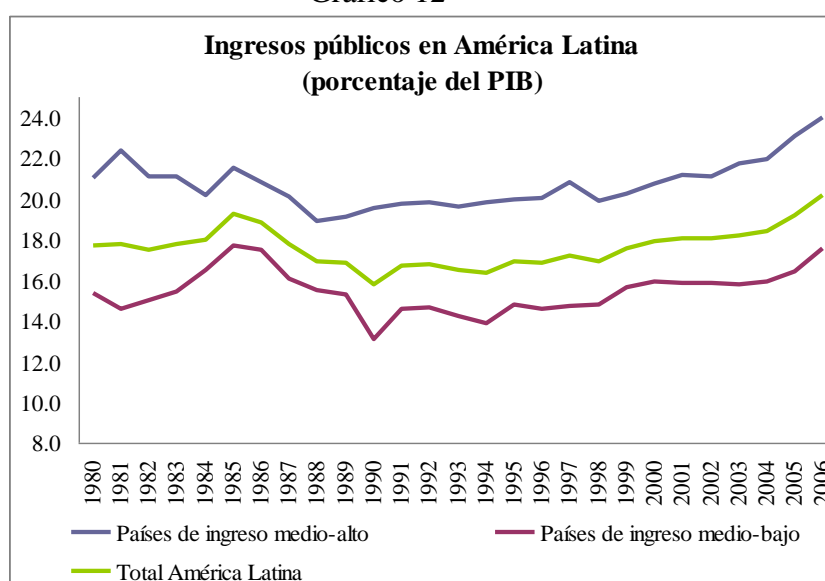
Fuente: Calderón y Servén (2010)

### 3. Los ingresos del sector público en América Latina

#### 3.1. Evolución de los ingresos del sector público

Los ingresos tributarios de la región han aumentado considerablemente durante las tres últimas tres décadas (ver Gráfico 12). De acuerdo a los datos de OxLAD, con excepción de Chile, Panamá y Perú, todos los países de la región incrementaron sus recaudos como porcentaje del PIB entre 1980 y 2006. En efecto, los ingresos promedio del sector público en América Latina pasaron de representar un 17,7% del producto interno bruto en 1980 a 20,2% del PIB en 2006. Tal como lo muestra el Cuadro 10, los países que presentaron las mayores transformaciones tributarias durante las últimas cinco décadas fueron Brasil, Paraguay, Uruguay y Honduras, en los cuales los recaudos crecieron 9.8, 9.7, 6.5 y 6.4 puntos del PIB respectivamente.

Gráfico 12



Fuente: Cálculos propios con base en OxLad

Las economías de la región con mayor carga tributaria en 1980 fueron Venezuela, Brasil y Chile. Para comienzos de la década de 1980, República Dominicana había reducido sus ingresos como porcentaje del PIB desde un 19% en 1950 hasta un 13,4% en 1980, abandonando el “club” de los países de alta carga tributaria en la región y dando paso a Uruguay, que vio incrementar su recaudo de niveles de 9,8% del PIB hasta 22,2% del PIB en el mismo periodo. De 1980 a 2006, los países de mayor carga tributaria continuaron siendo Brasil, Venezuela, Chile y

Uruguay, con ingresos tributarios por encima del 25% del PIB. Un segundo grupo de países, con ingresos tributarios cercanos al promedio regional de 20,2% del PIB (entre el 17% y el 25% del PIB), alberga a Argentina, México, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Un tercer grupo de países está conformado por aquellos con ingresos tributarios relativamente bajos, inferiores al 17% del PIB, donde reposan Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Cuadro 12

Ingresos del sector público en América Latina					
	1980	1990	2000	2006	Variación 2006-1980
<b>Países de ingreso medio-alto</b>	<b>21.0</b>	<b>19.5</b>	<b>20.7</b>	<b>24.0</b>	<b>3.0</b>
Argentina	14.9	11.3	15.2	17.4	2.6
Brasil	24.4	27.9	30.4	34.2	9.8
Chile	29.2	22.8	21.6	26.0	-3.3
México	16.0	15.9	15.8	17.0	1.0
Costa Rica	14.0	11.4	12.4	14.5	0.5
Uruguay	22.2	23.9	29.6	28.8	6.5
Venezuela	26.4	23.3	20.2	30.0	3.7
<b>Países de ingreso medio-bajo</b>	<b>15.4</b>	<b>13.1</b>	<b>15.9</b>	<b>17.6</b>	<b>2.2</b>
Colombia	10.6	8.7	13.0	17.5	7.0
Ecuador	20.3	18.0	20.4	16.9	-3.4
El Salvador	11.9	12.4	12.1	14.5	2.6
Guatemala	9.5	8.9	12.3	12.7	3.2
Honduras	14.8	17.1	18.7	21.2	6.4
Nicaragua	21.8	10.0	18.8	22.7	1.0
Panamá	22.2	21.4	18.2	18.6	-3.5
Paraguay	9.2	13.3	17.2	18.9	9.7
Perú	20.1	11.6	15.2	17.4	-2.7
República Dominicana	13.4	10.1	13.5	15.3	1.8
<b>Países de Suramérica</b>	<b>19.7</b>	<b>17.9</b>	<b>20.3</b>	<b>23.0</b>	<b>3.3</b>
<b>México, Centroamérica y RD</b>	<b>15.7</b>	<b>13.9</b>	<b>15.5</b>	<b>17.3</b>	<b>1.6</b>
<b>Total América Latina</b>	<b>17.7</b>	<b>15.8</b>	<b>17.9</b>	<b>20.2</b>	<b>2.5</b>

Fuente: Cálculos propios con base en OxLad

Existen diferencias en el comportamiento histórico del recaudo dependiendo del nivel de desarrollo en que se encuentren los países. Los países latinoamericanos de ingreso medio-alto muestran recaudos tributarios del orden 21,3% del PIB durante las últimas tres décadas, mientras que los países de ingreso medio-bajo mostraron ingresos de 15,5% del PIB. Adicionalmente, el crecimiento del recaudo en el periodo 1980-2006 fue de 3 puntos porcentuales del PIB en los países de ingreso medio-alto, frente a 2,2 puntos en los de ingreso medio-bajo. Lo anterior indica que, aparte de las



diferencias en el punto de partida, la brecha en la carga impositiva de acuerdo al nivel de ingreso de los países de América Latina se incrementó en el tiempo.

Con datos de la OCDE, es posible evidenciar que la diferencia entre la carga tributaria en América Latina y el mundo desarrollado se ha reducido en las dos últimas décadas. El diferencial de las cargas impositivas fue de 20,3 puntos del PIB en 1990-1994, con un 42% del PIB para la OCDE y un 21,7% del PIB para América Latina. En el periodo 2000-2006 dicho diferencial se contrajo hasta 17,2 puntos del PIB, con un 42% del PIB para la OCDE y un 24,8% del PIB para América Latina. Pese a ello, el recaudo de la OCDE continúa siendo considerablemente superior al de América Latina.

Por último, merece la pena destacar que en términos de recaudo también existen diferencias significativas entre los países latinoamericanos de acuerdo a la subregión en la que se encuentran. En este sentido, en el periodo 1980-2006 los países Suramericanos han exhibido una carga tributaria que promedia 20,2% del PIB, superior al promedio de México, Centroamérica y República Dominicana, cuyos ingresos como porcentaje del PIB fueron 15,6% en el mismo periodo. La diferencia entre la captación tributaria de los países suramericanos y los del norte de la región ha pasado de 4 puntos del PIB en 1980 hasta 5,7 puntos del PIB en 2006. Mientras el recaudo tributario en Suramérica creció 3,3 puntos del PIB entre 1980 y 2006, en el norte de la región, el crecimiento estuvo cercano a la mitad, 1,6 puntos del PIB.

### **3.2. Composición de los ingresos del sector público**

En América Latina la principal fuente de recursos fiscales para el Estado son los tributos. Estos incluyen impuestos directos, indirectos y contribuciones a la seguridad social. A principios de la década de 1990, los impuestos del gobierno nacional central representaban, en promedio, un 12,5% del PIB. Dos décadas después, como lo muestra la Cuadro 13, los ingresos tributarios de la región pasaron a representar un 16,7% del PIB.

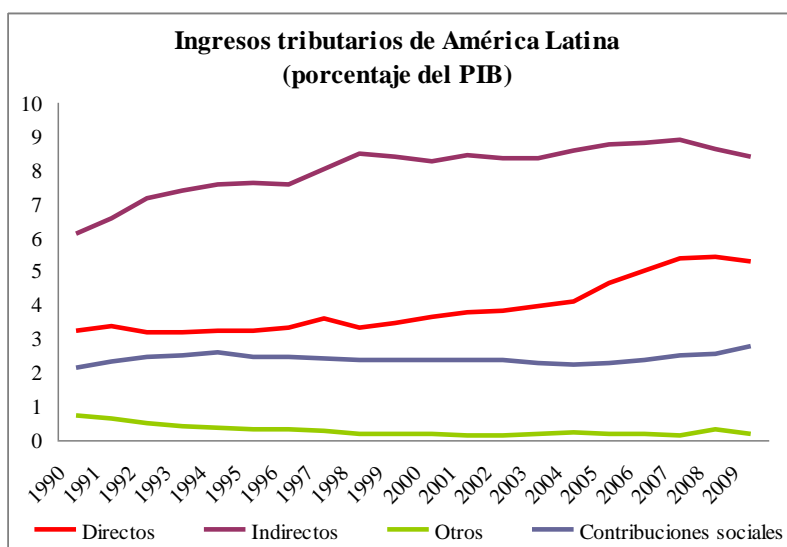
**Cuadro 13**  
**Composición de los ingresos tributarios del GNC**  
**(porcentaje del PIB)**

	1990					1997					2008				
	tributarios			Contribuciones		tributarios			Contribuciones		tributarios			Contribuciones	
	directos	indirectos	otros	a la SS	Total	directos	indirectos	otros	a la SS	Total	directos	indirectos	otros	a la SS	Total
Argentina	1.2	6.0	0.8	5.6	13.7	1.9	6.4	0.5	3.7	12.5	4.5	8.7	0.6	4.3	18.0
Bolivia	0.8	6.1	1.3	1.2	9.4	2.2	12.2	0.2	2.4	21.6	4.3	14.2	0.4	1.8	21.6
Brasil	6.3	5.1	0.0	6.3	17.7	6.6	5.1	0.0	6.4	23.8	9.3	7.4	0.0	8.0	23.8
Chile	2.3	10.2	0.5	1.6	14.7	4.1	11.5	0.6	1.3	16.1	7.3	10.6	0.7	1.5	16.1
Colombia	2.1	7.6	1.0	0.2	10.9	3.9	5.6	0.1	3.9	13.8	6.5	6.8	0.2	2.0	13.8
R. Dominicana	2.4	4.5	0.2	0.1	7.1	2.6	8.8	0.2	0.1	13.1	4.8	10.2	0.0	0.1	13.1
Ecuador	1.3	6.1	0.4	2.3	10.1	1.9	5.6	0.3	1.9	17.9	4.6	7.8	0.1	4.0	17.9
El Salvador	2.5	5.5	1.1	1.4	10.5	3.0	7.1	0.0	1.9	14.1	4.6	8.1	0.3	1.6	14.1
Guatemala	1.8	5.5	0.3	0.0	7.6	2.4	7.4	0.2	0.2	10.8	3.3	7.9	0.1	0.3	10.8
Honduras	3.0	9.3	0.0	0.6	12.9	3.4	8.0	0.0	0.5	15.7	5.1	9.7	0.0	1.1	15.7
México	4.1	5.5	0.1	2.1	11.9	4.1	4.7	0.3	1.5	11.3	5.2	2.7	0.2	1.3	11.3
Nicaragua	2.3	5.5	0.4	0.9	9.0	2.1	11.0	0.6	2.0	22.2	5.7	11.9	0.0	4.1	22.2
Panamá	4.3	5.7	0.3	4.5	14.7	4.9	4.6	0.4	6.1	17.0	5.5	5.1	0.2	5.8	17.0
Paraguay	1.5	3.3	4.6	0.5	9.9	2.2	8.8	0.5	1.2	14.5	2.2	9.8	0.4	1.3	14.5
Perú	1.8	6.8	2.2	0.9	11.7	3.6	9.3	1.2	1.9	15.3	7.3	8.2	0.2	1.8	15.3
Uruguay	2.2	11.9	-0.1	7.6	21.7	3.4	11.4	-0.2	7.6	25.1	5.6	11.1	0.4	6.2	25.1
Venezuela	15.7	2.1	0.0	0.9	18.7	9.7	7.6	0.0	0.4	14.5	6.8	6.7	0.0	0.8	14.5
Promedio	3.3	6.3	0.8	2.2	12.5	3.7	8.0	0.3	2.5	16.4	5.4	8.6	0.2	2.7	16.7

Fuente: CEPAL

Durante las últimas dos décadas, se han presentado modificaciones en la participación de los distintos tipos de impuestos en los ingresos tributarios. En 1990, la mitad de los ingresos tributarios estuvo representada por impuestos indirectos, como aranceles y gravámenes sobre bienes y servicios. Los impuestos directos representaban otra cuarta parte, Las contribuciones a la seguridad social y los otros impuestos representaban, respectivamente, un 17% y un 6% del total de los ingresos tributarios. En 2009, los pesos de los impuestos indirectos y de las contribuciones a la seguridad social permanecían inalterados en niveles del 50% y el 17% respectivamente. El cambio sustantivo se produjo entre los impuestos directos y otros, donde los primeros ganaron participación a favor de los últimos. El Gráfico 13 muestra la evolución de los tipos de ingresos en las dos últimas décadas.

**Gráfico 13**



Fuente: Cálculos con base en CEPAL

Estos cambios de largo plazo esconden modificaciones importantes que se dieron en distintos subperíodos. En efecto, tal como lo muestra el Cuadro 11, de 1990 a 1997 el crecimiento en ingresos tributarios estuvo soportado en ingresos indirectos, donde se destaca el crecimiento del impuesto al valor agregado, que tras los procesos de liberalización comercial sustituiría los ingresos asociados a las cargas arancelarias. De 1997 a 2008, por el contrario, la mayor captación tributaria vino liderada por el crecimiento en los ingresos directos. Lo anterior es un cambio significativo en términos de la distribución del esfuerzo tributario, sugiriendo que durante la última década la región se ha movido hacia impuestos más progresivos.

Estimaciones de Aldunate y Martner (2006), con base en las estadísticas financieras del FMI, la OCDE y la CEPAL, permiten comparar los ingresos tributarios de América Latina con otras regiones del mundo. Lo primero que cabe mencionar es que para 2006, los tributos en América Latina como porcentaje del PIB estimados por los autores (17,5%) eran ligeramente superiores a los de los países del Sudeste Asiático (15%), pero se encontraban por debajo de Estados Unidos (25,6%), la OCDE (36,3%) y la Comunidad Europea (40,5%). La carga tributaria directa de América Latina era la más baja entre los grupos considerados, mientras los tributos indirectos son mayores a los presentados en Asia y Estados Unidos, en niveles cercanos a la OCDE y Europa. Las contribuciones a la seguridad social en América Latina eran igualmente bajas en términos relativos, apenas por encima de los países del Sudeste Asiático.

Vale la pena anotar que los ingresos tributarios no son la única fuente de recursos en la región. Aldunate y Martner (2006) definen la carga fiscal como la suma de la carga tributaria y otros ingresos, donde se consignan, por ejemplo, las transferencias recibidas por hacienda pública y giradas por el Banco Central o por las empresas públicas, las regalías de la producción de minería o las donaciones. El Gráfico 14 muestra la carga fiscal para América Latina en 2006. De acuerdo a las diferencias entre la carga tributaria y la carga fiscal, se pueden agrupar los países de la región en las siguientes categorías:

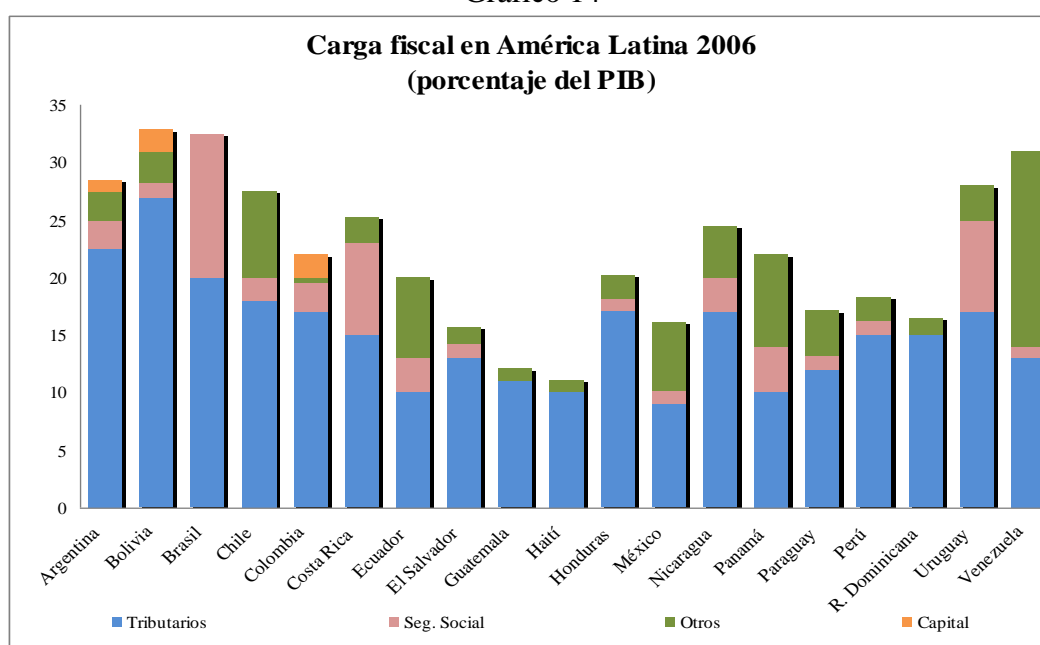
- i) En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay los ingresos tributarios son prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del GNC.

ii) En Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos corrientes originados por la explotación de recursos naturales, como hidrocarburos y minería.

iii) Principalmente en Nicaragua y, en mucho menor medida en El Salvador y República Dominicana, los ingresos corrientes del GNC superan los ingresos tributarios gracias a las donaciones.

iv) En Panamá y Paraguay existen otros ingresos corrientes producto de importantes actividades de servicios (el Canal de Panamá y la Represa de Iguazú, respectivamente) que de igual manera complementan los ingresos tributarios del GNC.

Gráfico 14



Fuente: Aldunate y Martner (2006) con base en CEPAL

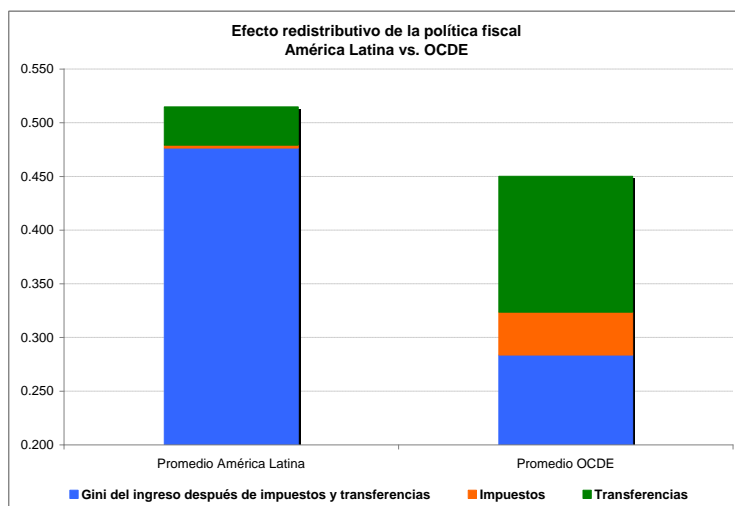
#### 4. Los efectos redistributivos de la política fiscal

##### 4.1. Una mirada general, en comparación con los países de la OCDE

Existe una copiosa literatura sobre los efectos redistributivos del gasto público social y una algo menos abundante sobre los impactos distributivos de la política tributaria. Los principales organismos multilaterales que sirven a la región han contribuido a este debate, incluida la CAF (2007). Las conclusiones generales que se derivan de este análisis son claras: la política fiscal contribuye a mejorar la

distribución del ingreso en América Latina, pero se logra poco en relación con lo que es típico en los países de la OCDE y los efectos se dan mucho más por la vía del gasto que de la tributación. Los detalles, tanto por tipo de ingresos como de gastos, así como las distintas variantes nacionales, son importantes.

Gráfico 15



Fuente: Goñi, López and Servén (2008), Jesuit y Mahler (2008) y Cubero y Hollar (2010)

El Gráfico 15 presenta una primera aproximación, comparando los promedios de varios estudios sobre América Latina resumidos por Goñi, López y Servén (2008)<sup>17</sup> y las estimaciones para la OCDE.<sup>18</sup> La conclusión es clara: América Latina redistribuye en promedio a través de la política tributaria y las transferencias públicas (pensiones, seguro de desempleo y asistencia social en dinero) el equivalente a 3.8 puntos del coeficiente de Gini, poco menos de una cuarta parte de los 16.7 puntos que se redistribuyen en los países desarrollados de la OCDE. Como resultado de ello, la alta inequidad que caracteriza la distribución primaria del ingreso en América Latina apenas se ve rasguñada por la tributación y las transferencias de carácter social. En los países desarrollados, la equidad en la distribución primaria no es necesariamente sobresaliente (y se ha deteriorado a lo largo del tiempo), pero es ciertamente mejor que la de América Latina y por ello no es correcto afirmar, como lo señalan varios estudios, que son similares. Sin embargo, el carácter equitativo de la distribución del ingreso en los países de la OCDE es en gran parte el resultado de la política tributaria

<sup>17</sup> Véanse resúmenes alternativos en Gómez Sabaini (2010), Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) y, para los países andinos, Barreix, Roca y Villela (2006), así como los análisis más genéricos de Banco Mundial (2006, cap. 5), CAF (2007, cap. 1) CEPAL (2010b, cap. II) y OCDE (2007, cap. 1).

<sup>18</sup> Sobre estos últimos, véanse Caminada y Goudswaard (2008), Jesuit y Mahler (2008) y Cubero y Hollar (2010).

y, aún más, de las transferencias de ingresos que se logran a través de la política social.

Las diferencias entre países son, sin embargo, importantes, y más significativas en relación con los impuestos que con las transferencias. Las estimaciones sobre la incidencia distributiva de la carga tributaria sufren, además, de conocidos problemas sobre cómo estimar la incidencia distributiva de ciertos impuestos, en particular del impuesto de renta corporativo (que puede recaer sobre los dueños o transferir a los consumidores a través de mayores precios de acuerdo con diferentes supuestos). Por este motivo y por los también conocidos ajustes en la información distributiva básica, los estudios de incidencia distributiva de la tributación difieren significativamente entre sí. Por ejemplo, el Cuadro 14 (que se presenta más adelante) muestra 3 de 12 países latinoamericanos con un efecto regresivo de la política tributaria sobre la distribución del ingreso, en tanto que Gómez Sabaini (2010) indica que ese fenómeno se da en 8 de 15 países.

Los motivos por los cuales la política tributaria tiene efectos mínimos o incluso regresivos sobre la distribución del ingreso en América Latina se desprenden de su estructura: la mayor dependencia de tributos indirectos que directos y, en este último caso, más del impuesto de renta corporativo que aquél que recae sobre las personas naturales. Nótese, sin embargo, que el tratamiento de la doble tributación genera una confusión entre estos dos últimos y, por ende, sobre el impacto distributivo del impuesto de renta. En particular, cuando se elimina la doble tributación en cabeza de las sociedades, estas últimas pagan el impuesto que recae, al menos en parte, sobre las personas naturales, e incluso lo hacen a la tasa de tributación marginal más alta.<sup>19</sup> Los beneficios tributarios específicos tienden a ser progresivos en el caso del impuesto de renta pero, por el contrario, pueden ser progresivos en el caso de los impuestos indirectos, cuando logran efectivamente desgravar o gravar con tasas más bajas rubros de consumo de los sectores de más bajos ingresos. Por ese motivo, en los países andinos la incidencia distributiva del IVA es progresiva en Bolivia, Colombia y Ecuador, en tanto que es regresiva en Perú, donde se aplica una tasa uniforme (Barreix, Roca y Villela, 2006). Nótese, sin

---

<sup>19</sup> Este es, por ejemplo, el caso de Colombia, a diferencia de Chile, donde la doble tributación se elimina en cabeza de las personas naturales. Los estudios existentes no parecen en general tener en cuenta este hecho.

embargo, que en estos casos los beneficios distributivos pueden tener costos en términos de eficiencia del tributo. Aunque la evasión y elusión de los impuestos (incluida, en este último caso, el uso de empresas constituidas en paraísos fiscales) es, sin duda, regresiva en el caso del impuesto de renta, es difícil saber si en general hay un efecto regresivo de la evasión en el caso del IVA.

En cualquier caso, los cambios más recientes en la estructura tributaria latinoamericana indican que la tributación directa ha mejorando en América Latina desde la década pasada, en contraste con lo que aconteció durante el decenio de 1990, cuando las reformas se orientaron a mejorar la tributación indirecta. Los estudios sobre incidencia distributiva de la tributación se refieren en general a estimaciones previas al período en el cual se dio esta mejoría, por lo cual puede decirse que la región ha venido avanzando en esta materia.

**Cuadro 14**  
**Efecto redistributivo de la política fiscal: América Latina vs. OCDE**

Coeficiente de Gini del ingreso antes y después de impuestos y transferencias. .								
A. América Latina	Año	Coeficiente de Gini		Redistribución de la política fiscal			Porcentaje de distribución	
		Ingreso antes de impuestos y transferencias	Ingreso después de impuestos y transferencias	Total	Impuestos	Transferencias	Impuestos	Transferencias
Argentina	2003	0.500	0.481	0.019	0.005	0.014	25.2	74.8
Bolivia	2004	0.604	0.543	0.062	0.000	0.061	0.6	99.4
Brasil	2003	0.560	0.543	0.018	-0.001	0.019	-7.8	107.8
Chile	2003	0.472	0.456	0.017	0.002	0.015	11.0	89.0
Colombia	2003	0.568	0.522	0.046	0.012	0.034	25.7	74.3
Costa Rica	2000	0.451	0.383	0.068	0.008	0.060	11.8	88.2
El Salvador	2000	0.474	0.458	0.016	-0.020	0.036	-125.0	225.0
Guatemala	2004	0.463	0.426	0.037	0.006	0.031	16.2	83.8
Honduras	2004	0.535	0.481	0.054	-0.001	0.055	-1.2	101.2
México	2002	0.510	0.494	0.015	0.009	0.006	58.8	41.2
Nicaragua	2001	0.531	0.470	0.061	0.001	0.060	1.8	98.2
Panamá	2003	0.538	0.458	0.080	0.006	0.074	7.5	92.5
Perú	2004	0.486	0.479	0.007	0.008	-0.002	129.4	-29.4
<b>Promedio América Latina</b>		<b>0.515</b>	<b>0.476</b>	<b>0.038</b>	<b>0.003</b>	<b>0.036</b>	<b>11.8</b>	<b>88.2</b>
<b>Coeficiente de variación</b>		<b>0.089</b>	<b>0.093</b>	<b>64.3%</b>	<b>292.9%</b>	<b>68.5%</b>		
<b>B. OCDE</b>								
Alemania	2000	0.473	0.275	0.198	0.050	0.148	25.3	74.7
Australia	2003	0.460	0.312	0.148	0.047	0.101	31.8	68.2
Bélgica	1997	0.481	0.250	0.231	0.074	0.157	32.0	68.0
Canadá	2000	0.429	0.315	0.114	0.040	0.074	35.1	64.9
Dinamarca	2004	0.419	0.228	0.191	0.042	0.149	22.0	78.0
Estados Unidos	2004	0.481	0.372	0.109	0.044	0.065	40.4	59.6
Finlandia	2004	0.463	0.252	0.211	0.046	0.165	21.8	78.2
Francia	1994	0.485	0.288	0.197	0.018	0.179	9.1	90.9
Holanda	1999	0.372	0.231	0.141	0.044	0.097	31.2	68.8
Irlanda	1987	0.500	0.328	0.172	0.045	0.127	26.2	73.8
Noruega	2000	0.403	0.251	0.152	0.039	0.113	25.7	74.3
Reino Unido	1999	0.498	0.343	0.155	0.031	0.124	20.0	80.0
Suecia	2000	0.447	0.252	0.195	0.037	0.158	19.0	81.0
Suiza	2002	0.392	0.274	0.118	0.002	0.116	1.7	98.3
<b>Promedio OCDE</b>		<b>0.450</b>	<b>0.284</b>	<b>0.167</b>	<b>0.040</b>	<b>0.127</b>	<b>24.4</b>	<b>75.6</b>
<b>Coeficiente de variación</b>		<b>0.091</b>	<b>0.156</b>	<b>23.1%</b>	<b>40.6%</b>	<b>27.3%</b>		

Fuente: Goñi, López and Servén (2008), Jesuit y Mahler (2008) y Cubero y Hollar (2010)

El Cuadro 14 muestra las diferencias en el impacto distributivo de la tributación y las transferencias sociales entre países latinoamericanos vs. los de la

OCDE. En materia tributaria, el mejor ejemplo es Colombia, pero incluso en este caso el impacto redistributivo es menor que el de todos los países desarrollados, con excepción de Suiza. Gómez Sabaini (2010) no incluye datos para Colombia e indica que el mejor caso es Argentina, que tuvo 1.9 puntos de mejoría en el Gini con base en la tributación en 2006, superior a los 0.5 puntos que indica el Cuadro 14 con datos para 2003. En los países industrializados el peor caso es, como ya se mencionó, Suiza (con 0.2 puntos), y el mejor Bélgica (con 7.4 puntos), pero en la mayoría de los casos se colocan no muy distantes de la media de 4 puntos. Es interesante resaltar también que Estados Unidos es el país donde se logra una mayor proporción de mejoría distributiva por la vía tributaria (dos quintas partes), pero esto es, más bien, el reflejo del bajo esfuerzo que se hace a través del gasto.

El efecto redistributivo que se logra a través de las transferencias sociales no solo es más marcado en los países desarrollados que en América Latina, sino mucho más uniforme. Los países escandinavos (algo menos Noruega que los otros tres) sobresalen, al igual que Alemania, Bélgica y Francia, en tanto que Suiza y el grueso de los países anglosajones (Australia, Canadá y Estados Unidos) tienen aparatos de transferencias sociales menos redistributivos; el Reino Unido se encuentra en una situación intermedia. Esto corresponde, por lo demás, a las características de los distintos Estados de Bienestar. Siguiendo las conocidas caracterizaciones de Esping-Andersen (1990), los Estados de Bienestar social demócratas y corporativistas son mucho más redistributivos que los liberales.

En América Latina, el alcance del efecto redistributivo de las transferencias es mucho más diverso y va desde montos nulos o muy reducidos hasta más significativos, pero en el mejor de los casos solo comparables al peor de la OCDE (Estados Unidos). Los mayores niveles de transferencias se logran en países de la región de muy diversos niveles de desarrollo: relativamente bajos (Bolivia y Honduras) y medio-altos (Costa Rica y Panamá). Además, no hay una clara correlación con grado de desarrollo social de los países, a diferencia de lo que acontece con la política social en su conjunto, como veremos más adelante.

Es necesario resaltar que todas estas comparaciones son, en cualquier caso, estáticas, ya que no consideran el impacto de largo plazo sobre la equidad que se logra a través de la política social, así como la mayor igualdad de oportunidades que



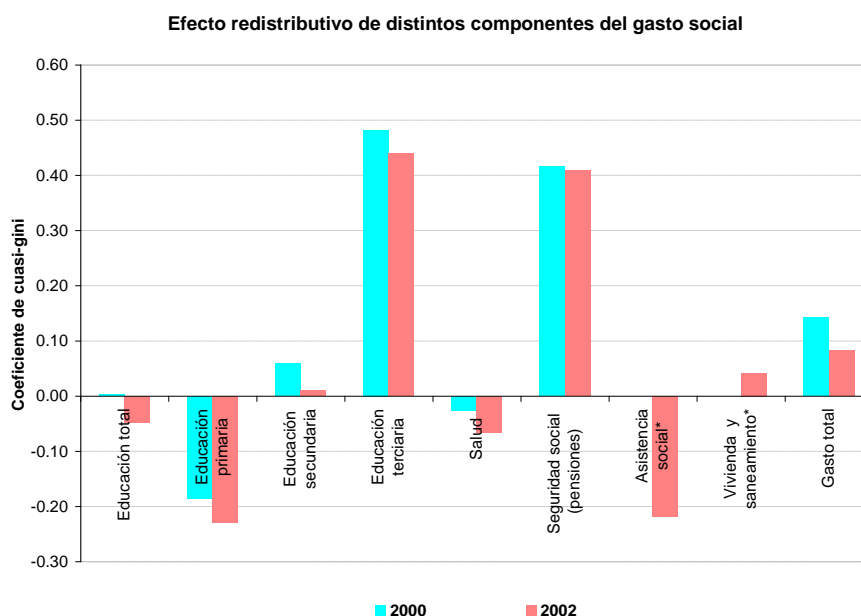
caracteriza a las sociedades más equitativas. Para ponerlo en otros términos, en América Latina estos pobres resultados distributivos de la política fiscal contribuyen a la transmisión intergeneracional de desigualdad, en tanto que en los países industrializados la política pública contribuye decididamente a combatirla.

Antes de analizar con más detalle la situación latinoamericana, conviene resaltar también que la distribución primaria del ingreso también es decisiva. Este hecho se corrobora al estimar la correlación entre los Ginis antes y después de impuestos de los países de la OCDE, que es de 0,59. Algunos países logran tener buenas distribuciones del ingreso gracias a la política fiscal: los países escandinavos son el caso más notable, al igual que Bélgica. Pero existen dos casos en donde la mejor distribución primaria predomina: Holanda y, en menor medida, Suiza. La política fiscal es una buena palanca para mejorar la distribución, pero no puede compensar por sí sola la fuerte desigualdad primaria del ingreso que caracteriza al grueso de los países latinoamericanos.

#### **4.2. La evidencia sobre los efectos redistributivos del gasto público social en América Latina**

Distintos trabajos de la CEPAL (2000a, 2000b, 2007 y 2010b), el BID (cuyos resultados fueron publicados en CEPAL, 2006c), la CAF (2007, cap. 1) y el Banco Mundial (Goñi, López y Servén, 2008) han analizado un análisis de los efectos redistributivos del gasto público social, que incluye tanto los servicios sociales básicos como las transferencias en dinero analizadas en la sección anterior. El Gráfico 16 presenta los datos de dos estudios, del BID y la CEPAL, que en se refieren a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los años 1990 y comienzos del siglo XX, pero cuyas conclusiones son similares a las de otros trabajos sobre el tema.

Gráfico 16



Fuente: CEPAL (2006b), Cuadro II.10, y CEPAL (2007), Cuadros II.16 a 19

Estos estudios indican que los efectos distributivos difieren significativamente de acuerdo con los distintos tipos de gastos. Una buena clasificación los permite dividir en tres categorías. La primera corresponde a programas que son altamente redistributivos, según se refleja en coeficientes de cuasi-gini negativos, que corresponde a una situación en la cual el gasto beneficia más que proporcionalmente a los sectores sociales de más bajos ingresos. Estos gastos son de dos tipos: los programas de asistencia social y los programas básicos de política social que tienen niveles muy altos de cobertura, como la educación primaria y algunos servicios de salud. Los programas de asistencia social incluyen programas asistenciales de vieja data (por ejemplo, los programas nutricionales para la población infantil, que son altamente progresivos), así como los más recientes programas de subsidios condicionados.<sup>20</sup>

La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento. Estos tipos de gasto no se alejan significativamente de la equi-distribución, es decir de un cuasi-gini cercano a cero. Dada la alta desigualdad en la distribución del ingreso primario, esto indica que la proporción de subsidios que los sectores de bajos ingresos reciben por esta vía son muy superiores a lo que reciben los de altos ingresos.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Galiani (2009), que resalta la alta rentabilidad social de todos estos programas de asistencia social.

La tercera categoría incluye aquellos rubros de gasto social cuyos beneficios tienden a estar concentrados en una proporción alta en los deciles más altos de la distribución del ingreso y cuyo cuasi-gini es, por lo tanto, positivo. Los dos casos en mención son la educación universitaria y la seguridad social (pensiones en las estimaciones). Sin embargo, aún en estos casos la distribución es, en general, ligeramente mejor que la del ingreso primario, lo que indica nuevamente que la proporción de los subsidios que reciben los sectores de bajos ingresos tienden a ser mayores que la que reciben los de altos ingresos.

En promedio, el cuasi-gini del gasto social es muy bajo y cercano a cero o ligeramente negativo si se excluye la seguridad social. Esto indica que el gasto social ejerce un efecto positivo sobre la distribución. Sin embargo, según este análisis, una reasignación del gasto hacia los rubros más redistributivos y una focalización de todos los gastos hacia los sectores de más bajos ingresos tendrían el efecto de mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, esta conclusión se basa en un análisis parcial, que ignora al menos tres tipos de consideraciones.

La primera y más obvia es que el impacto distributivo depende no solo de los cuasi-ginis de distintos tipos de gastos sino también, y aún más, de la magnitud del gasto asignado a ellos. Esto es obvio al comparar nuevamente América Latina con la OCDE: la diferencia no yace solamente en el impacto redistributivo del gasto social sino en la magnitud del gasto social, que es mucho mayor en la OCDE. Por otra parte, aunque los programas asistenciales son altamente redistributivos, absorben apenas pequeñas proporciones del gasto público social, incluidos los subsidios condicionales. Por este motivo, de acuerdo con los estimativos de la CEPAL (2007, cuadro II.20) contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo del gasto social total. El grueso del impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, éstos son los que transfieren mayores subsidios hacia los sectores más pobres de la población.

La segunda es que, en los programas con vocación universal, el efecto redistributivo depende fundamentalmente del grado de cobertura de los servicios correspondientes. De hecho, casi invariablemente la historia de los programas sociales en el mundo entero ha sido de unos programas que se desarrollan inicialmente para

segmentos relativamente privilegiados de la población, pero que se tornan cada vez más progresivos en su incidencia a medida que se expande su cobertura. Así ha ocurrido igualmente con los programas sociales en América Latina. Así, por ejemplo, cuando se comparan la incidencia distributiva de distintos tipos de gasto público en Colombia en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992 (Selowsky, 1979 y Vélez, 1996), se observa que el que se realiza en educación primaria ya era altamente progresivo en 1974 pero se hizo aún más progresivo con posterioridad, en tanto que el de educación secundaria se concentraban en sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura desplazó sus mayores beneficios hacia sectores de más bajos ingresos. Lo que esto indica es que el gasto *marginal* en la ampliación de la cobertura es altamente redistributivo, quizás tanto o más que los gastos en asistencia social.

La tercera consideración es que estos cálculos son de carácter estático y no incluyen, como hemos visto, la contribución que la política social puede hacer, a través de la universalización de los servicios correspondientes, a romper los canales de transmisión intergeneracional de la desigualdad. La focalización puede ayudar a combatir la pobreza extrema pero no es claro que contribuya a romper estos canales e incluso puede generar mecanismos de segmentación en la provisión de servicios que resultan a la postre funcionales a la reproducción de las desigualdades, en especial servicios sociales que están segmentados por su calidad.

De esta manera, si concentramos la atención en la segunda categoría, la mejor política en términos distributivos debe ser avanzar a la universalización de los servicios. La historia es un poco más complicada en la tercera categoría. En el caso del gasto en educación superior, existen argumentos fuertes para introducir un sistema de financiamiento alternativo basado en becas más que en la educación gratuita, reconociendo en cualquier caso que las universidades son también fuente de generación de conocimiento y deben recibir, por lo tanto, recursos apropiados para la generación de los bienes públicos correspondientes, y que la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de “des-segmentación social” en sociedades en que los espacios de encuentro entre los ciudadanos provenientes de diferentes estratos sociales son muy limitados.

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social (pensiones) muestra mayores complejidades. El primer problema es los estimativos

corrientes, como los que reproduce el Gráfico 16, exageran el carácter regresivo del gasto en este rubro. Una razón básica es que dichos cálculos no deducen las contribuciones (presentes y pasadas) de quienes se benefician del sistema. Si el gasto es regresivo, porque el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresivas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo *neto* es mucho más bajo del que se estima normalmente y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos. Un caso de este tipo es de hecho, el de Argentina, donde las pensiones no contributivas son altamente redistributivas, como lo indica el Cuadro 15.<sup>21</sup> Otra razón es que una parte importante de lo que aparece como aportes presupuestales son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores, que deberían ser nuevamente excluidas de los cálculos.

En este caso, la asociación básica es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (Cuadro 15).<sup>22</sup> En general, los datos corroboran la apreciación de que el gasto es más redistributivo cuando hay mayor acceso, medido a través del grado de formalidad laboral, pero existen excepciones notorias, tanto por el lado positivo como negativo. En el primer caso, sobresalen los casos de Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas de carácter universal de carácter no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado un grado muy limitado de cobertura del sistema de pensiones dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados (Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral). Como ya se ha señalado, el dato correspondiente a Argentina se refiere a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto. A largo plazo, la solución en el caso de la seguridad social es la universalización gradual, mezclando el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo, un tema sobre el cual parece existir un consenso creciente.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Otro caso, aunque referido a la seguridad social en salud, es el que ilustra Vélez (1995). Así, aunque la cobertura dichos gastos eran ligeramente regresivos en Colombia en 1992, los subsidios netos eran altamente progresivos, con un cuasi-gini de -0.345, de hecho no muy diferente al de la educación primaria.

<sup>22</sup> Desde la perspectiva de la seguridad social, este es el tema que aborda extensamente Uthoff (2011).

<sup>23</sup> Véanse, entre otros, CEPAL (2006a) y Uthoff (2011),

Cuadro 15

Relación entre la formalidad laboral y el efecto redistributivo del gasto en seguridad social				
	Formalidad laboral c. 2005	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-gini)	
			c. 2000	c. 2002
Argentina	62.4	4.0	0.21	-0.176
Bolivia	34.8	9.6	0.28	0.276
Brasil	68.6	3.8	0.40	0.396
Colombia	55.2	4.8	0.68	0.680
Costa Rica	63.3	3.9	0.29	0.471
Ecuador	47.2	8.5	0.40	0.396
Guatemala	46.8	7.5	0.65	0.648
Honduras	45.5	9.4		0.710
México	62.2	4.9	0.38	0.377
Panamá	64.4	4.7		0.552
Perú	41.7	7.7		0.605
Uruguay	57.4	4.2	0.46	0.346

Fuente: CEPAL (2007)

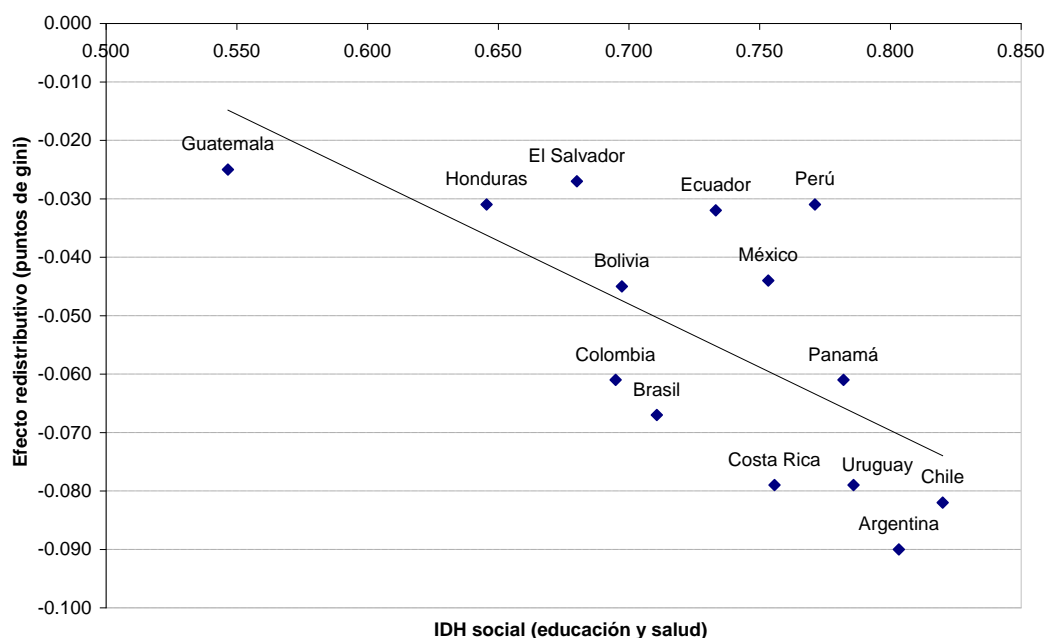
Los estimativos sobre el efecto redistributivo total del gasto público social deben tomar en cuenta, como hemos dicho, no solo los efectos distributivos de cada tipo de gasto sino también los recursos que se destinan a ellos. El Gráfico 16 muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud del índice. Uno de los problemas de estas estimaciones es que excluyen los segmentos privados de los sistemas, especialmente de pensiones y salud, que varían hoy de país en país. Como ya se señaló en relación con las pensiones, una comparación precisa debería incluir tanto contribuciones como gastos públicos o privados, o estimar únicamente el impacto distributivo de las contribuciones públicas netas. Hasta donde va nuestro conocimiento, no existen estimaciones comparables de este tipo.

Los datos correspondientes indican que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron en forma temprana los servicios sociales del Estado y que han logrado los mayores niveles de cobertura de sus servicios básicos de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se incluye en las estimaciones corrientes sobre este tema). Los países con políticas sociales de grados intermedios de desarrollo tienen también, pero en este campo el impacto distributivo acusa grandes diferencias: Brasil y Colombia tienen sistemas más redistributivos en tanto que Ecuador, México y, especialmente, Perú, tienen sistemas de gasto mucho menos

progresivo. El menor impacto redistributivo se alcanza en sistemas de menor desarrollo relativo, en particular los centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

Gráfico 17

Relación entre el efecto redistributivo del gasto social y el Índice de desarrollo humano social



Fuente: Efecto redistributivo del gasto social según CEPAL (2007), Cuadros II.16 a 19. Índice de Desarrollo humano según base de datos del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (nueva metodología).

La conclusión general que se deriva de este análisis es que el objetivo general de la política social debe ser la universalización y que esa tarea generará en el margen gasto social altamente progresivo. Esta es la propuesta que han formulado la CEPAL (2000 y 2010a) y un estudio del BID (Molina et al., 2006).<sup>24</sup> Como los sistemas universales son, por definición más costosos, el esfuerzo de generación de recursos es ineludible, y lo será más para romper la desigualdad en sociedades altamente desiguales. Esta es, por lo demás, como hemos visto, la experiencia de los países industrializados con sistemas de bienestar de corte social demócrata y corporativista, donde los beneficios irradian también sobre la distribución primaria del ingreso.

La asistencia social y los esfuerzos de focalización que los acompañan solo podrán hacer una contribución marginal, pero no por ello menos importante, especialmente para combatir la pobreza extrema, adaptar los programas a las características específicas de algunas poblaciones (v.gr., indígenas) y garantizar que

<sup>24</sup> Para una relación con los debates históricos sobre política social, véase también Ocampo (2008).

poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan tener dicho acceso. Una de las virtudes de los programas de transferencias condicionadas es que tienen como requisito el acceso a estos programas universales e igual acontece con otros programas que se han ido desarrollando que tienen como objetivo servir de mecanismo de coordinación para que los sectores más pobres de la población tengan acceso a los programas universales. En estos casos será necesario que se superen los problemas que han sido identificados por los críticos de la focalización: los errores de información, las distorsiones en los incentivos que ellos generan y los problemas de segmentación y estigmatización que caracterizan dichos sistemas; entre ellos, América Latina solo ha avanzado en superar el primero de estos problemas (Cornia y Stewart, 1995; Makandawire, 2007; Sen, 1995).

Estas conclusiones coinciden con lo que Korpi y Palme (1998), al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado “la paradoja de la redistribución”: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que usan criterios de focalización (particularmente los anglosajones). De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con los sistemas más universales. Dicho apoyo es esencial para poder alcanzar los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Ese argumento se verá reforzado si los sistemas universales contribuyen además a reducir las desigualdades de base, es decir contribuyen a mejorar la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración sobre es que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa (Alesina y Glaeser, 2004). La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y éstos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal, incluyendo, como lo señalan los estudios reseñados en la sección anterior, sistemas elaborados de transferencias de ingresos.



### 4.3. La política social y las mejoras distributivas recientes

El análisis precedente estaría incompleto sin algunas contribuciones sobre la contribución de la política social a la mejoría reciente en la distribución del ingreso. Esta mejoría ha sido analizada por Cornia (2010), Gasparini *et al* (2009), Gasparini y Lustig (2011) y las contribuciones a López-Calva y Lustig (2010). En ella parecen haber incidido tanto los efectos coyunturales como los estructurales; unos y otros han estado asociados en parte a la política social. Entre los factores coyunturales, se cuentan la reversión de los fuertes impactos distributivos adversos que experimentaron varios países durante la crisis de fines del siglo XX y comienzos de la actual y la reducción en la brecha rural-urbana generada por el fuerte incremento de los precios relativos de los productos agropecuarios. El auge económico generó, además, un aumento significativo en las oportunidades de empleo (especialmente, de empleo asalariado), que se enfrentó, adicionalmente, a una reducción importante del crecimiento en la oferta laboral, como resultado conjunto de fenómenos demográficos y de las oportunidades que ha brindado, al norte de la región, la migración de mano de obra hacia Estados Unidos y Europa.

Otros factores favorables son de carácter más permanente. El fuerte aumento en la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados que caracterizó los años 1990 se ha frenado o revertido parcialmente. La política educativa contribuyó a este resultado, tanto a través del aumento en los años de educación en la población, como de la reducción en algunas dimensiones de la desigualdad educativa. De hecho, las estimaciones econométricas de Cornia (2010) indican que la reducción en la desigualdad educativa es el factor que más ha incidido en la mejora en la distribución del ingreso en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, los efectos de la política educativa no han sido todos favorables. Si bien ha mejorado el acceso a la educación secundaria, la distribución del acceso a la educación terciaria no lo ha hecho e incluso se ha deteriorado en varios países. No menos importante, mientras que las brechas en acceso se están cerrando, es posible que la brecha en la calidad esté aumentando (Gasparini *et al.*, 2009).

Distintos estudios nacionales corroboran la importancia de la política educativa. Por ejemplo, Jaramillo y Saavedra (2010) concluyen que la expansión de la educación básica y la distribución más igualitaria de la tierra hicieron que Perú de

comienzos del siglo XXI fuera menos desigual que el de cuatro décadas antes. En Brasil, la desigualdad en la educación aumentó hasta el final del siglo pasado, y ha disminuido continuamente desde entonces. Esta reciente caída es uno de los factores responsables de la disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso. La concavidad de la curva (de forma U invertida) muestra una relación inversa que implica que entre más rápido se expanda la educación, más rápido cae la desigualdad educativa y por consiguiente la desigualdad distributiva en materia de ingresos (Barros *et al.*, 2010).

El impacto favorable de los esfuerzos en materia educativa ha sido tal vez la contribución más importante de la política social a la reducción de la desigualdad. La ampliación de los nuevos esquemas de transferencias, entre los que se destacan las condicionadas, ha contribuido también a la mejora distributiva, pero su impacto ha sido algo menor. La explicación básica es, como hemos visto, que estos esquemas involucran montos de recursos, que como proporción del ingreso nacional de los distintos países, son modestos y en varios de ellos tienen una cobertura limitada.

El impacto de los programas de transferencias ha sido importante en los dos países más grandes de la región. El mayor contribuyente ha sido el programa social Progresas/Oportunidades, a lo cual se agrega el programa rural Procampo. En el caso mexicano, Esquivel (2009) plantea que desde 1992 ha mostrado el incremento notable en el porcentaje de hogares que reciben algún tipo de transferencia. En Brasil, Las transferencias públicas representan más del 80% de los ingresos no laborales y el 29% del ingreso de los hogares brasileños. Estas transferencias incluyen pensiones y otros beneficios de la seguridad social, una transferencia a los ancianos y discapacitados (*Benefício de Prestação Continuada*) y *Bolsa Família*. Este último programa de transferencias condicionadas ya alcanza 11 millones de familias (más de 46 millones de personas). Según Gasparini y Lustig (2011), el programa Oportunidades explica poco menos de una quinta parte de la mejoría distributiva en México, en tanto que el conjunto más amplio de transferencias que tiene Brasil contribuyó a dos quintas partes de la mejoría experimentada en dicho país, con una contribución dominante de los mecanismos de seguridad social.

Con excepción de los casos de México, Honduras y Brasil, la mayoría de programas de transferencias directas en la región no se desarrollaron durante la

década de los 1990, sino que se presentaron tras una oleada casi simultánea de iniciativas en el primer lustro de la década del 2000. Los principales programas han sido Familias en Acción en Colombia (2005), Bono de Desarrollo Humano (2001) y Beca Escolar (2003) en Ecuador, Chile Solidario (2002) en Chile, Programa Juntos (2005) en Perú, Familias por la Inclusión Social (2005) en Argentina y Tarjeta Solidaria (2005) en República Dominicana. De acuerdo al Banco Mundial (2009), los programas de transferencias directas han logrado reducir en la región el trabajo infantil, la pobreza y han aumentado el consumo de alimentos ricos en proteínas como la leche, la carne y el huevo. El cuadro 16 lista los principales programas de transferencias directas en la región.

Cuadro 16.  
Principales programas de transferencias directas en América Latina

País	Programa	Año inicio	Presupuesto
Argentina	Programa Familias	2002	Fase I: 853 USD millones
Bolivia	Juancito Pinto	2006	30 millones USD por año
Brasil	Bolsa Alimentação	2001*	8,3 millones de reales
Brasil	Bolsa Escola	2001*	626 millones de reales
Brasil	Bolsa Familia	2003	5 billones de USD en 2005
Brasil	Programa de Eradicação do Trabalho Infantil	1996**	535 millones de reales en 2005
Chile	Chile Solidario	2002	0,08% del PIB en 2005
Chile	Subsidio unitario familiar	1981	70 millones de USD en 1998
Colombia	Familias en Acción	2001	0,2% del PIB en 2007
R. Dominicana	Solidaridad	2005	125 millones de USD en 2008
Ecuador	Bono Desarrollo Humano	2003	194 millones de USD en 2005
El Salvador	Red Solidaria	2005	51,4 millones de USD
Guatemala	Mi Familia Progresiva	2008	0,2% del PIB en 2007
Honduras	Programa Asignación Familiar	1998	20 millones de USD en 2008
Jamaica	Advancement through Health and Education	2001	245 millones de USD en 2007-08
México	Oportunidades (Antes PROGRESA)	1997	3,200 millones de USD en 2006
Nicaragua	Atención a Crisis	2005	2 millones de USD en 2005
Panamá	Red Oportunidades	2006	160 millones de USD en 5 años
Paraguay	PROPAIS II	2006	9,6 millones de USD en 2007
Perú	Juntos	2005	100 millones de USD en 2006

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial

\* En 2003 integraría Bolsa Familia, \*\* En 2006 integraría Bolsa Familia

Otro efecto importante que debe ser resaltado es el cambio en los regímenes laborales. Pese a que durante el proceso de reformas de mercado no hubo una gran liberalización de los mercados de trabajo, el deterioro distributivo se dio en el contexto de debilidad de los movimientos sindicales y de una política salarial (en particular, en materia de salario mínimo) adversa a los trabajadores. Por el contrario, la primera década del siglo XXI se caracterizó por una relación más amistosa con los movimientos sindicales y con el aumento del salario mínimo en diversos países. Las reformas laborales también cambiaron de signo en varios de ellos, hacia mayor

protección (Murillo, Ronconi y Schrank, 2011). Brasil es aquí el caso más destacado, ya que al ascenso de un líder sindical a la Presidencia de la República coincidió con un aumento del 35% del salario mínimo real entre 2001 y 2007. Barros *et al.* (2010) señalan que el aumento en el salario mínimo tuvo un impacto positivo sobre la distribución, tanto como resultado de la menor desigualdad salarial como de la mejora en los beneficios prestacionales asociados al salario mínimo.

Conviene resaltar, en cualquier caso, que la mejoría reciente no ha logrado, por supuesto, superar el problema fundamental de mala distribución del ingreso que caracteriza a la región y que sigue siendo, con África sub-Sahariana, una de las peores del mundo. Además, en el conjunto de la región, no ha logrado revertir plenamente el deterioro que se experimentó en las dos últimas décadas del siglo XX, que en algunos países continuó hasta los primeros años del siglo XXI. A las mejorías ya recientes en materia de gasto educativo y de diseño de sistemas progresivos de transferencias deberán agregarse una reducción permanente de las brechas rural-urbanas, la solución de los problemas estructurales asociados al acceso a la seguridad social para los trabajadores que no trabajan en el sector formal, la consolidación del acceso a la educación básica y la ampliación del acceso a la educación superior de los sectores de menores ingresos y las grandes brechas que se han ido generando en la calidad de la educación. No menos importante, como vimos en una sección anterior, dependerá igualmente del diseño de sistemas tributarios mucho más progresivos.

## Referencias

- Aldunate, Eduardo y Ricardo Martner (2006). Política fiscal y protección social. Revista de la CEPAL No 90. Diciembre de 2006
- Alesina, Alberto y Edward L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ y Guido Tabellini (2005). Why is fiscal policy often procyclical?," Harvard Institute of Economic Research Working Papers 2090, Harvard - Institute of Economic Research
- Banco Mundial (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington y Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Barreix, Alberto, Jerónimo Roca y Luiz Villela (2006), "Fiscal Policy and Equity Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries," Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Barros, Ricardo Paes de, Mirela de Carvalho, Samuel Franco y Rosane Mendonça (2010) “Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Brazil, en Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, Washington D.C.: Brookings Institution, capítulo 6.
- Bello, Omar y Juan Pablo Jiménez (2008), “Política fiscal y ciclo económico en América Latina”, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- CAF (2007), *Reporte de Economía y Desarrollo 2007/2008: Oportunidades en América Latina*, Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- \_\_\_\_\_ (2010), \_\_\_\_\_, Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Caminada, Koen y Kees Goudswaard (2001), “International Trends in Income Inequality and Social Policy,” *International Tax and Public Finance* 8 (4), pp. 395-415.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria (1995). “Evolución y desempeño del gasto social: la experiencia de los países”. En: *Provisión y regulación pública en los sectores sociales: lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta* / Carciofi, Ricardo; Beccaria, Luis -- Bogotá, Colombia : 1995 -- pp.94-101
- Cattao, L. y Bennett Sutton (2002). “Sovereign Defaults: the role of volatility”. IMF Working Paper 02/149.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago: Serie Libros de la CEPAL, No. 47.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá: CEPAL y Alfaomega.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006a), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago: CEPAL
- \_\_\_\_\_ (2006c), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2010b), “Impacto distributivo de las políticas sociales”, en *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Parte 2, Santiago: CEPAL.
- Cominetti, Rosella y Gonzalo Ruiz (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Cuadernos de la CEPAL No. 80, junio.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), “Income Distribution under Latin America’s Center-Left Regimes”, *Journal of Human Development and Capabilities*, febrero.
- \_\_\_\_\_ y Frances Stewart (1995), “Two Errors of Targeting”, en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, cap. 13, pp. 350-386.

- Cubero, Rodrigo, e Ivanna Vladkova Hollar (2010), "Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America," *IMF Working Paper 112*.
- Daughters, Robert and Leslie Harper (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms", in E. Lora (editor), *The State of State Reform in Latin America*, Inter- American Development Bank, Washington, D. C.
- De Mello, Luiz (2004): "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?", *Public Finance Review*, 32, 1: 4-35.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge and Princeton: Polity Press and Princeton University Press.
- Esquivel, Gerardo (2009), "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA", Research for Public Policy. Inclusive Development, ID-02-2009. Nueva York: RBLAC-PNUD
- Galiani, Sebastián (2009), "Reducing Poverty in the LAC Region", in Bjorn Lomborg (ed.), *Latin American Development Priorities: Costs and Benefits*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gasparini, Leonardo, Guillermo Cruces, L. Tornarolli y M. Marchionni, (2009). "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean". Research for Public Policy. Human Development, HD-02-2009. Nueva York: RBLAC-PNUD
- \_\_\_\_\_ y Nora Lustig (2011). "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 27.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997). "Fiscal Policy in Latin America," NBER Chapters, in: NBER Macroeconomics Annual 1997, Volume 12, pages 11-72 National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gomez Sabaini, Juan Carlos (2010), "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", Documento preparado para el proyecto CEPAL-PNUD sobre Política Fiscal y Democracia.
- \_\_\_\_\_, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", en Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini, Andrea Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Documento de Proyecto, Santiago: CEPAL y GTZ, capítulo 1.
- \_\_\_\_\_, CEPAL, Naciones Unidas,  
Santiago de Chile.
- Goñi, Edwin, Humberto López y Luis Servén (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America," *World Bank Policy Research Paper*, No 4487
- Ilzetzki, Ethan y Carlos A. Vegh (2008). "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?," *NBER Working Papers No 14191*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra (2010) "Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market and Policy Forces", en Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, Washington D.C.: Brookings Institution, capítulo 8.
- Jesuit, David y Vicent Mahler (2004), "State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries," *Luxembourg Income Study Working Paper*, No. 392.
- Jiménez, Juan Pablo y Teresa Ter-Minassian. "Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis". Documento de trabajo No 112 rollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh (2004), "When It Rains, It Tours: Pro-cyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Working Paper No. 10780*, September, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Korpi, Walter y Joakim Palme (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63: 661-687.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig, (eds.) (2010). *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2009). "\_\_\_\_\_ : tendenc \_\_\_\_\_ 72, CEPAL.

- Mkandawire, Thandika (2007), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", en José Antonio Ocampo, Jomo K.S. y Sarbuland Khan (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Himayatnagar, London and Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network, cap.13, pp. 305-333.
- Molina, Carlos Gerardo, ed. (2006), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- Murillo, Maria Victoria, Lucas Ronconi y Andrew Schrank (2011), "Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 31.
- Ocampo, José Antonio (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, No. 215, mayo-junio.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Macroeconomía para el Desarrollo: Políticas Anticíclicas y Transformación Productiva*. Décima Cátedra Raúl Prebisch. Santiago: CEPAL

- OCDE, Centro de Desarrollo (2007), *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, Paris: OCDE.
- Selowsky, Marcelo (1979), *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Nueva York: Banco Mundial.
- Sen, Amartya (1995), "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, cap. 2, pp. 11-24.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Development as Freedom*, Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Santiso, Javier y Pablo Zoido (2011). "Fiscal Legitimacy, Inequality and Democratic Consolidation". In Latin America", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 12.
- Straub, Stephane (2008). "Infrastructure and growth in developing countries : recent advances and research challenges," Policy Research Working Paper Series 4460, The World Bank.
- Suescún, Rodrigo (2007). "The Size and Effectiveness of the Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America", en *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?*, Washington, DC: The World Bank.
- Uthoff, Andras (2011), "Social Security Reforms in Latin America", en José Antonio Ocampo and Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, New York: Oxford University Press, capítulo 34.
- Vélez, Carlos Eduardo (1996), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social.