

El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina

Jonathan Malagón*
José Antonio Ocampo

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.

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.

Keywords: Public expenditure, Inequality, Redistribution, Latin America

Palabras clave: Gasto público, Inequidad, Redistribución, América Latina

Clasificación JEL: E620, N160, N460

Primera versión recibida el 15 de agosto de 2013; versión final aceptada el 15 de octubre de 2013

Coyuntura Económica. Vol. XLIV, No. 1, Junio de 2014, pp. 15-76. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad Externado de Colombia y Profesor de la Universidad de Columbia y ex-Ministro de Hacienda, respectivamente. Esta es la versión revisada y actualizada de un trabajo elaborado en 2011 para el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Los autores agradecen la asistencia de investigación de Fabián Osorio y Marcela Rey en la actualización de este artículo.

I. Introducción

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 las estadísticas lo permite. Utiliza para tal propósito distintas fuentes de información, aunque mayoritariamente recurre a las cifras de la CEPAL. La tarea no resulta fácil debido a que la información disponible en diferentes fuentes no es necesariamente consistente entre sí y presenta grandes vacíos, particularmente con relación a temas como el alcance de las empresas públicas y la estimación del gasto público consolidado.

La fotografía que emerge es la de un sector público en expansión durante las dos últimas décadas. Sin embargo, este crecimiento parece ser inferior o a lo sumo similar a la contracción que experimentaron los sectores públicos de la región durante la denominada crisis de la deuda, razón por la cual, el tamaño promedio del Estado en América Latina es en la actualidad similar o incluso inferior 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 un claro comportamiento procíclico, lo que permite afirmar que la política fiscal ha ayudado a intensificar los ciclos económicos en la región en lugar de atenuarlos.

Los cambios que ha experimentado la estructura del gasto público a lo largo de las dos últimas

décadas son quizás más importantes que aquellos que ha experimentado en su tamaño. Los elementos más destacados han sido la expansión del gasto público social y el incremento de la inversión pública; sin embargo, en este último caso, los niveles resultan significativamente más bajos en relación con décadas anteriores. Por otra parte, la composición de los ingresos muestra una concentración de los esfuerzos por aumentar los impuestos indirectos (especialmente el IVA) en la década de 1990 y los impuestos directos desde el auge de 2004-2008. Adicionalmente, los grados de descentralización en las entidades territoriales son muy diversos, siendo elevados en unos pocos países de tradición federal o tradición central con importantes fuerzas regionales.

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

El documento 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, se hace énfasis en la estructura del gasto público, en especial en temas relacionados con el gasto social y en infraestructura. En la tercera parte, se analiza la estructura de los ingresos. Finalmente, en la última sección se estudia el impacto distributivo de la política fiscal en América Latina.

I. El sector público en América Latina

A. Tamaño del sector público

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 balance del Sector Público Consolidado (SPC). En este caso, la variable que aproxima el tamaño del Estado es el gasto total como proporción del PIB. Por su parte, la segunda fuente de información 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, debido a 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 incorpora elementos adicionales como 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 disponibilidad de información. 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.

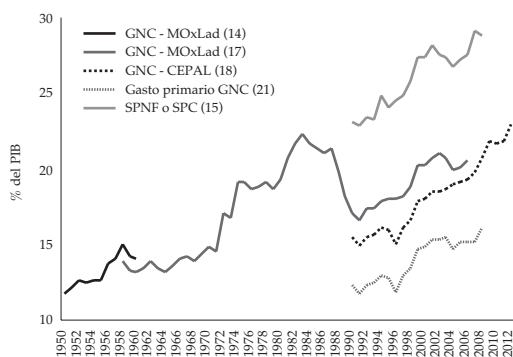
Los datos de *Oxford Latin American Economic History Database* (en la actualidad MOxLAD) permiten obtener el gasto público del Gobierno Nacional Central para 20 economías de la región durante el periodo comprendido entre 1950 y 2010. Aunque en términos netos el Gobierno Nacional Central se expandió durante este periodo, es posible identificar varios subperiodos con características muy diferentes.

En la década de 1950, el tamaño promedio del gobierno central creció de 11,7% del PIB a valores por encima del 13%¹. La primera mitad de la década de 1960 presentó una relativa estabilidad en el tamaño promedio, mientras que en el segundo lustro se inició una nueva expansión que continuó durante el decenio de 1970 y los primeros años del de 1980, acrecentado en este último caso por la mayor inercia del gasto público respecto al gasto privado durante la fase inicial de la crisis de la

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

deuda (un patrón que es típico en todas las crisis). En 1983 la participación del Estado llegó al 23,9% del PIB, un poco más del doble de lo que había sido tres décadas atrás. La segunda mitad de la década de 1980 vio revertir parte de esta tendencia, de tal manera que a comienzos de la década de 1990 el tamaño promedio del Estado había caído a niveles similares a los registrados veinte años atrás. Desde comienzos de 1990, y salvo una pequeña caída en el periodo 2002-2004, el gobierno central reinició su proceso de expansión, hasta niveles cercanos al 21% al momento de estallar la crisis financiera internacional en 2008 y casi el 23% en 2012 (Gráfico 1).

Gráfico 1
TAMAÑO DEL GOBIERNO EN
AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL y MOxLAD. El número en paréntesis se refiere a la cantidad de países para los cuales existe 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 Sector Público Consolidado aunque en su gran mayoría para el Sector Público No Financiero (SPNF)². De acuerdo con este indicador, el tamaño del sector público se ha incrementado durante las dos últimas décadas, pasando del 22% del PIB en 1990 a niveles del 28,5% en 2009.

No obstante lo anterior, medido a través de los gastos del GNC, el aumento experimentado a partir de 1990 difícilmente ha revertido la caída que experimentó el gasto durante la década perdida, razón por la cual el tamaño del Estado en la actualidad es similar o ligeramente inferior de lo que fue a comienzos del decenio de 1980. Además, con contadas excepciones (Cuba y Brasil), dicho tamaño es inferior al de las economías de los países desarrollados. De acuerdo a Santiso y Zoido (2011), el gasto primario de los países más grandes de América Latina alcanzó un 24,9% del PIB en el periodo 2000-2006³ contra un 40% en los países desarrollados pertenecientes a la OCDE (porcentaje que se ha mantenido relativamente invariable en los últimos quince años).

Como se mencionó, la segunda manera de aproximar el tamaño del Estado es tomando como

² 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.

referencia las cuentas nacionales. Los datos del Center for International Comparisons of Production, Income and Prices (CIC) de la Universidad de Pennsylvania permiten realizar 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% durante el periodo 1950-2007, fluctuando entre el 14% y el 18%. Dichas cifras se encuentran por encima del tamaño del sector público de Estados Unidos durante el mismo periodo, el cual promedia un 9,7% del PIB; y más cercanas a países europeos como Alemania (12%) y 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. La primera está asociada al subperíodo 1950-1983, tiempo en el cual el consumo público creció de niveles cercanos al 15% del PIB hasta alcanzar registros por encima del 18% en el primer lustro de la década de 1980. La segunda tendencia se presenta en el subperíodo 1983-2007, periodo posterior a la crisis de la deuda en el que el consumo público

promedio descendió a niveles del 14% del PIB. Esta fuente de información indica que el sector público es más pequeño hoy de lo que era a comienzos de los años 1980.

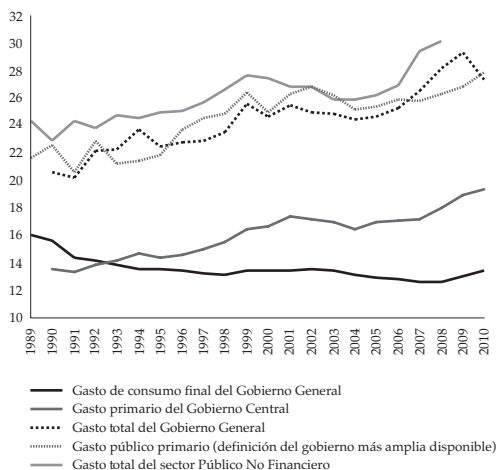
Es importante resaltar que existen notables diferencias en la evolución del tamaño del Estado medido a través de ambas metodologías. Sin embargo, ambas tienden a corroborar que el tamaño del Estado no es más grande hoy de lo que era a inicios de 1980. Mientras el gasto público total y el gasto primario (ambos como porcentaje del PIB) se han incrementado desde 1990, el peso del consumo público dentro de la demanda interna se ha reducido (Gráfico 2). Lo anterior sugiere que los Estados, aunque más grandes en términos de sus gastos, no han desplazado al sector privado o al sector externo en el consumo de bienes y servicios. Otro elemento que contribuye a explicar esta diferencia son los cambios en los precios relativos.

De esta manera, se evidencia un encarecimiento relativo en el costo de los gastos de consumo del gobierno (los cuales están determinados en gran medida por los salarios de los funcionarios públicos). Este efecto estaría recogido por el ajuste de paridad de poder adquisitivo y afectaría en mayor medida la medición de cuentas nacionales.

³ 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.

Gráfico 2

GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)



Fuente: Pinilla, *et al.* (2013).

2. El tamaño del Estado en distintas economías de la región

Dentro de las tendencias mencionadas, existen diferencias considerables tanto en el tamaño como en el crecimiento del sector público entre los distintos países de América Latina. Estas diferencias se pueden analizar tanto utilizando distintas agrupaciones como a nivel de países individuales. Una primera aproximación es de acuerdo a su nivel de ingreso de los países⁴. De acuerdo con ella, entre

1990 y 2008, los países latinoamericanos de ingreso medio-alto (de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial) presentaron niveles de gasto superiores a los registrados en países de ingreso medio-bajo. La diferencia, que ya existía en 1990, se ha ampliado durante las dos últimas décadas (Cuadro 1).

De igual manera, existen diferencias en el comportamiento del gasto primario a través del tiempo dependiendo de la región analizada. 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); sin embargo, dicha tendencia se invirtió durante la década de 1990. En efecto, en 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 mantuvo en 2008, año en el cual el gasto primario promedio en Suramérica ascendió a 17,7% del PIB mientras que en México, Centroamérica y República Dominicana alcanzó un 16,8%.

Por su parte, mirada a nivel de países individuales, es posible identificar cuatro grupos de países de acuerdo con el crecimiento promedio y del tamaño del gobierno central (Gráfico 3).

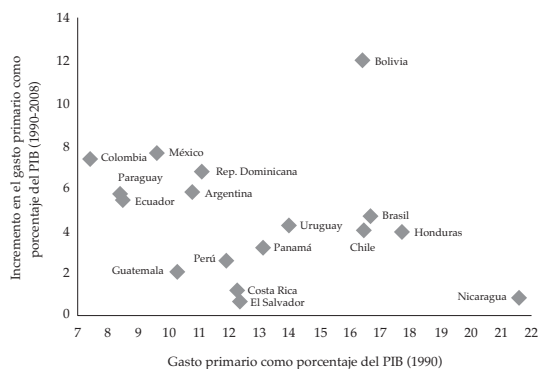
⁴ De acuerdo al Banco Mundial, Argentina, Brasil, Chile, México, Costa Rica, Uruguay y Venezuela son países de ingreso medio-alto. Entre tanto, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Paraguay se encuentran dentro de los países de ingreso medio-bajo.

Cuadro 1
GASTO PRIMARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB 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.

Gráfico 3
GASTO PRIMARIO EN AMÉRICA LATINA
(1990-2008)



Fuente: CEPAL.

- Países con un sector público grande en 1990 y en expansión: en este grupo está 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 ligeramente por encima de la media, por lo que su

comportamiento puede ser comparable con el del siguiente grupo.

- Países con un sector público grande y con poco crecimiento: esta agrupación comprende a Venezuela, Chile, Uruguay, Nicaragua y Honduras. Dichos países presentaron un gasto primario en 1990 superior al promedio de la región pero un crecimiento del gasto en 1990-2008 inferior al promedio.
- Países con un sector público pequeño en 1990 y en expansión: en este grupo está 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.
- Países con un sector público pequeño y de poco crecimiento: este grupo abarca a Guatemala, Perú, Costa Rica, Panamá y El Salvador. Dichos

países presentaron un gasto primario en 1990 y un crecimiento del gasto en 1990-2008 inferior al promedio de América Latina.

Finalmente, se evidencian diferencias entre los países de América Latina en cuanto a la aceleración del gasto público como porcentaje del PIB en distintos momentos de tiempo. De esta manera, 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 durante el tercer periodo.

En el periodo entre 1990 a 1997 el crecimiento promedio en el tamaño del Estado, definido como el peso del gasto público del Sector Público Consolidado en la actividad económica, fue del orden de 2,2 puntos porcentuales del PIB (Cuadro 2). Sin embargo, cinco de las catorce economías latinoamericanas mostraron crecimientos negativos en

Cuadro 2
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1990	1997	2003	2008	Variación		
					1990-1997	1997-2003	2003-2008
Argentina**	22,5	24,9	25,2	35,0	2,4	0,2	9,9
Bolivia	22,3	27,1	31,7	32,7	4,7	4,6	1,1
Brasil*	-	37,3	40,2	41,0	-	2,9	0,7
Chile	20,7	21,4	23,0	22,6	0,7	1,7	-0,5
Colombia**	18,3	30,4	31,8	31,1	12,1	1,4	-0,7
Costa Rica	21,6	21,7	25,0	24,4	0,1	3,3	-0,6
Ecuador	26,4	22,0	22,7	40,8	-4,4	0,7	18,0
El Salvador	15,9	17,2	19,9	21,3	1,3	2,8	1,3
México	25,2	21,7	21,8	23,8	-3,5	0,1	1,9
Nicaragua	22,4	20,9	27,0	29,2	-1,5	6,1	2,2
Panamá	23,8	24,8	27,0	25,6	1,0	2,2	-1,5
Paraguay	21,3	33,5	30,8	28,1	12,2	-2,8	-2,7
Perú	21,1	19,7	19,3	18,6	-1,0	-0,4	-0,7
Uruguay	28,6	29,8	31,6	27,9	1,2	1,8	-3,7
Venezuela	35,8	30,2	32,2	34,3	-5,6	2,0	2,1
Promedio	23,28	25,5	27,28	29,08	2,2	1,78	1,8

* 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.

Fuente: CEPAL.

el tamaño del SPC, como continuación de la tendencia que venía de la década anterior. Los países en los que el gasto público cayó más fuertemente fueron Venezuela, Ecuador y México, mientras que Colombia y Paraguay registraron crecimiento significativos (por encima de 10 puntos del PIB).

El tamaño del sector público en la región mostró una menor aceleración en el periodo 1998-2003, registrando un crecimiento de 1,8 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 niveles de crecimiento.

Finalmente, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2008 se registró un crecimiento promedio del gasto público de 1,8 puntos porcentuales del PIB, cifra inferior al crecimiento registrado en el periodo de 1990 a 1997, y similar al de 1998-2003. En esta oportunidad, en 7 de los 15 países considerados el Estado se hizo más pequeño. Se destaca el caso de Perú, que presentó de hecho un crecimiento negativo en los tres periodos considerados; y el de Paraguay, que parece corregir en los últimos subperiodos parte de la expansión registrada entre 1990 y 1997.

3. *Empresas públicas*

La información internacionalmente comparable sobre el tamaño de las empresas públicas en el mundo es particularmente escasa. En gran 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 nivel de gasto, su peso tributario o su participación en la generación de valor agregado, además de la poca fiabilidad de las fuentes de información para varias de estas medidas. El trabajo más completo es el realizado por el Banco Mundial (1995), el cual permite identificar algunas diferencias entre regiones y países, aunque únicamente presenta información hasta 1991.

La participación de las empresas públicas en el mundo en desarrollo, medida como su contribución al PIB no agrícola (la mejor medición de su importancia relativa), fluctuaba entre el 12% y el 14% en el periodo comprendido entre 1978 y 1991, cifra considerablemente superior a la de Estados Unidos, que registraba valores entre un 5% y un 7% del PIB. Asia y América Latina presentaron registros similares en cuanto al tamaño de sus empresas públicas en la década de 1980, aunque ligeramente superiores en este último. Durante todo el periodo considerado, África es la región en la que las empresas públicas generaban mayores aportes al PIB no agrícola, en niveles cercanos al 17% (Cuadro 3).

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

el más importante de la economía venezolana, es liderado por una empresa pública. Una situación similar se registró en Bolivia, que durante la década de 1980 conservaba un esquema de producción pública de hidrocarburos, situación que habría de cambiar poco tiempo después⁵. Cabe resaltar que únicamente cuatro de los catorce países considerados redujeron la participación de sus empresas públicas en la economía durante el período analizado. De esta forma, Argentina, Chile, Perú y Uruguay fueron los países en los que el proceso de privatización tuvo lugar de manera temprana (Cuadro 3).

Una segunda fuente de información con relación al tamaño de las empresas públicas en la economía son los datos del Fraser Institute. Las cifras de este instituto miden la importancia de las empresas públicas como la participación que tienen sus ingresos por ventas en el PIB. Sin embargo, sus estadísticas pueden no provenir de una única fuente⁶ ni ser necesariamente consistentes a lo largo del tiempo o comparables internacionalmente (en algunos casos se opta por la participación de la inversión pública en la inversión total). Por otra parte, el valor de las ventas exagera la importancia relativa de las empresas públicas.

Teniendo en cuenta esta información, es posible afirmar que, salvo contadas excepciones, las

Cuadro 3
PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA NO
AGRÍCOLA (% PIB agrícola)

	1979-1981	1984-1986	1989-1991
Mundo			
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
América Latina			
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 No. 4.

⁵ 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).

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

empresas públicas han ido reduciendo su participación dentro de la actividad económica a nivel mundial durante el periodo 1970-2005 (Cuadro 4). La reducción más significativa se presentó en los países desarrollados, que pasaron de una participación del 34,3% del PIB en 1970 a una del 13% en 2005. Con respecto a países específicos, la mayor reducción tuvo lugar en China, que pasó de una

participación del 82% del PIB en 1980 a niveles cercanos al 47% en 2005.

Con relación a América Latina, y dada la imprecisión de la información presentada anteriormente, únicamente es posible derivar dos conclusiones básicas. La primera es que las empresas públicas siempre han tenido una menor participación en

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	-
República 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
Países Desarrollados	34,4	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.

la actividad económica en América Latina que en otras partes del mundo en desarrollo (incluso ha sido inferior respecto a ciertas economías industrializadas). En efecto, de acuerdo con los datos de Fraser Institute, durante las cuatro últimas décadas las empresas públicas en América Latina han tenido una menor participación en la actividad económica con relación a los países asiáticos, los cuales, a su vez, se encuentran por debajo de los países africanos.

La segunda conclusión es que América Latina ha hecho parte de la tendencia a la reducción del peso de las empresas públicas en la actividad económica, y que dicha reducción fue más significativa en el segundo lustro del decenio de 1980, periodo que coincide con la reducción del gasto público que se analizó en las secciones anteriores.

En América Latina, solo Colombia, Bolivia, Paraguay y Venezuela registraron un incremento en el peso de las empresas públicas como porcentaje del PIB entre 1970 y 2005; sin embargo, las variaciones que se presentan en los datos del Fraser Institute para estos países parecen poco fiables. En algunos países de la región el incremento se produjo por la nacionalización de sectores estratégicos, en particular en Venezuela y Bolivia (en este último caso, sin embargo, la nacionalización ha significado un mayor control estatal en lugar de una propiedad pública plena). De esta forma, el alza en los precios del crudo ha aumentado la facturación y los activos de las empresas públicas asociadas al sector mine-

ro-energético, lo que genera un incremento de su participación en la actividad económica.

B. Gasto público y ciclo económico

1. *Una revisión del debate*

Tal como lo señalan Ilzetzki y Vegh (2008), existe una abundante literatura sobre el comportamiento procíclico de la política fiscal en los países en desarrollo en la que se han obtenido conclusiones similares, tanto así que el carácter procíclico de la política fiscal en estos países se ha convertido en parte de la sabiduría convencional. El trabajo seminal de Gavin y Perotti (1997) fue el primero en resaltar que la política fiscal en América Latina parecía profundizar el ciclo económico, a diferencia de lo ocurrido en las economías desarrolladas, en donde la política fiscal era anticíclica. Para ello, los autores llevaron a cabo un análisis comparativo entre las trece economías más importantes de la región y 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 moderar el carácter procíclico que mostraban las finanzas públicas latinoamericanas en el decenio de 1990. La propuesta fundamental que presentó dicha institución consistía en aislar los componentes cíclicos y estructurales 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. Dicha propuesta se distanciaba de las leyes de responsabilidad fiscal aplicadas en ese momento, las cuales estaban orientadas a fijar metas sobre el déficit fiscal corriente o relaciones máximas de endeudamiento público, medidas que suelen ser procíclicas. 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 los demás países de la región.

Con relación a los ingresos, la CEPAL proponía que aquellos ingresos fiscales de carácter transitorio (tanto los asociados a recursos naturales como al componente cíclico), se debían acumular en fondos de estabilización para evitar que fuesen gastados durante los períodos de auge y estuviesen disponibles para financiar el gasto público durante periodos de 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 gastos contingentes son por naturaleza procíclicos, debido a que se incurren (o causan) durante los auges y se hacen efectivos durante las crisis, muchas veces desplazando otro tipo de gas-

tos, lo que acentúa el comportamiento procíclico de éstos. Sin embargo, dicho tema ha estado ausente de las reglas fiscales adoptadas en la región.

Catao y Sutton (2002), mediante el uso de una metodología similar a la de Gavin y Perotti, encontraron que la política fiscal en once países de América Latina resultaba ser más procíclica que en otras regiones del mundo. Posteriormente, Kaminsky *et al.* (2004) y Talvi y Vegh (2005) realizaron estudios empíricos mediante los cuales era posible establecer que, lejos de ser un fenómeno exclusivo de América Latina, el comportamiento procíclico de la política fiscal parecía ser la regla en los países en desarrollo⁷.

Existen dos explicaciones básicas de la prociclicidad de la política fiscal. La primera de ellas tiene que ver con las restricciones crediticias. De esta manera, la falta de acceso a 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 sucede durante los periodos de auge, cuando el acceso al financiamiento externo es abundante y barato, y los mercados presionan por mayores niveles de gasto.

⁷ 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.

El segundo grupo de razones que explican dicho comportamiento son los argumentos de economía política. Ocampo (2011) señala que si las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas de austeridad durante las crisis, será muy difícil justificar políticamente su mantenimiento cuando las condiciones económicas mejoran. La dificultad política se ve exacerbada si los recortes afectan rubros del gasto que tienen un impacto social progresivo, por lo que la política fiscal anticíclica suele visualizarse como regresiva (sobre esto, véase también, Marfán, 2005). De esta manera, se genera un círculo vicioso en el 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 en la que se toman las decisiones políticas. En particular, el ahorro de recursos durante los auge 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) o inflexibilidades de largo plazo (ampliaciones del gasto social o recortes de impuestos que se tornan permanentes). Adicional a esto, por motivos estrictamente políticos, puede ser difícil diseñar normas tributarias anticíclicas, como lo demuestra la resistencia a imponer un incremento 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 autores⁸.

2. Medición de la ciclicidad del gasto

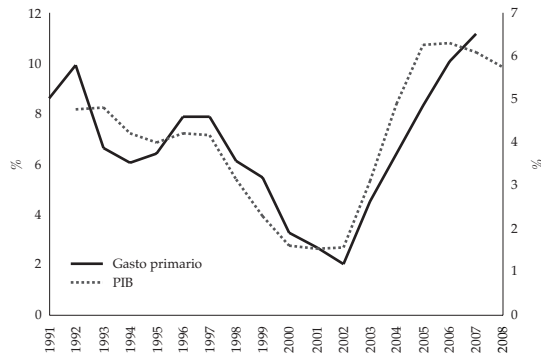
Existen varias maneras sencillas para determinar el carácter cíclico del gasto público. La más simple consiste en analizar la covariación del crecimiento real del PIB y el del gasto primario real del Gobierno Nacional Central⁹. El Gráfico 4 muestra esta correlación con los ritmos promedios de crecimiento de estas dos variables para 18 economías latinoamericanas. Como puede observarse, existe una estrecha asociación entre el crecimiento del gasto primario

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

⁹ 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 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.

real y el del PIB, aproximados ambos por una media móvil centrada de tres años.

Gráfico 4
CRECIMIENTO REAL DEL GASTO PRIMARIO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Media móvil 3 años)

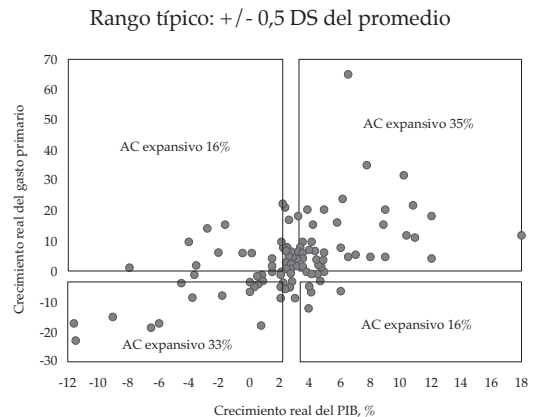
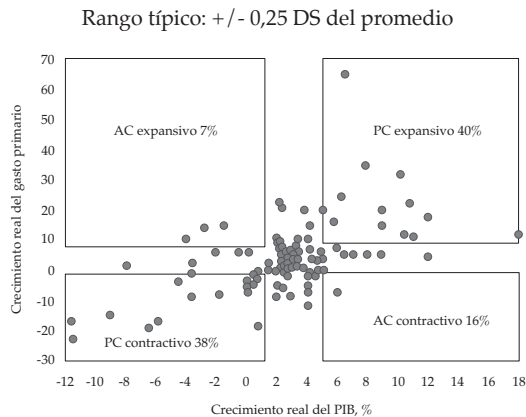


Fuente: Cálculos propios basados en datos de la CEPAL.

Una segunda medición parte de la siguiente definición de pro y contra-ciclicidad: si tanto el PIB como los gastos están creciendo o contrayéndose por encima de la media, se considera que la política fiscal es procíclica, mientras que si actúan en dirección contraria se considera que la política es anticíclica. Al contrastar el crecimiento real del gasto primario respecto al total de la actividad económica agregada, es posible identificar, que durante la última década, en la mayor parte de países de América Latina se han adoptado posturas fiscales procíclicas (Gráfico 5).

Al eliminar 0,25 desviaciones estándar por encima y por debajo de los promedios, el 68% de los movimientos atípicos en el PIB y en el gasto público dan cuenta de una política fiscal procíclica,

Gráfico 5
DIAGRAMA DE DISPERSIÓN DEL GASTO PRIMARIO CONTRA EL CRECIMIENTO REAL DEL PIB (1998-2008)



PC = Procíclico; CC = Anticíclico.

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la CEPAL.

tanto contractiva como expansiva. La proporción se eleva al 77% si se utilizan 0,5 desviaciones estándar y aún más (93%) si el ejercicio se hace con una desviación estándar. El resultado es robusto e indica que las observaciones más extremas tienden a ser particularmente procíclicas.

Otra manera de determinar la ciclicidad del gasto consiste en calcular los coeficientes de correlación simples entre el gasto público primario 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 el crecimiento promedio del PIB fue de 0,41¹⁰. Utilizando el criterio expuesto anteriormente, Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) encontraron que el coeficiente de correlación en América Latina era 0,29, el cual, pese a ser superior al de los países de la OCDE (0,13), se encuentra por debajo del coeficiente de los demás países en vía de desarrollo (0,34). Es importante resaltar que nuestras estimaciones del carácter procíclico del gasto público superan las que estos autores estimaron para América Latina y para el conjunto de los países en desarrollo.

De esta manera, la medida más minuciosa para el cálculo de las correlaciones gasto-crecimiento es aquella que: i) aproxima el gasto discrecional, ii)

está corregida por la inflación, iii) 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, se toma el gasto primario y se calcula su crecimiento sobre la serie deflactada, posteriormente, se rezaga en un periodo el crecimiento del PIB real, y se calculan las medias móviles centradas a tres años. El coeficiente de correlación promedio para América Latina, una vez hechos los ajustes mencionados, asciende a 0,51 (Cuadro 5).

Siguiendo la misma intuición, es posible modelar la ciclicidad del gasto a través de regresiones lineales. 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 las 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

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

Cuadro 5
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE LOS
CRECIMIENTOS DEL GASTO PRIMARIO
Y EL PIB REAL (1990-2008)

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

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de la CEPAL.

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 positiva).

Se calcularon las elasticidades del ajuste fiscal primario al PIB, comparándolas con lo obtenido por Suescún (2007), quien evaluó la relación entre el balance fiscal discrecional y el ciclo económico mediante regresiones lineales (Cuadro 6). Debido a la manera en la que fueron especificados los modelos planteados por Suescún, un signo positivo en la regresión sugiere que una brecha del producto positiva se encuentra asociada con una mejora en el balance fiscal. De esta manera, una expansión económica se relaciona 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; únicamente Bolivia presenta 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 sobre su crecimiento cíclico.

En la mayoría de los países, el efecto procíclico se da en forma coincidente. Si se toma como

Cuadro 6

REGRESIÓN DEL AJUSTE FISCAL (PANEL A) Y DEL BALANCE FISCAL (PANEL B) RESPECTO AL COMPONENTE CÍCLICO DEL PIB (1990-2008)

	Panel A. Elasticidades del ajuste fiscal primario al PIB					
	Componente cíclico del PIB			Crecimiento del PIB		
	Coincidente	Rezagado	Total	Coincidente	Rezagado	Total
Argentina	-1,87	-0,52	-2,39	-1,41	-0,78	-2,19
Bolivia	-0,48	-0,51	-0,99	0,72	-0,72	-1,44
Brasil	-1,36	-0,86	-2,22	-1,18	-1,04	-2,22
Chile	-0,43	-1,26	-1,70	-0,50	-0,96	-1,46
Colombia	0,59	-1,79	-1,20	-0,09	-1,27	-1,36
Costa Rica	-0,24	-1,22	-1,45	-0,33	-1,02	-1,35
Ecuador	-3,48	0,71	-2,77	-2,58	0,12	-2,46
El Salvador	-0,36	-1,09	-1,45	-0,47	-0,84	-1,32
Guatemala	-5,00	1,03	-3,97	-3,97	0,40	-3,58
Honduras	-3,33	0,82	-2,51	2,58	0,46	-2,12
México	-2,09	0,53	-1,56	-1,82	0,25	-1,57
Nicaragua	-7,78	0,64	-7,15	-5,01	-0,37	-5,38
Panamá	-4,24	-1,87	-6,11	-2,34	-1,18	-3,52
Paraguay	-0,65	-0,99	-1,64	-0,55	-1,03	-1,58
Perú	-1,47	-0,57	-2,04	-1,20	-0,54	-1,74
República Dominicana	-0,97	-0,16	-1,13	-0,97	-0,33	-1,29
Uruguay	-1,18	-0,73	-1,91	-0,89	-0,77	-1,66
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

Panel B. Coeficiente ciclicidad (Suescún, 2007)

América Latina		Países desarrollados	
Argentina	-0,03	Australia	0,87
Bolivia	0,16	Suecia	0,55
Brasil	-0,52	Noruega	0,41
Chile	-0,09	Japón	0,38
Colombia	-0,05	Canadá	0,36
Costa Rica	-0,38	Dinamarca	0,25
Ecuador	-1,28	EE.UU	0,18
El Salvador	-0,19	España	-0,12
Guatemala	-0,17	Francia	-0,28
México	-0,40	Islandia	-0,45
Nicaragua	0,16	Portugal	-0,51
Panamá	-0,14	Reino Unido	0,00
Paraguay	-0,03	Holanda	0,00
Perú	-0,03	Italia	-0,58
República Dominicana	-0,71	Turquía	0,05
Uruguay	-0,15	Alemania	0,02
Venezuela	-0,38	Bélgica	0,08
Promedio	-0,25	Promedio	0,07

Fuente: Cálculos propios.

referencia exclusivamente el 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 República Dominicana) un comportamiento acíclico. Por su parte, si se utiliza el crecimiento del PIB, no hay ningún país con comportamiento coincidente anticíclico, y Colombia y Uruguay pasan a la categoría de comportamiento acíclico.

Finalmente, Ocampo (2011) caracteriza el comportamiento del gasto público durante el ciclo más reciente, 2004-2010, que incluye el auge de 2004-2008 y la crisis económica mundial que sucedió al colapso del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008. 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:

- Si el crecimiento real del gasto primario en el año de la crisis de 2009 es superior al crecimiento real promedio del gasto primario en el periodo de expansión 2004-2008.
- 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, y si no se cumplen ninguna de las condiciones, el país se clasifica como procíclico. Si cumple sólo una de las condiciones anteriormente expuestas, o si el comportamiento anticíclico de 2009 es acompañado por un crecimiento acelerado del gasto pre-crisis, la política fiscal se denomina acíclica.

En América Latina predominan de nuevo los casos en los cuales el comportamiento del gasto es procíclico. Seis de los países analizados presentan un comportamiento anticíclico: Chile¹¹, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, Uruguay se ubica marginalmente en dicha categoría y Guatemala podría considerarse más como un país acíclico de crecimiento moderado del gasto (Cuadro 7). Tres países fueron considerados como acíclicos: Argentina, Colombia y Costa Rica. En dichos países, el gasto primario se aceleró durante la crisis y creció por encima del PIB en el periodo precrisis, lo que contribuyó con el recalentamiento de 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.

¹¹ 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).

Cuadro 7
CICLICIDAD DEL GASTO PRIMARIO
(2004-2010)

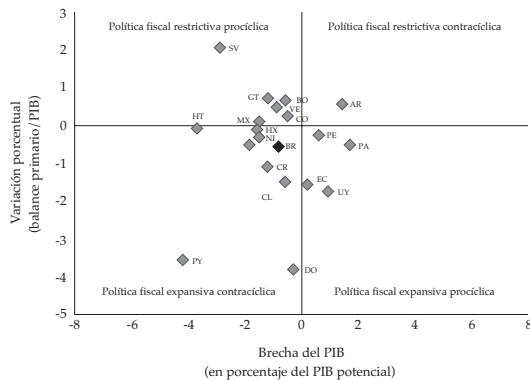
Clasificación		Crecimiento real del gasto primario (%)			Crecimiento gasto/Crecimiento del PIB
		2004-2008	2009	2010	2004-2008
Contracíclicos	Chile	5,5	15,3	4,4	1,15
	El Salvador	1,6	10,8	5,1	0,49
	Guatemala	2,3	4,6	3,3	0,52
	Paraguay	2,0	28,0	11,4	0,42
	Perú	7,3	12,7	12,6	0,96
	Uruguay	7,0	7,4	10,7	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
	República Dominicana	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).

Adicionalmente, las cifras muestran que para 2011 y 2012 la mayoría de los países mantuvieron una brecha del producto negativa (resultado de la recuperación de la crisis internacional), pero de acuerdo con el último balance preliminar de las economías de la región, elaborado por la CEPAL, "las políticas fiscales no han sido claramente contracíclicas, aunque coinciden mayores déficits con brecha de PIB negativa en algunos" Agrega, sin embargo que "la mayoría de los países de la región, con la excepción de algunos países centroamericanos y del Caribe, se encuentran en condiciones de aplicar políticas contracíclicas más activas en caso de un agravamiento de las condiciones externas" (CEPAL, 2012c, p. 31).

Adicionalmente, las cifras muestran que para 2011 y 2012 la mayoría de los países mantuvieron una brecha del producto negativa (resultado de la recuperación de la crisis internacional), pero de acuerdo con el último balance preliminar de las economías de la región, elaborado por la CEPAL, "las políticas fiscales no han sido claramente contracíclicas, aunque coinciden mayores déficits con brecha de PIB negativa en algunos" Agrega, sin embargo que "la mayoría de los países de la región, con la excepción de algunos países centroamericanos y del Caribe, se encuentran en condiciones de aplicar políticas contracíclicas más activas en caso de un agravamiento de las condiciones externas" (CEPAL, 2012c, p. 31).

Gráfico 6
POSICIÓN FISCAL EN EL CICLO DEL GOBIERNO
CENTRAL, 2011-2012 (%)*



* Promedios simples. Los datos de 2012 son estimaciones. En el caso de Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), México y Panamá corresponde a la cobertura del sector público no financiero, y en el caso de Saint Kitts y Nevis, al gobierno federal. b. Brecha de PIB = $(\text{PIB efectivo} - \text{PIB tendencial}) \times 100 / (\text{PIB tendencial})$.

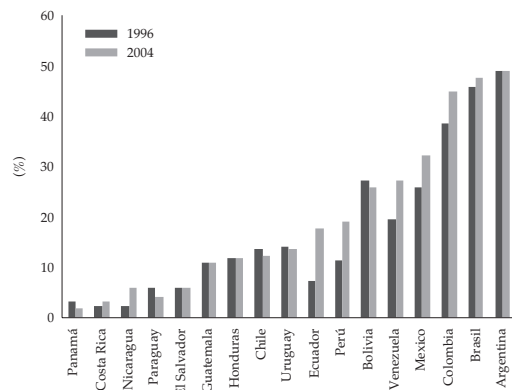
Fuente: CEPAL.

C. 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. Argentina, Brasil y Colombia fueron los países con mayor descentralización en 1996 y 2004 (Gráfico 7). Mientras los dos primeros tienen una clara tradición federal, el tercero tiene una tradición centralista aunque con fuertes poderes regionales que, en la práctica lo hacen más federal en términos fiscales que otros países formalmente federalistas, como México y Venezuela. 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). Adicionalmente, 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 7
GASTO SUBNACIONAL COMO PORCENTAJE
DEL GASTO PÚBLICO TOTAL



Fuente: Daughters y Harper (2007).

Los gastos más descentralizados tienden a concentrarse en los rubros sociales, sin embargo, 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 des-

tinaron a los principales rubros sociales durante 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 al 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. Los gobiernos intermedios tienden a dedicarse a proporcionar un apoyo relativamente más alto a la salud, y lo mismo sucede 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.

También es posible aproximar la importancia de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto social a través del gasto en salud y educa-

Cuadro 8
GASTO SOCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO
(% del gasto por nivel de Gobierno)

	Principales gastos sociales	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda
Promedio mundial					
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
Países federados					
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
América Latina					
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
OCDE					
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).

ción que realizan las entidades descentralizadas como proporción del gasto público total ejecutado en estos rubros. En base a un estudio con una muestra de ocho países construida por Jiménez y Ter-Minassian (2011) para el periodo comprendido entre 2002 y 2006, se concluye que más del 50% del gasto público en educación es realizado por gobiernos subnacionales. Dicha proporción es particularmente alta en Argentina y Colombia (por encima del 80%). Por el contrario, en Uruguay, Chile y México, el Gobierno Nacional Central ejecuta más del 70% del gasto en educación. Con relación al gasto público en salud, este representa tan sólo el 36% del gasto de los gobiernos subnacionales, siendo particularmente alto en Colombia (68%) y bajo en Uruguay (7%) y Chile (8%).

Las medidas típicas de descentralización fiscal suelen estar definidas en términos del 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.

El mayor porcentaje del ingreso tributario total es recaudado por los gobiernos centrales (en especial en países unitarios). De esta forma, en El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Chile y Perú más del 85% de los ingresos tributarios son recaudados por el gobierno central (Cuadro 9).

Como resultado de ello, Gómez Sabaíni y Jimenez (2010) muestran que existe una alta dependencia de los gobiernos subnacionales respecto al sistema de transferencias del GNC (Cuadro 10). En la mayoría de países de la región, la mayor proporción de ingresos subregionales proviene de transferencias del GNC. Adicional a esto, las administraciones centrales de gobierno en países como Perú y México aportan cerca del 80% de los ingresos de los gobiernos subnacionales a través de transferencias. Únicamente en Costa Rica, Chile y Brasil, de manera excepcional, los recursos propios de las entidades descentralizadas representan más del 50% de sus ingresos, aunque con alto grado de descentralización del gasto en Brasil y muy limitado en Costa Rica y Chile.

En términos de la composición de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, los impuestos sobre la propiedad del inmueble son los de mayor importancia, seguidos por los impuestos a la actividad económica. De acuerdo con el estudio de 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 impuesto predial es el instrumento comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos locales (Cuadro 11).

Los ingresos tributarios asociados a la actividad económica son ampliamente usados en la región aunque revisten altos desafíos en materia técnica,

Cuadro 9
INGRESOS TRIBUTARIOS POR SUB-SECTORES DEL GOBIERNO GENERAL 1995-2010
(Como porcentaje del Ingreso Tributario Total)

	Gobierno Central			Gobiernos Regionales o Estatales			Gobierno Local			Fondos de Seguridad Social		
	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010
Países Federales												
Argentina	59,0	66,4	64,6	17,5	17,8	14,2	-	-	-	23,4	15,8	21,2
Brasil	44,7	47,8	45,9	26,8	25,3	23,9	3,7	3,4	4,1	24,8	23,5	26,0
México	80,1	80,7	81,1	2,1	2,0	2,4	1,1	0,8	1,2	16,6	16,5	15,4
Venezuela	94,6	94,6	95,2	-	-	-	-	-	-	5,4	5,4	4,8
OECD ¹	53,3	56,5	53,8	15,9	15,3	16,3	7,7	6,9	7,9	22,9	21,1	21,8
Países Regionales												
Colombia ²	61,5	67,2	71,0	5,8	4,1	3,1	9,0	11,6	13,7	23,7	17,1	12,2
OECD - España	50,4	49,0	34,7	4,8	7,6	18,2	8,5	9,1	9,5	35,8	33,8	37,1
Países Unitarios												
Chile	89,9	87,8	88,6	-	-	-	6,5	7,9	6,2	3,6	4,4	5,2
Costa Rica	66,2	65,3	63,4	-	-	-	-	2,1	3,0	33,8	32,6	33,6
República Dominicana	99,3	98,9	99,2	-	-	-	-	-	-	0,7	1,1	0,8
Ecuador	73,9	87,7	77,5	-	-	-	-	-	-	26,1	12,3	22,5
El Salvador	85,9	83,6	88,4	-	-	-	-	-	-	14,1	16,4	11,6
Guatemala	83,8	83,6	83,2	-	-	-	0,6	0,9	1,5	15,6	15,5	15,3
Panamá	62,0	59,6	65,4	-	-	-	-	2,2	-	38,0	38,2	34,6
Paraguay	100,0	82,7	80,3	-	-	-	-	-	4,2	-	17,3	15,5
Peru	88,2	87,9	86,4	-	-	-	-	-	4,2	11,8	12,1	9,4
Uruguay	67,1	67,6	75,0	-	-	-	-	-	-	32,9	32,4	25,0
OECD ³	65,8	66,4	63,5	-	-	-	10,7	11,0	11,8	23,2	22,3	24,4
Portugal	73,5	71,4	67,7	-	-	-	4,2	4,5	5,7	21,5	21,6	26,3

¹ Representa el promedio no ponderado de los países federales miembros de la OECD.

² Colombia es constitucionalmente un país unitario con alta autonomía de sus entidades territoriales.

³ Representa el promedio no ponderado de los países unitarios miembros de la OECD.

Fuente: Revenue Statistics in Latin America.

Cuadro 10
INGRESOS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES
 (% del PIB)

	Recursos propios	Transferencia	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

Fuente: Gómez y Jiménez (2010).

Cuadro 11
COMPOSICIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN 2008
 (% del PIB)

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

Fuente: Gómez y Jiménez (2010).

como el control del arbitraje¹². 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 representan el 7% de los ingresos tributarios totales en las entidades territoriales.

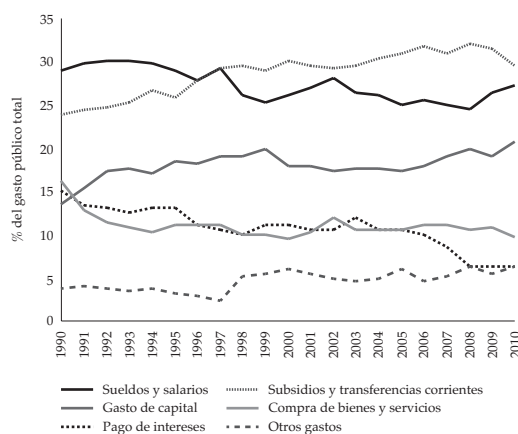
II. Patrones del gasto público en América Latina

A. Estructura del gasto público

La evolución de la estructura de operaciones del Gobierno Nacional Central en América Latina permite inferir los principales patrones del gasto público en la región durante las últimas décadas. De esta manera, es posible observar que tanto los gastos corrientes como los gastos de capital han crecido a lo largo de los últimos veinte años (Gráfico 8). Realizando una descomposición por los distintos rubros, se evidencia que los componentes de las operaciones del sector público que han aumentado su peso han sido los subsidios, las transferencias corrientes y los gastos de capital. Sin embargo, como se verá más adelante, en una perspectiva de larga duración es evidente que el

total. En 1990 los gastos corrientes representaban en promedio un 84% del gasto total, liderado por los subsidios, las transferencias corrientes (25%) y

Gráfico 8
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DEL GNC
POR COMPONENTES: AMÉRICA LATINA,
1990-2010



Fuente: CEPAL.

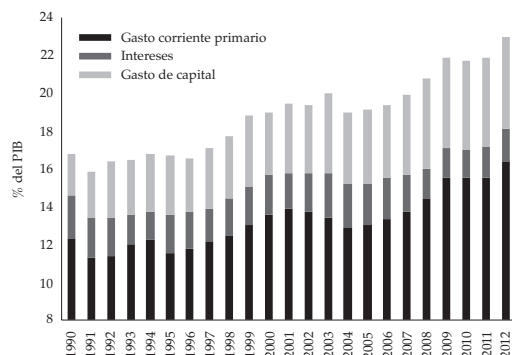
aumento de la inversión es apenas una reversión parcial de la reducción que experimentó durante la crisis de la deuda.

Al analizar las participaciones promedio durante los últimos veinte años por grupos de gasto, se encuentra que los gastos corrientes han representado al menos tres cuartas partes del gasto

¹² En los impuestos sobre la propiedad inmueble, la naturaleza de los bienes gravados 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.

los sueldos y salarios públicos (24%). Dos décadas después, la participación de los gastos corrientes descendió hasta niveles del 76% y el incremento relativo en la participación de los subsidios fue anulado por la caída en la participación de los demás rubros (Gráfico 9). Por su parte, los gastos de capital 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).

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GNC EN
AMÉRICA LATINA 1990-2012



* Estimado.

Fuente: CEPAL.

Al descomponer los gastos corrientes se encontró 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 deberían crecer durante las expansiones y reducirse 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. Las compras de bienes y servicios muestran 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 2001-20011. Los pagos de intereses, por su parte, crecen irregularmente hasta el año 2003, para luego descender lentamente y estabilizarse en un 2,3%.

En América Latina, los niveles de gasto público, su composición y evolución durante el periodo 1990-2012 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 en los países de ingreso medio-alto y 16,5% del PIB en los países de ingreso medio-bajo y, según vimos, el tamaño del gobierno central en los países de ingreso medio-alto creció 3,6 puntos del PIB, mientras que en los países de ingreso medio-bajo creció 4,3 puntos.

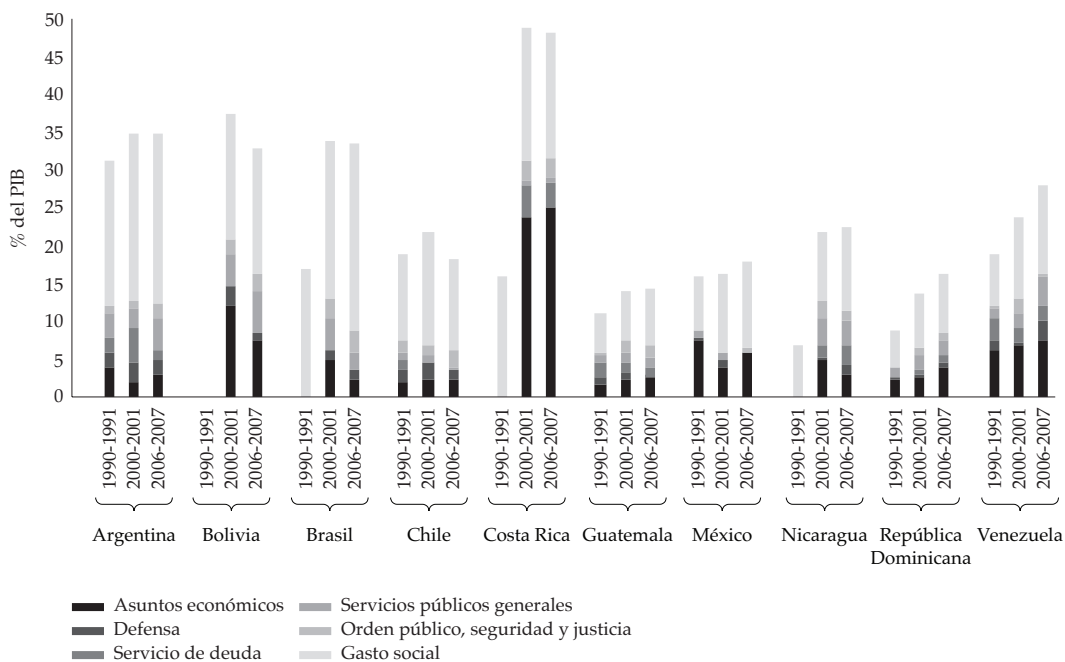
Por su parte, los gastos de capital crecieron en ambos grupos de países, mientras que los gastos corrientes sólo aumentaron en los países de ingreso medio-bajo; los otros gastos (concesión de préstamos menos recuperaciones) crecieron únicamente en los países de ingreso medio-alto. El rubro del gasto que presentó un mayor crecimiento es, para los dos tipos de países, el de subsidios y transfe-

rencias (en especial el segundo componente), que creció 1,7 puntos del PIB en los países de ingreso medio-alto y 3,1 puntos en los países de ingreso medio-bajo.

Adicionalmente, las estadísticas de la CEPAL permiten analizar el gasto público de acuerdo a su función. El gasto social es el componente predominante en la mayoría de los países de la región, siendo particularmente importante en países como Brasil, Argentina y Costa Rica. A dicho componente le sigue los de asuntos económicos, servicios públicos generales y defensa (Gráfico 10).

Por otra parte, con datos de la OCDE es posible comparar algunos rubros del gasto público de los países industrializados con los de América Latina. La mayor diferencia se presenta en el rubro de transferencias, donde América Latina gasta en promedio el 6,4% del PIB, mientras que en la OCDE se destina cerca del 16%. Lo anterior se refleja, como se verá en la última parte de este documento, en los impactos distributivos de la política fiscal. Por el contrario, los gastos de capital en América Latina han sido mayores que en la OCDE, con niveles del 5% y 3% del PIB respectivamente. Sin embargo, la tendencia de la inversión pública sugerida por la OCDE no es

Gráfico 10
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIÓN



Fuente: CEPAL.

consistente con los datos de la CEPAL, ni con los cálculos de Luccioti (2004 y 2009). Una discusión más detallada sobre la evolución de la inversión pública en la región se presenta en un apartado posterior.

Gran parte de los estudios sobre las economías latinoamericanas coinciden en la importancia de dos grandes desafíos que debe afrontar la región y en los que el sector público juega un papel determinante: los enormes retos sociales y la necesidad de mejorar en materia de competitividad. Lo anterior sugiere analizar con mayor detenimiento los dos componentes del gasto público que están directamente relacionados con dichos desafíos: el gasto público social y la inversión pública.

B. El gasto social

El gasto público social como proporción del PIB experimentó una fuerte contracción durante la década perdida, producto de los pronunciados ajustes fiscales que generó la crisis de la deuda (Carciofi y Beccaria, 1995; Cominetti y Ruiz, 1998). A dicha caída se sumó la propia contracción del PIB per cápita, lo que generó una reducción entre

el 10% y el 20% del gasto social por habitante¹³. Sin embargo, estas tendencias promedio ocultan una gran diversidad de comportamientos al interior de la región, desde países que continuaron con una trayectoria predominantemente ascendente (Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Uruguay), hasta países con reducciones marcadas (Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela), sin contar ciertos casos en los que se evidenció un comportamiento en forma de U (Cominetti y Ruiz, 1998).

Por el contrario, desde 1990 América Latina ha incrementado de manera sistemática el gasto público social. En efecto, dicho gasto pasó del 11.2% del PIB en 1991 a 18.6% en 2010 (Cuadro 12). Con contadas excepciones, casi todos los rubros asociados al gasto público social se incrementaron durante el periodo comprendido entre 1990 y 2010. Así mismo, cuando se analiza el comportamiento individual de las economías latinoamericanas, se encuentra que el crecimiento del gasto social ha sido generalizado en la región (la única excepción ha sido Ecuador, cuyos datos no muestran mucha consistencia a lo largo del tiempo¹⁴), con un mayor

¹³ Ocampo y Vallejo (2010) señalan sin embargo 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.

¹⁴ 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.

crecimiento en aquellos países que se encontraban inicialmente rezagados.

Cuadro 12
GASTO SOCIAL TOTAL 1990-2010
(% del PIB)

	1991-92	2000-01	2009-10
Argentina	11,0	11,0	14,2
Bolivia	5,8	11,9	13,8
Brasil	15,1	21,2	27,1
Chile	12,1	15,1	16,2
Colombia	6,3	11,1	14,0
Ecuador	4,0	3,7	9,6
México	6,7	8,9	11,3
Panamá	8,6	9,5	10,5
Paraguay	5,0	8,0	11,0
República Dominicana	3,6	6,4	7,5
Promedio	11,2	14,9	18,6

Fuente: CEPAL.

Por otra parte, en el segundo lustro de la década de 1990 comenzó a probarse nuevas herramientas de política social (como los subsidios condicionados), las cuales cobraron mayor importancia luego de la crisis de finales de siglo XX, que incrementó los niveles de pobreza en la región¹⁵. Según cálculos de la CEPAL (2010), en 2010 cerca de 113 millones de personas estaban recibiendo transferencias monetarias estatales por medio de programas de transferencias condicionadas. De esta cifra, cerca de 52 millones eran niños entre 0

y 14 años de edad. A ello se agregan los montos muy superiores de transferencias asociados a los sistemas de seguridad social. En su conjunto, 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. El crecimiento sostenido en las transferencias fue impulsado principalmente por los países de ingreso medio-bajo, en los cuales las transferencias pasaron de pesar un 2% del PIB a un 5,1% durante el periodo analizado.

Aunque el aumento del gasto público 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 del gasto. De acuerdo al nivel relativo de gasto social en 2010, es posible categorizar tres tipos de países en América Latina:

- Países con mayor presencia social, con gastos sociales superiores al 15% del PIB, donde se encuentran Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay y Costa Rica.
- Países con presencia social media, con un gasto social que oscila entre el 10% y el 15% del PIB, donde se encuentran países como Colombia, Venezuela, Honduras, Nicaragua, El Salvador y México.

¹⁵ 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).

- Países con menor presencia social, con gastos sociales inferiores al 10% del PIB, en donde se encuentran Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala, Ecuador y Panamá.

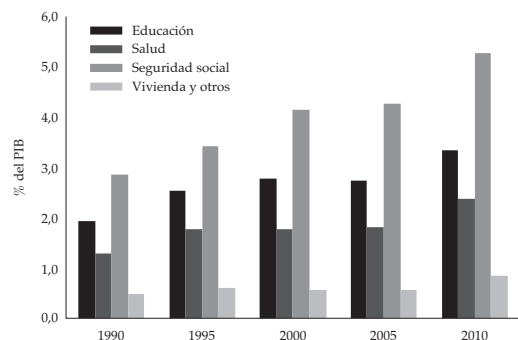
Es importante mencionar que mientras en 1990 tres de cada cuatro economías de la región registraban gastos sociales inferiores al 10% del PIB, en 2010 solo una de cada siete economías registra gastos social inferiores a este porcentaje. Los países que mostraron mayores crecimientos en su nivel de gasto social durante las últimas dos décadas fueron Brasil, Colombia, Venezuela, El Salvador y Paraguay. Por su parte, los países de menor crecimiento fueron Costa Rica, Guatemala y Ecuador.

La participación de los principales rubros en el gasto social total en el periodo 1990-2010 (22% salud, 34% tanto para seguridad social como para educación y un 10% restante para vivienda y otros) no ha presentado cambios significativos a través del tiempo. Es importante resaltar 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 entre 1990-1993 y 2008-2009. El componente del gasto social que registró un menor crecimiento en el mismo periodo fue vivienda, con un crecimiento promedio de medio punto porcentual del PIB (Gráfico 11).

A excepción de Cuba, 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 promedio del 6,4% del PIB. Por su parte, los países que realizan menor inversión en educación como porcentaje del PIB son República Dominicana, Perú, Colombia, Guatemala y El Salvador. En lo que respecta a la 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 países más rezagados (Gráfico 12). Los países pertenecientes a Mercosur tienen los mejores registros en seguridad social, mientras que Honduras, Guatemala y Panamá muestran modestos valores. A diferencia de los demás componentes, el gasto en vivienda y otros es relativamente homogéneo entre países - exceptuando a Colombia y Chile, con niveles estadísticamente inferiores a los demás, y a Nicaragua y Cuba, países cuyos niveles de gasto están estadísticamente por encima de sus pares.

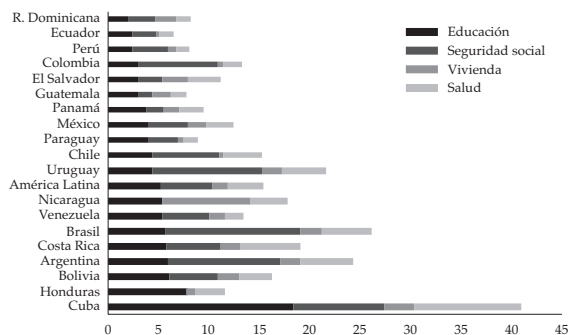
Gráfico 11
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA POR RUBRO



Fuente: CEPAL.

Gráfico 12

COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2009



Fuente: CEPAL.

Tal como se mostró en la sección anterior, el gasto público en América Latina es marcadamente procíclico. Sin embargo, el gasto social, aunque presenta un comportamiento procíclico, es menos vulnerable a fluctuaciones económicas que el presupuesto público destinado a otros rubros (CEPAL, 2010). De hecho, algunas partidas específicas del gasto social son anticíclicas, como aquellas relacionadas con indicadores de pobreza (que se disparan en momentos de crisis y disminuyen en periodos de auge). Otros componentes, como la seguridad social gozan de mayor estabilidad, y más allá de fluctuaciones en el margen, son relativamente insensibles al ciclo económico.

Ruiz del Castillo (2010) encuentra que, en efecto, el gasto social es procíclico en la mayoría

de los 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 ciclicidad¹⁶, el autor concluye que 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 presentan las menores elasticidades.

Sin embargo, no existe un consenso general 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 era mayor. Si bien esta relación se ve confirmada con los datos de Ruiz del Castillo (2010), la sola regularidad estadística no ofrece una explicación satisfactoria. 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. Por otra parte, algunos gastos sociales como educación y salud tienen un alto componente salarial, lo que explicaría su prociclicidad. Adicionalmente, Clements *et al.* (2007) muestran el alto peso relativo de los

¹⁶ 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.

salarios en casi todos los gastos de los gobiernos de la región y de las demás economías en desarrollo, lo cual podría explicar el comportamiento procíclico del gasto. Con relación al gasto en seguridad social, una posible explicación a su prociclicidad se refiere a sus fuentes de financiamiento (contribuciones laborales e impuestos), las cuales están altamente relacionadas con el ciclo económico.

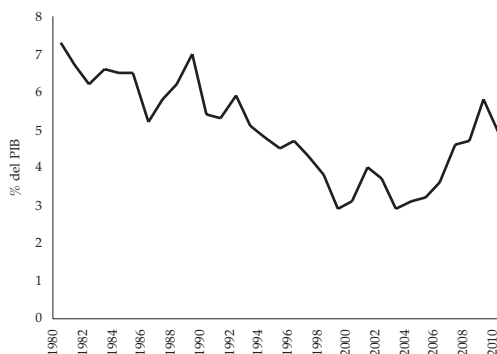
C. Gasto en infraestructura

La inversión en infraestructura reviste particular importancia debido a que la provisión de servicios como energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento de agua, y transporte, afectan de manera directa las actividades tanto de las unidades productivas como de las familias. Straub (2008) y Rozas y Sánchez (2004), así como la CAF (2010), sostienen que las inversiones realizadas en el sector de infraestructura y servicios conexos no solo contribuyen con el crecimiento del PIB mediante la mayor producción directa de servicios, sino que generan externalidades positivas sobre la producción, el empleo y el nivel de inversión agregada de la economía, además de influir indirectamente en la productividad de los procesos productivos.

En el periodo 1980-2010 es posible identificar varios subperiodos en la evolución de la inversión pública en América Latina (Gráfico 13). El primero, comprende de 1980 a 1982, periodo que 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), año en el que la inversión pública de la región se situó en niveles cercanos al 9% del PIB.

Gráfico 13
INVERSIÓN PÚBLICA



Fuente: CEPAL.

El segundo subperíodo comprende de 1983 a 1988. En dicho periodo la inversión pública comenzó a descender y alcanzó un promedio del 6% del PIB (dos puntos porcentuales inferior al promedio del primer periodo). La crisis de la deuda en la región es la explicación básica de esta evolución (Luccioni, 2004).

El tercer periodo va de 1989 a 1998 y se caracteriza por ser un periodo de descenso sostenido. La inversión pública perdió en promedio un punto y medio adicional con relación al período anterior, disminuyendo a niveles cercanos al 3% del PIB regional. Este comportamiento está explicado en

gran medida por el proceso de privatizaciones y desregulación de las economías.

La crisis de finales del siglo XX profundizó 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, para luego descender en el año 1999 hasta un 2,9% (el mínimo de la serie). Sin embargo, es importante aclarar que estas cifras son sensibles a los cambios que se registraron 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, donde la inversión pública descendió significativamente luego de la devaluación del real en 1998.

En el periodo 2001-2009 se presentó una lenta recuperación de la inversión pública. La poca velocidad de la recuperación se relaciona, en parte, con la crisis Argentina que se profundizó tras la devaluación del peso en 2002, liderando una nueva caída de la inversión pública. Particularmente, en ese año la inversión pública de Argentina fue solo el 0,7% de su PIB, el valor más bajo de toda la muestra.

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 de 7,5%, cifra superior al 5,3% de América Latina. La brecha entre las dos

regiones se profundizó durante la década de 1990, periodo en el que la inversión pública del Sudeste Asiático se incrementó, mientras que en América Latina sufrió una fuerte caída.

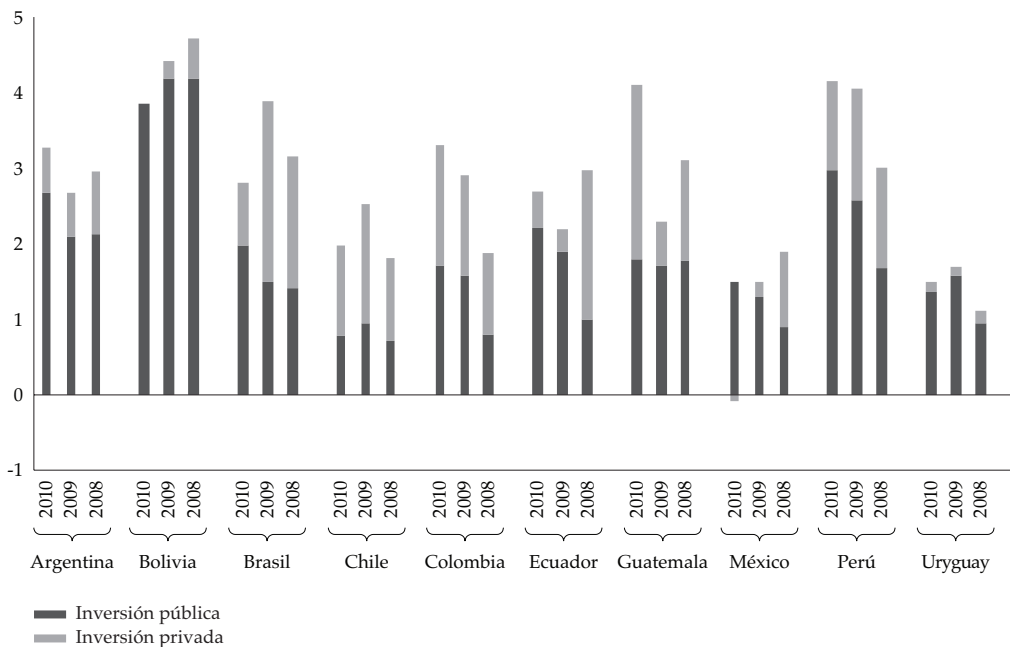
A finales del primer lustro de la década del 2000, y pese a su recuperación, los niveles de inversión pública en América Latina eran apenas comparables con los de finales de la década de 1980 (por debajo de los mínimos históricos de los países del Sudeste Asiático). Lo anterior tuvo lugar en un momento en el que 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 no se cumplió, salvo en el sector de las telecomunicaciones y parcialmente en otros (puertos y generación eléctrica). Aunque la inversión privada aumentó en los años noventa 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 porcentual, una pequeña fracción de la reducción experimentada por la inversión pública. El resultado de la estrategia fue, por tanto, una reducción en la inversión total en infraestructura, que ha generado un rezago significativo de la región respecto al contexto internacional (Calderón y Servén, 2011). Adicionalmente, la inversión privada se reduce fuertemente en periodos de crisis, lo que da cuenta de su carácter procíclico.

Respecto a la inversión en infraestructura, en países como Bolivia, Ecuador, Uruguay, Argentina y Perú es predominante la inversión pública, mientras que en Chile, Guatemala y Brasil la inversión privada tiene una participación importante sobre la inversión total. Por su parte, Bolivia, Perú y Guatemala son los países con mayores niveles de inversión (Gráfico 14).

Según la CAF (2010), los modelos de participación público-privado han sido exitosos en Hispanoamérica en términos de eficiencia, competencia y mantenimiento de 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 a 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 (a excepción de Chile), y el transporte terrestre en cuatro de los seis (las excepciones son Chile y Perú). La caída en la inversión pública fue coincidente en prácticamente todos los países y sectores (Cuadro 13). Del mismo modo, la inversión

Gráfico 14
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA POR PAÍS COMO PORCENTAJE DEL PIB
(2008-2010)



Fuente: CEPAL.

Cuadro 13
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	1891-1986	1,53	0,00	0,81	0,00	0,30	0,00	0,12	0,00	2,76	0,00
	2001-2006	0,06	0,44	0,56	0,13	0,00	0,38	0,01	0,00	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	1891-1986	2,44	0,86	0,51	0,31	0,36	0,37	0,30	0,00	3,60	1,54
	2001-2006	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	1891-1986	1,65	0,00	1,04	0,00	0,47	0,00	0,29	0,00	3,44	0,00
	2001-2006	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	1891-1986	1,56	0,00	0,94	0,00	0,32	0,00	0,31	0,00	3,13	0,00
	2001-2006	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
México	1891-1986	0,51	0,00	1,50	0,00	0,24	0,00	0,19	0,00	2,44	0,00
	2001-2006	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
Perú	1891-1986	1,34	0,01	0,34	0,02	0,32	0,00	0,07	0,01	2,07	0,04
	2001-2006	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 ponderado (por PIB)	1891-1986	1,56	0,35	0,90	0,12	0,31	0,15	0,23	0,00	3,00	0,62
	2001-2006	0,26	0,24	0,29	0,20	0,14	0,52	0,30	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).

privada aumentó en casi todos los sectores, aunque de forma modesta (salvo en el sector de las telecomunicaciones). La presunción de que la inversión privada compensaría los recortes de la inversión pública quedó, por tanto, invalidada por los hechos.

III. Ingresos del sector público en América Latina

A. Evolución de los ingresos del sector público

Los ingresos tributarios de la región han aumentado considerablemente durante las tres últimas tres

décadas (Cuadro 14). De acuerdo con los datos de la Cepal, con excepción de México y Venezuela, todos los países de la región incrementaron sus recaudos como porcentaje del PIB entre 1990 y 2011. En efecto, los ingresos promedio del sector público en América Latina pasaron de representar un 14.1% del PIB en 1980 a 17% del PIB en 2011. Los países que presentaron las mayores transformaciones tributarias durante las últimas cinco décadas fueron Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay, en los cuales los recaudos crecieron 15,3, 6,0, 7,8, 6,6 y 5,9 puntos del PIB, respectivamente. La tendencia al aumento de la tributación ha continuado en años más recientes.

Cuadro 14

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA

	1990	2000	2001	Variación 1990-2006
Países de Ingreso Medio-Alto	20	17,8	20,2	
Argentina	11,9	18,1	27,2	15,3
Brasil	20	23	26	6,0
Chile	13,4	16,9	18,7	3,3
México	10,2	10,1	9,7	-0,5
Costa Rica	11,1	12,6	14,4	3,3
Uruguay	13,4	14,6	19,3	5,9
Venezuela	17,7	12,9	11,9	-5,8
Países de Ingreso Medio-Bajo	8,3	12,5	10,7	
Colombia	8,3	11,6	16,1	7,8
Ecuador	5,9	10,3	12,5	6,6
El Salvador	8,6	10,1	13,8	5,2
Guatemala	7,6	10,5	10,7	3,1
Honduras	12,3	13,8	14,8	2,5
Nicaragua	13,9	13,8	14,7	0,8
Panamá	10,3	9,6	11,3	1
Paraguay	7,9	9,4	12,1	4,2
Perú	10,8	12,4	15,3	4,5
República Dominicana	7,1	11,2	12,8	5,6

Fuente: CEPAL.

Las economías de la región con mayor carga tributaria en 1990 eran Venezuela, Brasil y Chile¹⁷. Para 2011, Venezuela ya no hace parte de este grupo al tiempo que ingresan Argentina y Uruguay, con ingresos tributarios por encima del 18% del PIB. Un segundo grupo de países, con ingresos tributarios cercanos al promedio regional (17% del PIB) lo conforman Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, cuyos ingresos tributarios fluctúan entre el 12% y el 17% del PIB. Un tercer grupo de países está conformado por aquellos con ingresos tributarios relativamente bajos (inferiores al 12% del PIB), en el que se encuentra México, Venezuela, Guatemala y Panamá.

Existen grandes 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 cercanos al 20% del PIB durante las últimas dos décadas, mientras que los países de ingreso medio-bajo presentaron ingresos del 10,7%. Sin embargo, el crecimiento del recaudo durante el periodo 1990-2011 fue de 0,2 puntos porcentuales del PIB en los países de ingreso medio-alto, frente a 2,4 puntos en los países 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 ha reducido en el tiempo.

De acuerdo con los datos de la OCDE, es posible evidenciar que la diferencia entre la carga tributaria de América Latina y las economías desarrolladas se ha reducido en las dos últimas décadas. El diferencial de las cargas impositivas fue de 20,2 puntos del PIB en 2001, periodo en el que la carga tributaria de la OCDE y América Latina fue de 34,7% y 14,5% respectivamente. Por otra parte, en el 2011 dicho diferencial disminuyó a 16,8 puntos del PIB (33,8% para la OCDE y 17% para América Latina). Pese a ello, el recaudo de la OCDE continúa siendo considerablemente superior al de América Latina.

B. Composición de los ingresos del sector público

En América Latina la principal fuente de recursos fiscales son los tributos. Estos incluyen impuestos directos, indirectos y contribuciones a la seguridad social. A principios de la década de 1990, los impuestos recaudados por el Gobierno Nacional Central representaban, en promedio, un 12,5% del PIB (Cuadro 15). Dos décadas después, los ingresos tributarios de la región pasaron a representar un 16,7% del PIB (Gráfico 15).

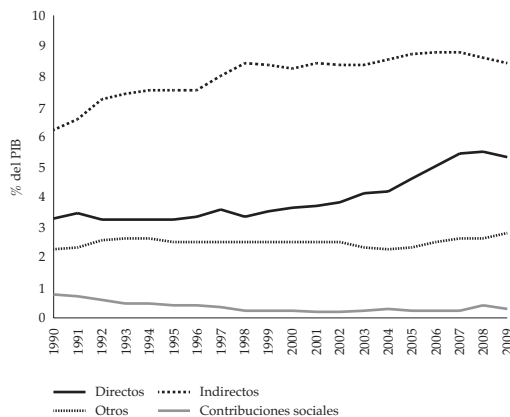
¹⁷ República Dominicana redujo sus ingresos como porcentaje del PIB del 19% en 1950 a niveles cercanos al 13% en 1980, abandonando el grupo de países con una alta carga tributaria en la región y dando paso a Uruguay, país que incrementó su recaudo del 9,8% del PIB a niveles del 22,2% en el mismo periodo

Cuadro 15
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GNC
(% DEL PIB)

	1990				
	Ingresos Tributarios			Contribuciones a la seguridad social	Total
	Directos	Indirectos	Otros		
Argentina	1,2	6,0	0,8	5,6	13,7
Bolivia	0,8	6,1	1,3	1,2	9,4
Brasil	6,3	5,1	0,0	6,3	17,7
Chile	2,3	10,2	0,5	1,6	14,7
Colombia	2,1	7,6	1,0	0,2	10,9
República Dominicana	2,4	4,5	0,2	0,1	7,1
Ecuador	1,3	6,1	0,4	2,3	10,1
El Salvador	2,5	5,5	1,1	1,4	10,5
Guatemala	1,8	5,5	0,3	0,0	7,6
Honduras	3,0	9,3	0,0	0,6	12,9
México	4,1	5,5	0,1	2,1	11,9
Nicaragua	2,3	5,5	0,4	0,9	9,0
Panamá	4,3	5,7	0,3	4,5	14,7
Paraguay	1,5	3,3	4,6	0,5	9,9
Perú	1,8	6,8	2,2	0,9	11,7
Uruguay	2,2	11,9	-0,1	7,6	21,7
Venezuela	15,7	2,1	0,0	0,9	18,7
Promedio	3,3	6,3	0,8	2,2	12,5
	2008				
Argentina	4,5	8,7	0,6	4,3	18,0
Bolivia	4,3	14,2	0,4	1,8	21,6
Brasil	9,3	7,4	0,0	8,0	23,8
Chile	7,3	10,6	0,7	1,5	16,1
Colombia	6,5	6,8	0,2	2,0	13,8
República Dominicana	4,8	10,2	0,0	0,1	13,1
Ecuador	4,6	7,8	0,1	4,0	17,9
El Salvador	4,6	8,1	0,3	1,6	14,1
Guatemala	3,3	7,9	0,1	0,3	10,8
Honduras	5,1	9,7	0,0	1,1	15,7
México	5,2	2,7	0,2	1,3	11,3
Nicaragua	5,7	11,9	0,0	4,1	22,2
Panamá	5,5	5,1	0,2	5,8	17,0
Paraguay	2,2	9,8	0,4	1,3	14,5
Perú	7,3	8,2	0,2	1,8	15,3
Uruguay	5,6	11,1	0,4	6,2	25,1
Venezuela	6,8	6,7	0,0	0,8	14,5
Promedio	5,4	8,6	0,2	2,7	16,7

Fuente: CEPAL.

Gráfico 15
COMPOSICIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS
DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Cálculos propios.

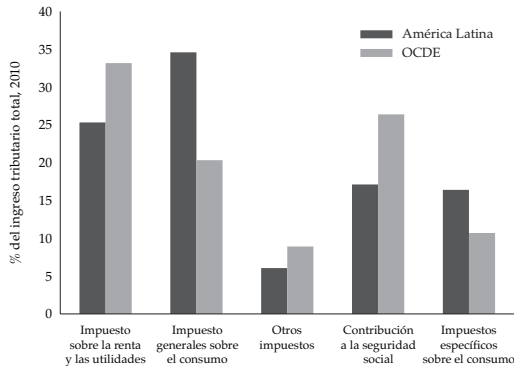
Durante las últimas dos décadas, se han presentado modificaciones en la participación de los distintos tipos de impuestos en los ingresos tributarios. En 1990, la mitad de los ingresos tributarios estaba representada por impuestos indirectos, como aranceles y gravámenes sobre bienes y servicios. Los impuestos directos representaban una cuarta parte, mientras que las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos agregaban, respectivamente, un 17% y un 6% del total de los ingresos tributarios. En 2009, las participaciones de los impuestos indirectos y de las contribuciones a la seguridad social permanecieron inalteradas en niveles del 50% y el 17% respectivamente. El cambio sustantivo se produjo entre los impuestos directos y otros impuestos, donde los primeros ganaron participación en detrimento de los últimos.

Dichos cambios de largo plazo esconden modificaciones importantes que se dieron en los distintos subperíodos. En efecto, de 1990 a 1997 el crecimiento de los ingresos tributarios estuvo soportado por el crecimiento del impuesto al valor agregado (IVA), que tras los procesos de liberalización comercial vino también a sustituir los ingresos asociados a las cargas arancelarias. De 1997 a 2008, por el contrario, la mayor captación tributaria estuvo liderada por el crecimiento en los impuestos directos. Lo anterior es un cambio significativo en términos de la distribución del ingreso tributario, sugiriendo que la región se ha movido hacia impuestos más progresivos. Una parte del aumento en los impuestos directos representa, sin embargo, los crecientes pagos de empresas petroleras y mineras que experimentaron un aumento significativo de ingresos gracias al auge de precios de productos básicos que se generó a partir de 2004.

En los países pertenecientes a la OCDE predominan los impuestos sobre rentas y utilidades, seguidos por las contribuciones a la seguridad social y los impuestos generales sobre el consumo. Estos últimos los más importantes en América Latina, particularmente el IVA, cuya estructura tributaria descansa también en una mayor proporción sobre los impuestos específicos al consumo (Gráfico 16).

En este sentido, es interesante resaltar que en Colombia, el recaudo del impuesto a la renta se ha incrementado significativamente, pasando del 3,6% a principios de los noventas a cerca del 6,6% en 2012.

Gráfico 16
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: CEPAL.

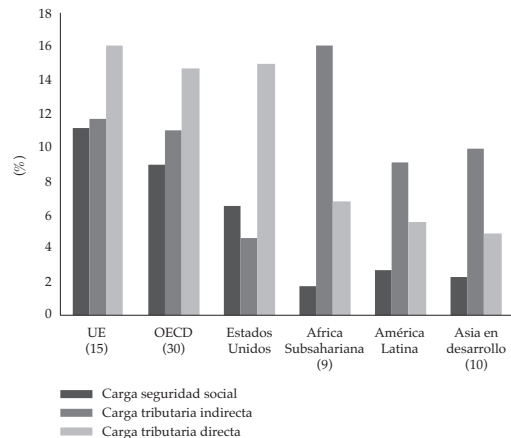
De este recaudo, dos terceras partes son aportes de las firmas, mientras que el 1,1% es aportado por personas naturales. Esta cifra es relativamente baja si se compara con el aporte promedio de los hogares de América Latina (1,8% del PIB) o de los países miembros de la OCDE (9 puntos del PIB) (ANIF, 2013).

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. Es importante mencionar que para el año 2006, los tributos en América Latina como porcentaje del PIB estimados por los autores (17,5%) eran ligeramente superiores a los ingresos tributarios de los países del Sudeste Asiático (15%), pero se encontraban por debajo de Estados Unidos (25,6%), la Comunidad Europea (40,5%) y el

promedio de la OCDE (36,3%). La carga tributaria directa en América Latina era la más baja entre los grupos considerados, mientras que los tributos indirectos de la región eran mayores a los presentados en Asia y Estados Unidos. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social en América Latina eran igualmente bajas en términos relativos, aunque ligeramente superiores a las de los países del Sudeste Asiático (Gráfico 17). En 2010 los ingresos tributarios de los países pertenecientes a la OCDE fueron superiores al promedio de América Latina, con porcentajes del 33,8% y 19,4% del PIB respectivamente.

Dentro de los tributos, la literatura analiza con especial atención los relacionados con la extracción de los recursos naturales en países en vía

Gráfico 17
CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA Y PAÍSES SELECCIONADOS (2009)



Fuente: CEPAL.

de desarrollo. Según Baunsgaard et al (2013) y Acquatella et al (2013), en las economías ricas en recursos primarios, como las latinoamericanas, el esquema tributario debe responder a la hipótesis del ingreso permanente, convirtiendo el capital natural no-renovable en otras formas de capital perdurable (como infraestructura) que puedan fomentar el proceso de desarrollo más allá del ciclo de vida de los recursos. Sin embargo, los niveles de tributación de las actividades extractivas son relativamente bajos en el mundo. En efecto, Smith (2012) encuentra que en la mayoría de países en los que la participación minera es superior al 10%, el peso de este sector sobre los ingresos fiscales suele ser de un dígito¹⁸.

Pese a las rentas extraordinarias que han traído consigo los precios altos de los bienes primarios durante los últimos años, la mayoría de los países latinoamericanos han tenido dificultades para convertir -a través de la política fiscal- la extracción de recursos no renovables en una herramienta que permita el desarrollo de largo plazo. Por ello, algunos autores plantean la necesidad de incrementar la carga fiscal estos sectores, así como mantener una mayor coordinación entre los países de la región

en el tratamiento de la inversión extractiva con el fin de evitar la competencia fiscal, que limita el margen de maniobra de los Estados para capturar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos (Acquatella, 2013).

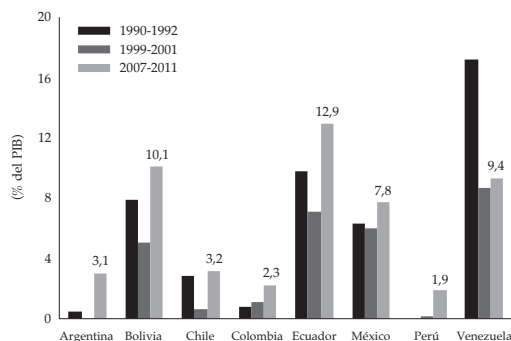
En los últimos diez años, algunas economías de la región implementaron medidas para incrementar los ingresos fiscales generados por los recursos naturales¹⁹. En efecto, los tributos asociados a la explotación de productos primarios en los países latinoamericanos se han incrementado como porcentaje del PIB en la última década. No obstante, al comparar los datos recientes frente a los de comienzos de la década de los noventa, se observa que el incremento es marginal y en algunos casos negativo (Gráfico 18).

Finalmente, 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. En este último grupo se registran, por ejemplo, las transferencias recibidas por hacienda pública y giradas por el Banco Central o por las empresas públicas y las regalías de la producción

¹⁸ Por ejemplo, Sunley *et al.* (2012) encuentran que en Filipinas el sector minero tiene una contribución a los ingresos muy por debajo del peso de esta actividad sobre el PIB, como consecuencia que más de una tercera parte de la producción minera no paga un monto significativo de impuestos.

¹⁹ Países como Venezuela, Bolivia y Chile modificaron su estructura tributaria para obtener recursos a partir de la comercialización de estos productos. Argentina obtuvo mayores ingresos a través de la exportación de bienes primarios, aprovechando el proceso de devaluación presentado en el 2001 como consecuencia de la crisis de capitales.

Gráfico 18
INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE PRODUCTOS PRIMARIOS



Fuente: Acquatella *et al.* (2013).

minera o las donaciones. Teniendo en cuenta las diferencias entre carga tributaria y carga fiscal, es posible afirmar que:

- En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay los ingresos tributarios son prácticamente la única fuente de ingresos corrientes del GNC.
- 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 petróleo.
- Principalmente en Nicaragua y en menor medida en El Salvador y República Dominicana, los ingresos corrientes del GNC superan los ingresos tributarios gracias a las donaciones.

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

IV. Efectos redistributivos de la política fiscal

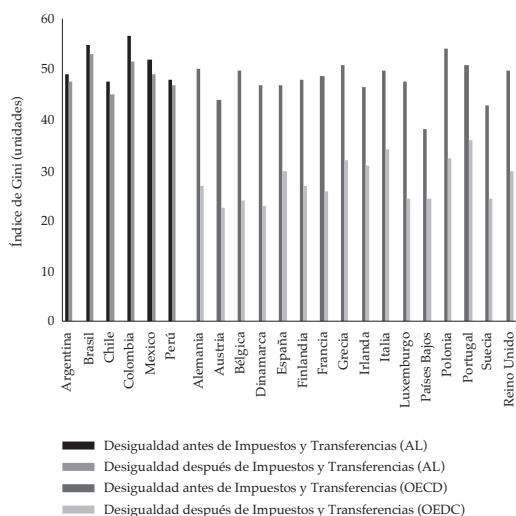
A. Una mirada general en comparación con los países de la OCDE

Existe una amplia literatura sobre los efectos redistributivos del gasto público social y una menos abundante sobre el impacto distributivo de la política tributaria. Los principales organismos multilaterales de la región han contribuido con este debate, incluyendo a la CEPAL (1998) y 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, aunque su impacto es menor al de los países de la OCDE y se logra en mayor medida por la vía del gasto que por la de la tributación. Los detalles, tanto por tipo de ingresos como de gastos, así como las distintas variantes nacionales, son importantes y se analizan a continuación.

Al comparar los promedios de varios estudios sobre América Latina y las estimaciones para la OCDE se concluye que América Latina redistribuye a través de la política tributaria y las transferencias públicas (pensiones, seguro de desempleo

y asistencia social en dinero) poco menos de una cuarta parte de lo que se redistribuye en los países desarrollados de la OCDE, lo que se traduce en la alta inequidad que caracteriza la distribución primaria del ingreso en la región (Gráfico 19). 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. 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 y, aún más, de las transferencias de ingresos que se logran a través de la política social.

Gráfico 19
EFFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2008-2011)



Fuente: Euromod (2011) para países de la OCDE y Goñi *et al.* (2008) para América Latina, en Avanzini (2012).

Las diferencias entre países son más marcadas en la tributación que en las transferencias. Estimaciones sobre la incidencia distributiva de la carga tributaria sufren 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, según Goñi, López y Servén (2008), en 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.

Por otro lado, Lustig, Pessino y Scott (2013) muestran cómo los impuestos directos y las transferencias en efectivo resultan ser eficaces en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Argentina, Brasil y Uruguay, y en menor medida en México, Bolivia y Perú. Los autores encientran que la capacidad de América Latina para redistribuir renta vía política fiscal se ve limitada por el poco tamaño de los impuestos directos como porcentaje del PIB, toda vez que éstos son los que presentan mayores efectos redistributivos.

En línea con lo anterior, la política tributaria tiene efectos mínimos o incluso regresivos sobre

la distribución del ingreso en América Latina por cuenta de su estructura: 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 alta²⁰.

Los beneficios tributarios específicos pueden ser progresivos o regresivos en el caso del impuesto de renta pero, por el contrario, tienden a 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 embargo, que estos 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 mejorado 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, por lo cual puede decirse que la región ha venido avanzando en esta materia.

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 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

²⁰ Este es, por ejemplo, el caso de Colombia, donde la doble tributación se elimina en cabeza de las personas naturales. Los estudios existentes no parecen en general tener en cuenta este hecho.

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.

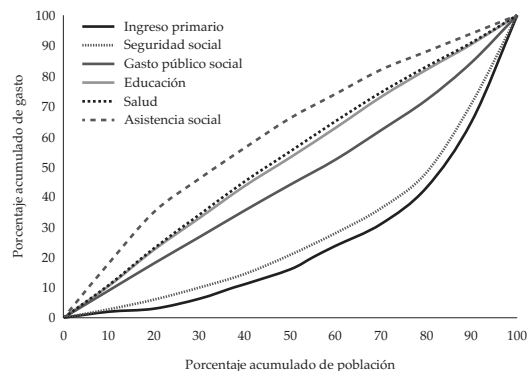
Antes de analizar con más detalle la situación latinoamericana, conviene resaltar también que la distribución primaria del ingreso también es decisiva. Este hecho se corrobora al estimar la correlación entre los Gini antes y después de impuestos de los países de la OCDE, que es de 0,59. Algunos países 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.

B. 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), el Banco Mundial (Goñi, López y Servén, 2008) y más recientemente Lustig, Pessino y Scott (2013), han analizado los efectos redistributivos del gasto público social, que incluye tanto los servicios sociales básicos como las transferencias en dinero analizadas en la sección anterior (Gráfico 20).

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 nutricio-

Gráfico 20
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL INGRESO PRIMARIO POR QUINTILES EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Martínez y Collinao (2010), elaborado por CEPAL sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

nales para la población infantil, que son altamente progresivos), así como los más recientes programas de subsidios condicionados²¹.

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.

²¹ 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 positivo si se excluye la seguridad social. Esto indica que el gasto social ejerce un efecto positivo sobre la distribución. 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 condicionados. Por este motivo, de acuerdo con los estimativos de la CEPAL (2007), 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. 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 concen-

traban 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 un sistema de provisión de servicios sociales que está segmentado 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 al-

ternativo basado en becas más que en la educación gratuita para todos los estudiantes, 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 que los estimativos corrientes 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 redistributivas²². Otra razón

²² 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.

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 16)²³. En general, los datos corroboran la apreciación de que el gasto es más redistributivo cuando hay mayor acceso, medido a través del gra-

do 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

Cuadro 16
RELACIÓN ENTRE LA FORMALIDAD LABORAL Y EL EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL

	Formalidad laboral 2005	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (Cuasi-gini)	
			2000	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

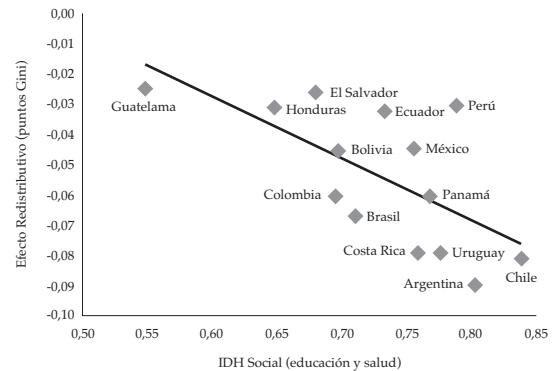
Fuente: CEPAL (2007).

²³ Desde la perspectiva de la seguridad social, este es el tema que aborda extensamente Uthoff (2011).

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 creciente²⁴.

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. Una forma de mostrarlo en correlacionado los estimativos del efecto redistributivo del gasto social en los distintos países según la CEPAL (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 (Gráfico 21). 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.

Gráfico 21
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).

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

²⁴ Véanse, entre otros, CEPAL (2006a) y Uthoff (2011).

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.

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)²⁵. Más recientemente, el Banco Mundial (2013) ha reconocido que en una sociedad de clases medias, como es la que está emergiendo en América Latina, será necesario evolucionar igualmente hacia políticas sociales más universales. Estos sistemas 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 democrata 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 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 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

²⁵ Para una relación con los debates históricos sobre política social, véase también Ocampo (2008).

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.

C. La política social y las mejoras distributivas recientes

El análisis precedente estaría incompleto sin algunas contribuciones sobre la contribución de la polí-

tica 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 en el caso de las transferencias condicionadas 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 estos programas condicionadas ha sido importante en los dos países más grandes de la región. En México, ello incluye el programa social Progresas/Oportunidades, así como el programa rural Procampo. Esquivel (2009) plantea que desde 1992 ha mostrado el incremento notable en el porcentaje de hogares que reciben algún tipo de transferencia en este país. 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 a los ancianos y discapacitados (*Beneficio de Prestação Continuada*) y *Bolsa Familia*. 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 (Cuadro 17). De acuerdo al Banco Mundial (2006), 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.

Cuadro 17

PRINCIPALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DIRECTAS EN AMÉRICA LATINA

País	Programa	Año de inicio	Presupuesto
Argentina	Programa Familias	2002	Fase I: 853USD millones
Bolivia	Juancito Pinto	2006	630 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	0,05% 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
República 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 Progresá	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 2007-2008
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

* En 2003 integraría Bolsa Familia; ** En 2006 integraría Bolsa Familiar.

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial.

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 mejora 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 promedio, la región ha logrado apenas revertir 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 mejoras 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 se vio en una sección anterior, dependerá igualmente del diseño de sistemas tributarios mucho más progresivos.

En resumen, en casi todos los países de la región (probablemente con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay) se requieren más recursos fiscales para satisfacer las necesidades del sector público y contribuir más eficazmente al desarrollo. Por otra parte, es necesario aumentar la eficiencia en la administración, planificación y ejecución de gastos, tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales.

Bibliografía

- Acquatella, J., Altomonte, H., Arroyo, A. & Lardé, J. (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución y participación estatal, 1990-2010*. Serie de seminarios y conferencias. CEPAL. Santiago de Chile.
- Aldunate, E. & Martner, R. (2006). *Política fiscal y protección social*. Revista de la CEPAL, No 90, 87-104.
- Alesina, A. & Glaeser, E. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford UK: Oxford University Press.
- Alesina, A. & Guido Tabellini (2005). *Why is fiscal policy often procyclical?*. Harvard Institute of Economic Research Working Papers 2090. Harvard - Institute of Economic Research.
- Avanzini, D. (2012). *Clase Media y Política Fiscal en América Latina*. Macroeconomía del desarrollo No. 123. CEPAL. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1995). *Bureaucrats in business: The economics and politics of government ownership*. Oxford University Press. New York.
- ____ (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A. Washington y Bogotá.
- ____ (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Banco Mundial. Washington.
- Barbero, J. A. (2012). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*. IDEAL. CAF. Bogotá.
- Barreix, A., Roca, j. & Villela, L. (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, R., Carvalho, M., Franco, S. & Mendonça, R. (2010). *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Brazil*. Discussion paper. United Nations Development Programme. New York.
- Baunsgaard, T., Villafuerte, M., Poplawski-Ribeiro, M. & Richmond, C. (2012). *Fiscal Frameworks for Resource Rich developing Countries*. Staff Discussion Notes No. 12/4. IMF. Washington.
- Bello, O. & Jiménez, J. P. (2008). *Política fiscal y ciclo económico en América Latina*. División de Desarrollo Económico. CEPAL. Santiago de Chile.
- Benavides, J. (2010). *Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial*. Debates presidenciales: Propuestas económicas de los candidatos. Fedesarrollo y CAF. Bogotá.
- CAF (2007). *Reporte de Economía y Desarrollo 2007/2008: Oportunidades en América Latina*. Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Caminada, K. & Goudswaard, K. (2001). *International Trends in Income Inequality and Social Policy*. MPRA Paper No. 20181. University Library. Munich.
- Carciofi, R. & Beccaria, L. (1992). *Evolución y desempeño del gasto social: la experiencia de los países*. En: Carciofi, R. & Beccaria, L, Provisión y regulación pública en los sectores sociales: lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta (pp.94-101). Buenos Aires: UNICEF.

- Catao, L. & Sutton, B. (2002). *Sovereign Defaults: the role of volatility*. IMF Working Paper 02/149. IMF. Washington.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Serie Libros de la CEPAL, No. 47. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL y Alfaomega.
- ____ (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2006). *Panorama Social de América Latina 2004*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2007). *Panorama Social de América Latina 2007*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2010). *Impacto distributivo de las políticas sociales*, en Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, Parte 2. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2010). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2012). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.
- ____ (2012). *Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2010*. Taller: Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina. Montevideo.
- ____ (2012). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPALSTAT. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Clavijo, S., Vera, A. & Vera, N. (2013). *Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes requeridos (2012-2020)*. ANIF. Bogotá.
- Cominetti, R. & Ruiz, G. (1998). *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Cuadernos de la CEPAL No. 80. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cornia, G. A. (2010). *Income Distribution under Latin America's Center-Left Regimes*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11 (1), 85-114.
- Cornia, G. A. & Stewart, F. (1995). *Two Errors of Targeting*. En D. Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (pp. 350-386). Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.
- Cubero, R. & Vladkova, I. (2010). *Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America*. IMF Working Paper 112. IFM. Washington.
- Daughters, R. & Harper, L. (2007). *Fiscal and Political Decentralization Reforms*. En E. Lora (ed), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 231-262). Washington: Inter - American Development Bank.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge and Princeton: Polity Press and Princeton University Press.
- Esquivel, G. (2009), *The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA*. Research for Public Policy. Inclusive Development, ID-02-2009. Nueva York: RBLAC-PNUD.

- Galiani, S. (2009). *Reducing Poverty in the LAC Region*. En B. Lomberg (ed.), *Latin American Development Priorities: Costs and Benefits* (pp. 423-497). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gasparini, L., Cruces, G., L. & Marchionni, M. (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 J. A. Ocampo & J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, capítulo 27. Nueva York: Oxford University Press.
- Gavin, M. & Perotti, R. (1997). *Fiscal Policy in Latin America*. En B. Bernanke & J. Rotemberg (eds) NBER Macroeconomics Annual 1997, Volume 12, (pp. 11-72). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Gómez, J.C. (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.
- Gómez, J.C., Jiménez, J.P & Podestá, A. (2010). *Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*. En J.P. Jiménez, J.C. Gómez, A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina* (pp. 11-68). Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.
- González, I. (2010). *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES. CEPAL-Naciones Unidas. Buenos Aires.
- ____ (2012). *Gasto y Deuda Pública en América Latina: Indicadores del Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- Goñi, E., López, H. & Servén, L. (2008). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. World Bank Policy Research Paper, No 4487. World Bank. Washington.
- Ilzetzki, E. & Vegh, C. (2008). *Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?* NBER Working Papers No 14191. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Jaramillo, M. & Saavedra J. (2010). *Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market and Policy Forces*. En L.F. López-Calva & N. Lustig (eds), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington: Brookings Institution.
- Jesuit, D. & Mahler, V. (2004). *State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries*. Luxembourg Income Study Working Paper, No. 392. LIZ. Luxembourg.
- Jiménez, J.P. & Ter-Minassian, T. *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis*. Documento de trabajo No. 112. CEPAL. Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. (2011). *Políticas Tributarias en América Latina: Tendencias y Perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Seminario sobre Política Fiscal en América Latina.
- ____ (2011), *Ingresos Fiscales en América Latina*. En: "Globalización, Políticas Públicas y Cohesión Social" Encuentro de legisladores latinoamericanos, Cartagena de Indias, Colombia, 22 de agosto de 2011.
- Kaminsky, G.L., Reinhart C.M. & Végh, C. (2004). *When It Rains, It Tours: Pro-cyclical Capital Flows and Macro-*

- economic Policies*. NBER Working Paper No. 10780. National Bureau for Economic Research. Cambridge.
- Korpi, W. & Palme, J. (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.
- Latin American Economic Outlook (s.f) *Perspectivas Económicas de América Latina 2013*. Disponible en: <http://www.latameconomy.org/es/a-fondo/perspectivas-economicas-de-america-latina-2013/>.
- López-Calva, L.F. & Lustig, N. (eds.) (2010). *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Lozano, I. et al. (2012). *Flujos de Capital y Política Fiscal en las economías emergentes de América Latina*. Borradores de Economía Número 702. Banco de la Republica. Bogotá.
- Lustig, N. et al. (2013). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview*. Working Paper No. 13, CEQ.
- Mkandawire, T. (2007). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. En J.A. Ocampo, K.S. Jomo & S. Khan (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development* (pp. 305-333). Himayatnagar, London and Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network.
- Molina, C. G. (ed.) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- Murillo, M.V., Ronconi L. & Schrank, A. (2011). *Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Secu-*
- arity*. En J.A. Ocampo & J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ocampo, J.A. (2008). *Las concepciones de la política social: universalismo vs. focalización*. Nueva Sociedad, 215, 36-61.
- ____ (2011). *Macroeconomía para el Desarrollo: Políticas Anticíclicas y Transformación Productiva*. Revista de la CEPAL, No. 104, 7-35.
- OCDE, Centro de Desarrollo (2007). *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. Paris: OCDE.
- ____ (2011). *Government at a Glance 2011*. OECD.
- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing.
- Pinilla, D. et al. (2013). *Gasto Público y Crecimiento Económico. Un Estudio Empírico para América Latina*. Cuadernos de Economía, 32 (59), 181-210.
- PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*.
- Ruíz, C. (2012). *Impacto Regional de los Procesos de Descentralización Fiscal: Desarrollo y Equidad en América Latina*. Fundación Carolina. Madrid. Urb-al III. Oficina de Coordinación y Orientación - OCO. Madrid.
- Sabañi, J.C. & Morán, D. (2011). *Política Tributaria en América Latina: Agenda para una segunda generación de reformas*. CEPAL. Serie Macroeconómica para el desarrollo. Santiago de Chile.
- Selowsky, M. (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*. Nueva York: Banco Mundial.

- Sen, A. (1995). *The Political Economy of Targeting*. En D. de Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (pp. 11-24). Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.
- _____. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Santiso, J. & Zoido, P. (2011). *Fiscal Legitimacy, Inequality and Democratic Consolidation In Latin America*. En J.A. Ocampo & J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, J. (2012). *Issues in Extractive Resource Taxation: A Review of Research Methods and Models*. IMF Working Paper 12/287, Fiscal Affairs Department. IMF. Washington.
- Straub, S. (2008). *Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges*. Policy Research Working Paper Series 4460. World Bank. Washington.
- Suescún, R. (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.
- Sunley, E. et al. (2012). *Philippines: Reform of the Fiscal Regimes for Mining and Petroleum*. IMF Country Report No. 12/219, Fiscal Affairs Department. Washington.
- Uthoff, A. (2011). *Social Security Reforms in Latin America*. En J.A. Ocampo and J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. New York: Oxford University Press.
- Vélez, C.E. (1996). *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*. Departamento Nacional de Planeación, Misión Social. Bogotá.

Anexo 1
INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL, RESULTADO FISCAL 2012^a Y CAMBIOS ESTIMADOS
EN GASTOS E INGRESOS (2011-2012)
(PORCENTAJES DEL PIB)

Resultado	Cambios estimados (2011-2012)											
	Resultado global 2012	Resultado primario 2012	Gastos global	Gasto totales ^b	Composición de gastos			Composición de ingresos				
					Gasto corriente primario	Intereses	Gasto en capital	Ingresos totales	Ingresos tributarios ^c	Productos renovables ^d	otros ingresos	
América Latina y el Caribe (32 países)	-2,8	-0,4	-0,4	0,7	0,5	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	-	0,0
América Latina (19 países)	-2,0	-0,3	-0,4	1,0	0,7	0,0	0,5	0,6	0,6	0,6	-	0,0
El Caribe (13 países)	-4,0	-0,5	-0,4	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-	0,1
Centroamérica y República Dominicana	-2,7	-0,8	-0,3	0,7	0,4	0,0	0,3	0,4	0,3	0,3	-	0,1
Exportadores de Hidrocarburos ^d	-2,5	-0,6	-0,4	0,8	-0,1	0,1	1,1	0,5	0,7	-0,1	-0,2	0,1
Exportadores de Minerales y Metales ^e	0,3	1,1	-0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,5	-0,6	0,1	0,1
Exportadores de Alimentos ^f	-2,2	-0,6	-1,5	2,5	2,3	-0,1	0,3	1,0	0,8	-	0,2	0,2
Exportadores de Servicios ^g	-4,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,2	0,1	-	-0,3	-0,3
Brasil	-2,2	1,8	0,4	0,2	-	-0,9	-	0,6	0,6	-	0,0	0,0
México	-2,4	-0,6	0,1	0,6	0,1	0,0	0,6	0,8	1,1	0,1	0,1	-0,4

^a Los datos de 2012 corresponden a estimaciones.

^b La variación de los gastos totales incluye el cambio en la concesión neta de préstamos.

^c Los ingresos tributarios originados en la explotación de recursos no renovables se incluyen en los ingresos por productos no renovables.

^d Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Trinidad y Tobago y Venezuela (República Bolivariana de).

^e Chile y Perú.

^f Argentina, Paraguay y Uruguay.

^g Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Fuente: CEPAL.