

# Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede  
***hacer más con menos***

## Capítulo 2

Editado por  
Alejandro Izquierdo,  
Carola Pessino  
y Guillermo Vuletin





# Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede  
***hacer más con menos***

Este capítulo es parte del próximo informe insignia del BID sobre el gasto público. Suscríbete para ser de los primeros en recibir una copia gratuita:

[www.iadb.org/DIA2018gasto](http://www.iadb.org/DIA2018gasto)



## 2 El gasto y el ciclo

Este capítulo evalúa como los gobiernos en América Latina y el Caribe gastan a lo largo del ciclo económico. Los economistas predicán sobre la importancia de las políticas de gasto llamadas contracíclicas. Según los preceptos keynesianos básicos, el gasto contracíclico implica gastar menos en los buenos tiempos (para enfriar la economía y permitir que el gobierno aumente sus ahorros gracias al incremento de la recaudación fiscal cobrada de una base impositiva más grande) y ampliar el gasto en los tiempos difíciles (para mitigar la recesión y acelerar la recuperación). Naturalmente, las políticas de gasto contracíclicas contribuyen a estabilizar las fluctuaciones del producto. En contraste, las políticas de gasto procíclicas, que aumentan el gasto en los buenos tiempos y no aplican recortes en los malos tiempos, tienden a amplificar las fluctuaciones del producto y a ocasionar grandes costos sociales, sobre todo afectando a los segmentos más vulnerables de la población. De una manera muy parecida a lo que ocurre con las personas y las familias, los gobiernos no pueden aumentar permanentemente el gasto en los buenos tiempos (a medida que crecen los ingresos fiscales) e incrementar aún más el gasto en tiempos difíciles (para lidiar con la recesión) sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda soberana.

Si bien algunos países en desarrollo han aprendido a ir contra la corriente y a seguir políticas contracíclicas (como ha sido la norma histórica en casi todos los países industrializados), cerca de un 75% de los países en desarrollo sigue practicando el derroche del gasto en los buenos tiempos y, por consiguiente, se ve obligado a recortar el gasto en tiempos difíciles. Como complemento de anteriores trabajos sobre el gasto agregado, en este capítulo se analiza el carácter de la política de gasto en diferentes categorías de gasto. Este ejercicio revela deficiencias estructurales, no solo en el gasto real, el cual en muchos países en desarrollo (incluidos los de América Latina y el Caribe) es procíclico y discrecional, sino también en el diseño de “desestabilizadores” automáticos. En la región, los

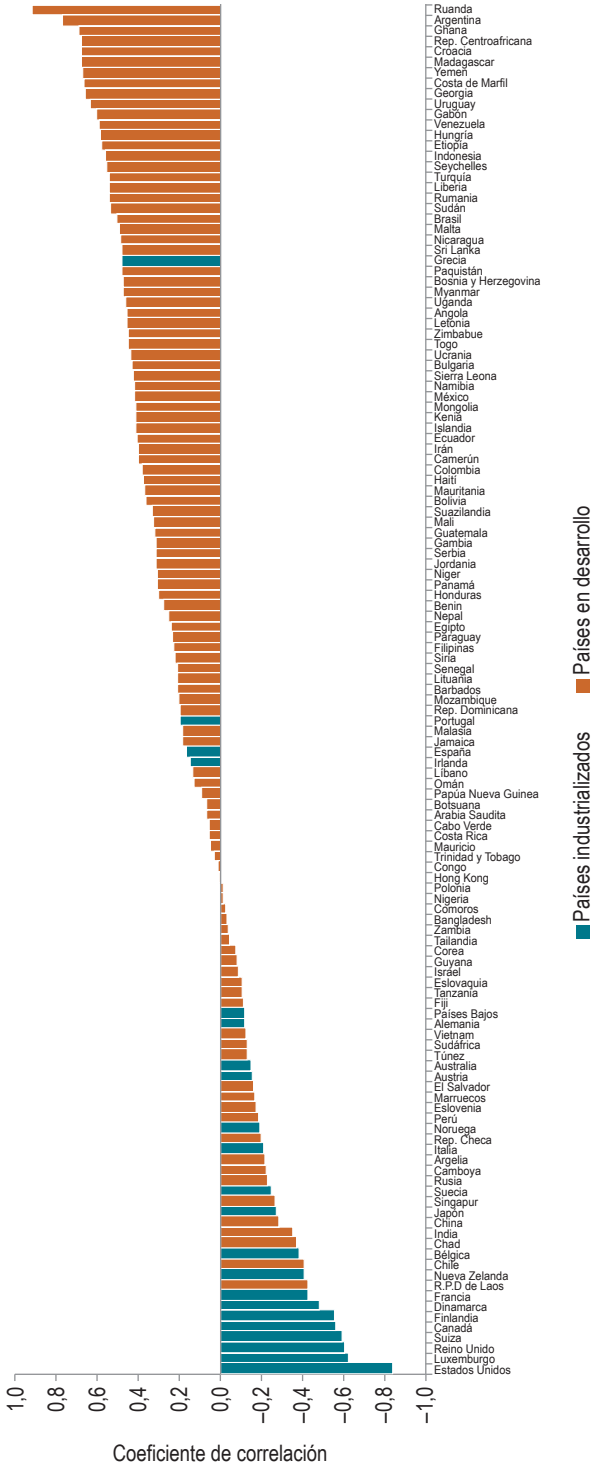
desestabilizadores automáticos no consisten sino en la ausencia de estabilizadores automáticos (sobre todo la falta de seguro de desempleo). Más desconcertante es la existencia de mecanismos automáticos de desestabilización perversos (sobre todo debido a cómo los beneficios individuales de la seguridad social son indexados a lo largo del tiempo en varios países). A su vez, estos factores comprometen la capacidad de los países para estabilizar efectivamente las políticas de gasto y proteger a sus ciudadanos más vulnerables.

En el capítulo se examinan dos categorías clave de gasto en particular: el gasto corriente y el gasto de capital. Los países en desarrollo —incluidos los de América Latina— tienden a incrementar el gasto corriente solo en los buenos tiempos. Estos gastos incluyen partidas como educación y salud, que deberían basarse únicamente en tendencias de largo plazo. Los países solo recortan el gasto de capital en los malos tiempos, cuando tendrían que estar expandiéndolo para sostener la demanda agregada. Este capítulo muestra el impacto diferencial del gasto corriente versus el gasto de capital en el producto, aportando evidencia de que el llamado multiplicador del gasto de capital es mucho mayor que el del gasto corriente. Por lo tanto, las políticas que recortan los gastos de capital en los malos tiempos se equivocan por doble partida, no solo porque dicho gasto debería aumentar en tiempos difíciles, sino también porque el gasto de capital tiene el mayor efecto multiplicador en la actividad económica. Concretamente, la inversión pública genera importantes efectos de producto cuando el acervo de capital público es bajo, lo que suele ocurrir en la mayor parte del mundo en desarrollo. En cambio, en las economías avanzadas, incluso en países en desarrollo que disfrutan de niveles adecuados de *stock* de capital público, los incrementos de la inversión pública tienen escaso efecto en la actividad económica. Por lo tanto, no todos los tipos de gastos de capital son iguales. De hecho, el gasto ineficiente tiene como resultado ningún gasto útil en la práctica. Cuando el gasto público se lleva a cabo de manera eficiente, el tamaño de los multiplicadores del gasto crece. Al contrario, los esfuerzos para subir el gasto sin supervisión institucional en cuanto a la eficiencia pueden tener un efecto nulo en la actividad económica.

## ¿Cómo gastan los gobiernos a lo largo del ciclo económico?

A partir de datos sobre el gasto entre 1980 y 2016, el gráfico 2.1 muestra la correlación del componente cíclico del producto con los componentes cíclicos y el gasto primario (es decir, excluido el pago de intereses). La diferencia entre los países desarrollados (barras azules) y en desarrollo (barras de color naranja) es llamativa. Una correlación positiva (negativa) indica

Gráfico 2.1 Correlación entre producto y gasto primario total, 1980–2016



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).  
Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto primario total real y el PIB real utilizando datos disponibles entre 1980 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

una política de gasto procíclico (contracíclico), a medida que el gasto se desplaza en la misma (opuesta) dirección del producto. Las economías avanzadas han aplicado en su mayoría políticas contracíclicas, y el 80% de los países ha tenido comportamientos contracíclicos. Al contrario, los países en desarrollo (incluidos los países de América Latina y el Caribe) han seguido normalmente, y por lo general, políticas fiscales procíclicas: el 74% de los países lo ha hecho para una correlación promedio y estadísticamente significativa de 0,35.

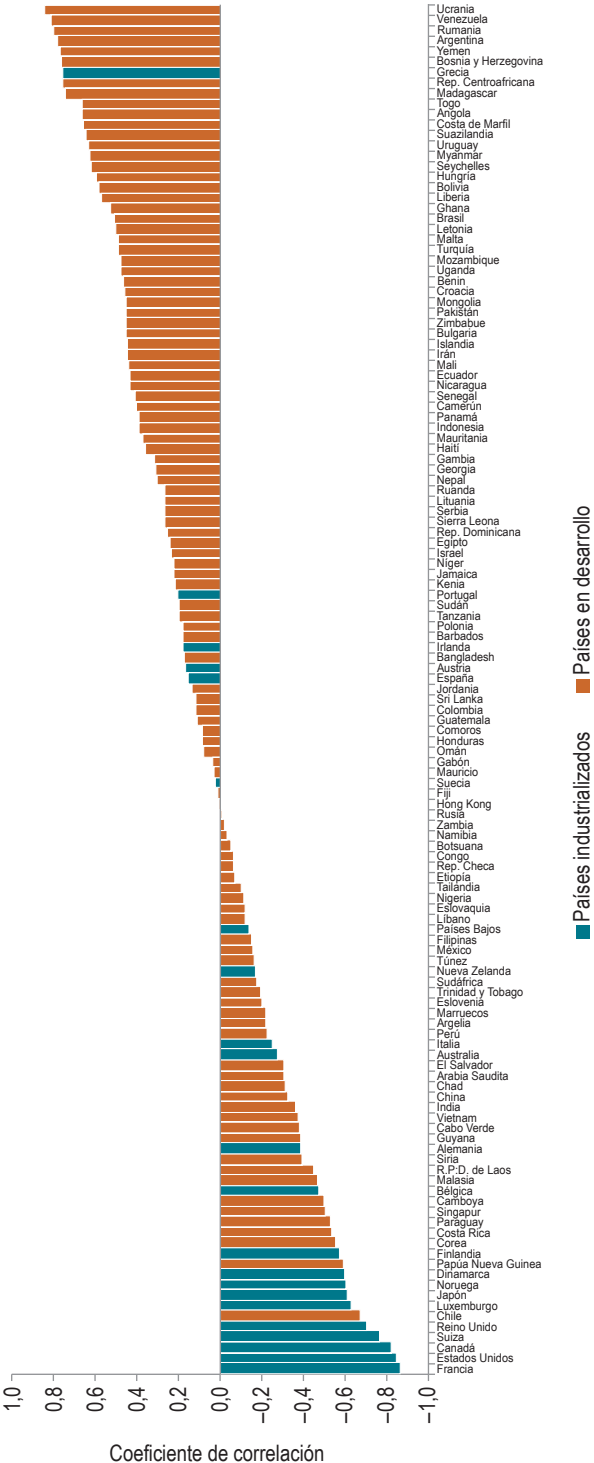
¿Por qué los gobiernos y los responsables de las políticas públicas (sobre todo en los países en desarrollo) siguen políticas fiscales procíclicas? Las explicaciones tradicionales se centran en dos argumentos principales. El primero apunta a distorsiones políticas y a instituciones débiles. La estrechez de miras de los responsables de las políticas públicas y la presión política para gastar cuando hay recursos disponibles, junto con otros motivos relacionados con la economía política, alientan el gasto público excesivo durante los períodos de auge. La consecuencia inevitable es la necesidad de recortar el gasto en los malos tiempos.

El segundo argumento subraya el efecto del acceso limitado a los mercados internacionales de crédito, sobre todo en los malos tiempos. Si bien varios países están aislados de los mercados internacionales de crédito de manera constante, con frecuencia los países pierden acceso a los mismos o sufren altos diferenciales de la deuda soberana en los malos tiempos porque han gastado de forma ineficiente y se terminan endeudando en exceso durante los buenos tiempos. Por eso, la mayor parte de la literatura sobre el tema plantea que la prociclicidad del gasto es el resultado deliberado de los motores de la economía política y de instituciones débiles, a lo que debe sumarse la ausencia de normas aplicables para contribuir a contener el llamado efecto de voracidad durante los buenos tiempos.

Como consecuencia de las mejoras de la gestión fiscal desde mediados de los años noventa/comienzos de la década de 2000, alrededor de una tercera parte de los países en desarrollo ha podido “graduarse” (para utilizar un término que emplean Frankel, Végh y Vuletin, 2013) de las políticas de gasto procíclicas. El gráfico 2.2 muestra que, después del año 2000, un número importante de países en desarrollo cambió de la política procíclica a la contracíclica. El primer país de América Latina y el Caribe que se “graduó” de la prociclicidad fue Chile a comienzos de los años noventa. Si bien quedó lejos de una victoria por *knock-out* contra la trampa de la prociclicidad, este no obstante notable cambio de políticas estructurales que tuvo lugar entre un número significativo de países en desarrollo fue apoyado por: i) una mejor calidad institucional y tecnócratas que



Gráfico 2.2 Correlación entre producto y gasto primario total, 2000–16



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).  
Nota: La correlación de cada país se calcula a partir los componentes cíclicos del gasto primario total real y el PIB real utilizando datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

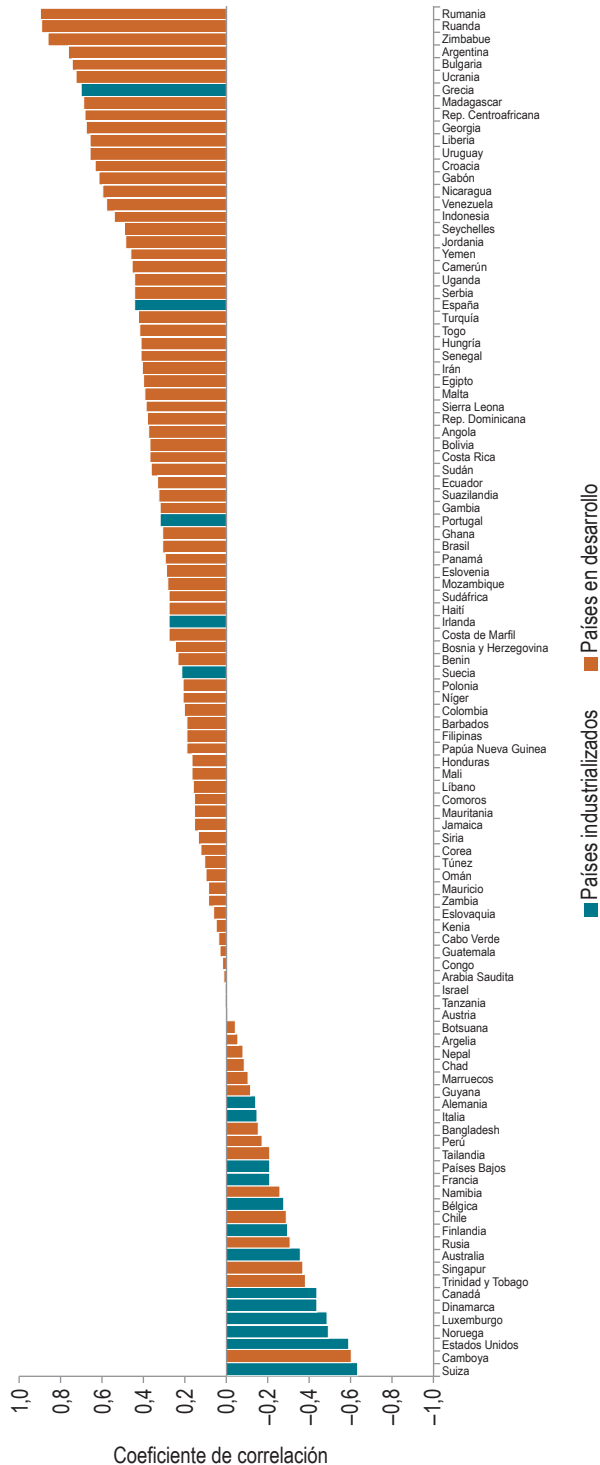
supieron ahorrar durante el auge; ii) más independencia del banco central, que redujo las expectativas de monetización, provocando una mayor prudencia fiscal en los buenos tiempos y la acumulación de grandes amortiguadores de reservas de divisas; iii) la implementación de reglas fiscales que, si bien no han sido una panacea, contribuyeron a articular las reglas del juego en el sector público, apoyando un marco fiscal más sostenible (véase el capítulo 9 sobre la importancia de las llamadas reglas fiscales de doble condición); y iv) la creación de fondos soberanos para ayudar a ahorrar y diversificar las inversiones asociadas con ingresos masivos de la exportación de materias primas durante el último período de auge, sobre todo en los países ricos en materias primas.<sup>1</sup>

## El gasto automático para la estabilización (o desestabilización)

El debate anterior puede sugerir que la política de gasto a lo largo del ciclo económico es en esencia resultado del gasto discrecional (es decir, los responsables de las políticas que toman decisiones de forma deliberada acerca de la aplicación de aumentos o recortes del gasto). Es verdad que, básicamente, la mayor parte del gasto público es discrecional. De hecho, el consumo público (es decir, sueldos y salarios y bienes y servicios) y la inversión pública son, en su mayor parte, el resultado de decisiones de gasto deliberadas de los responsables de las políticas públicas cuando aprueban el presupuesto. En los países industrializados y en desarrollo, el consumo y la inversión pública abarcan entre el 75% y el 60% del gasto primario, respectivamente. Se podría argumentar, sobre todo en el caso de los sueldos y salarios, que estas partidas de gasto pueden ser bastante rígidas o difíciles de cambiar a corto plazo por motivos de economía política. Sin embargo, desde un punto de vista intrínseco, este tipo de gasto es inherentemente discrecional por naturaleza. El gráfico 2.3 muestra, al igual que el gráfico 2.1, el grado de ciclicidad en el gasto, esta vez centrándose únicamente en el gasto discrecional (calculado aproximadamente por la suma del consumo público y la inversión pública). El mundo en desarrollo muestra un fuerte gasto procíclico discrecional, y el 83% de los países tiene conductas procíclicas, y una correlación de 0,36 (prácticamente idéntica a la estimada para el gasto primario total en el gráfico 2.1). Resulta interesante observar que el perfil contracíclico que se encuentra presente de forma abrumadora en las economías avanzadas en el gráfico 2.1 (es decir,

<sup>1</sup> Véase Frankel, Végh y Vuletin (2013) para una revisión de esta literatura y un análisis más detallado del proceso de “graduación” y sus factores determinantes.

Gráfico 2.3 Correlación entre producto y gasto discrecional



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto público discrecional real y el PIB real con los datos disponibles entre 1980 y 2016. El gasto discrecional se calcula aproximadamente mediante la suma del consumo público y la inversión pública. Los componentes cíclicos han sido estimados utilizando el filtro Hodrick-Prescott.

cuando se centran en el gasto primario total) está en gran parte diluido y, en promedio, se convierte en acíclico. Lo mismo es válido si el consumo público y la inversión pública se analizan por separado.<sup>2</sup>

¿Qué ocurre con aquella parte del gasto primario total que no es discrecional? En otras palabras, ¿qué ocurre con el gasto automático a lo largo del ciclo?

En los países industrializados y en desarrollo cerca de un 25% y un 40% del gasto primario, respectivamente, no está relacionado de manera directa con las decisiones deliberadas/discrecionales de gasto de los responsables de las políticas públicas; al contrario, es el resultado de la implementación de programas y beneficios sociales que son de carácter automático. El gasto automático, que en la mayoría de los casos comprende transferencias monetarias a las personas o los hogares, implica el desembolso de fondos públicos de acuerdo con leyes (o incluso las constituciones de los países) que benefician a personas que cumplen con ciertos criterios. Los criterios específicos dependen del carácter de los programas y beneficios sociales, los que a su vez también dependen de los problemas sociales más urgentes de cada país. Las categorías de gasto automático más importantes son: i) la seguridad social (sobre todo las transferencias a los individuos luego de su jubilación), ii) los programas y beneficios familiares, que abarcan las transferencias monetarias condicionadas, sobre todo a los hogares pobres y más vulnerables, y iii) el seguro de desempleo (transferencias a individuos desempleados).

## Las transferencias sociales y el ciclo

No se esperaría que las transferencias de la seguridad social se relacionen con las fluctuaciones del producto del ciclo económico, dado que los criterios subyacentes para dichas transferencias están determinados por cambios demográficos de lenta evolución, como los que acontecen en la estructura de edad (es decir, se esperaría una correlación cero entre los movimientos a corto plazo en el gasto de la seguridad social y las fluctuaciones del producto). Lo mismo debería regir, quizá en menor medida y en función del diseño concreto del programa, para los programas y beneficios familiares. En principio, estos programas sociales están destinados a centrarse en problemas estructurales y profundos que se espera que

---

<sup>2</sup> Estas conclusiones por separado no son recogidas por motivos de brevedad, aunque coinciden con las de Ilzetzi y Végh (2008), que encuentran una aciclicidad (prociclicidad) en el consumo público en los países desarrollados (en desarrollo), y con Ardanaz e Izquierdo (2017) que observan aciclicidad (prociclicidad) en la inversión pública en los países desarrollados (en desarrollo).

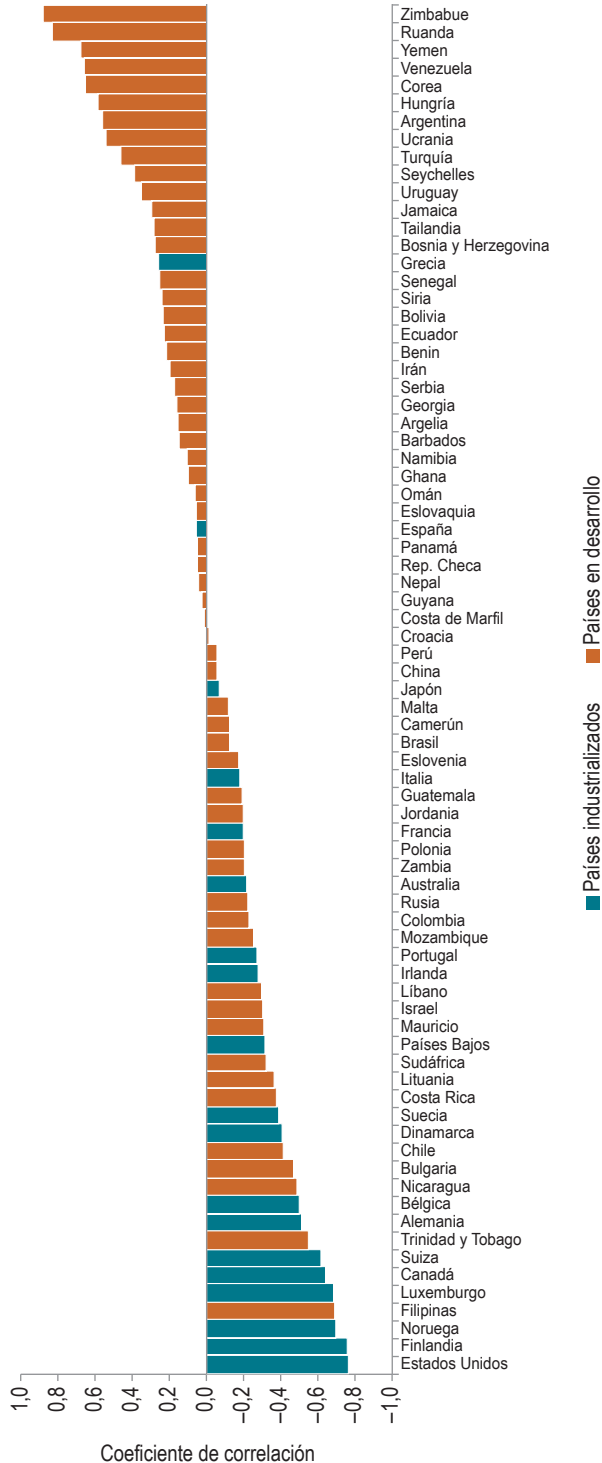
cambien poco en el tiempo con las fluctuaciones del producto a corto plazo (es decir, debería haber una correlación cero entre tales transferencias y las fluctuaciones del producto). Entre tanto, el mecanismo de seguro de desempleo es, por definición, el arquetipo de los estabilizadores automáticos. Es el ejemplo de libro de texto de una política de gasto contracíclica que, por diseño, fluctúa ampliamente, al contrario de las fluctuaciones del producto. Durante una recesión, cuando las personas pierden sus puestos de trabajo en los países con mecanismos de seguro de desempleo, los individuos afectados reciben transferencias para compensar por la pérdida del ingreso. Naturalmente, los elementos específicos relacionados con el monto de las transferencias, el tipo de personas desempleadas con derecho al programa, el tiempo máximo que se les permite ser destinatarios de las prestaciones y las condiciones bajo las cuales se mantienen estos beneficios dependen del mecanismo particular de cada país. Sin embargo, en términos generales, los países que cuentan con este tipo de programas adecuadamente diseñados deberían ver un aumento automático de estas transferencias durante las recesiones (a medida que los individuos desempleados reclamen sus beneficios). Por la misma lógica, se observará un fuerte declive de estas transferencias cuando la economía se recupere y las personas vuelvan a trabajar. Sería sumamente extraño (para decirlo suavemente) que se observaran transferencias procíclicas en un mecanismo de seguro de desempleo.

### Teoría versus práctica

El gráfico 2.4, al igual que el gráfico 2.1, muestra el grado de ciclicidad del gasto, pero se centra únicamente en las transferencias sociales, incluidos todos los tipos de gasto automático en dichas transferencias. En gran parte como en los gráficos anteriores, las cifras dependen de datos fácilmente disponibles de varias fuentes. Debido a cómo deberían funcionar las cosas en teoría, no es sorprendente que los países desarrollados muestren un fuerte comportamiento contracíclico, y que el 90% de los países haya exhibido el mismo comportamiento también.

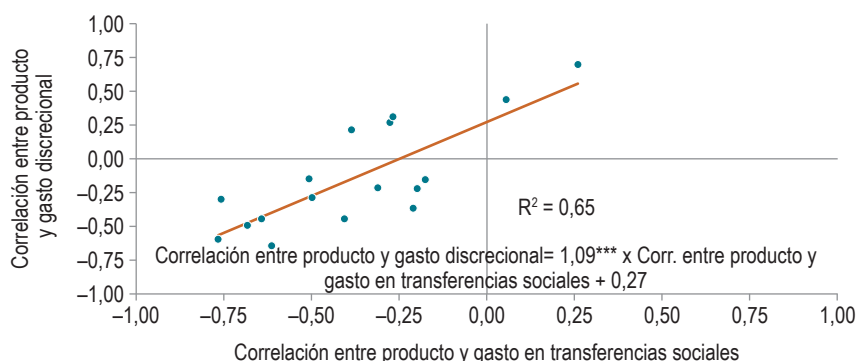
¿Significa esto que los países desarrollados siguen, *grasso modo*, políticas de gasto contracíclicas (véase el gráfico 2.1), no debido a la política discrecional (gráfico 2.3), sino debido al rol estabilizador de sus programas y los beneficios de las transferencias sociales (gráfico 2.4)? No necesariamente. Es verdad que el comportamiento *promedio* del mundo desarrollado puede apuntar en esa dirección, pero esos promedios

Gráfico 2.4 Correlación entre producto y gasto en transferencias sociales



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).  
Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en transferencias sociales y el PIB real con los datos disponibles entre 1980 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados utilizando el filtro Hodrick-Prescott.

**Gráfico 2.5 Relación entre ciclicidad del gasto discrecional y automático en los países desarrollados**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: Este gráfico de dispersión se basa en las correlaciones de los países industrializados de los gráficos 2.3 y 2.4.

\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

ocultan importantes diferencias en las economías avanzadas. De hecho, el gráfico 2.5 revela una fuerte relación entre la ciclicidad de las políticas de gasto discrecional y automático en distintos países desarrollados.<sup>3</sup> Los programas y beneficios de las transferencias sociales actúan como complemento y no como sustituto de la política discrecional.<sup>4</sup> En otras palabras, los países que llevan a cabo una política discrecional contracíclica también tienden a tener programas y beneficios de transferencias sociales que son estabilizadores por naturaleza. Por lo mismo, los países que llevan adelante una política discrecional procíclica también tienden a diseñar programas y beneficios de transferencias sociales que son desestabilizadores.

Este último punto suscita una pregunta evidente: ¿cómo se puede racionalizar el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras? A la luz del carácter esperado de las transferencias sociales (es decir, en teoría), se esperaría que las mismas fueran en su mayor parte contracíclicas o, en el peor de los escenarios (cuando los mecanismos de

<sup>3</sup> Además, utilizando una línea de regresión lineal, la hipótesis de que el nulo de que el coeficiente de la pendiente sea igual a uno, señalando una asociación unívoca entre políticas de gasto discrecional y automático en los países desarrollados, no se puede rechazar.

<sup>4</sup> Aunque no se reporte por motivos de brevedad, en los países en desarrollo se observa la misma relación estadística positiva entre políticas de gasto discrecional y automático.

seguro de desempleo no existen), que fueran básicamente acíclicas. Sin embargo, un amplio segmento del mundo en desarrollo sigue políticas procíclicas de transferencias sociales, y más del 50% de los países tiene un comportamiento procíclico (véase el gráfico 2.4). En América Latina y el Caribe se pueden apreciar grandes variaciones, ya que, por ejemplo: i) Argentina y Uruguay demuestran la mayor prociclicidad en las transferencias sociales, mientras que ii) Chile, con niveles contracíclicos, se sitúa a la par de países desarrollados como Dinamarca y Suecia.

## El diablo está en los detalles

Desafortunadamente, no hay posibilidades de extraer demasiada información ni análisis de las fuentes de datos disponibles para ayudar a resolver el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras en el mundo en desarrollo. A partir de una innovadora microbase de datos que se centra en programas y beneficios sociales clave (los que abarcan cerca del 80% de los principales programas y beneficios de transferencias sociales en siete países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay), Izquierdo, Puig et al. (2018a) desentrañan este acertijo y proponen recomendaciones para las políticas públicas con el fin de solucionarlo.<sup>5</sup> A fin de contrastar los pros y contras de las propiedades de estabilización (o falta de estabilización) de los programas y beneficios sociales se utilizaron los datos relativos al gasto de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.<sup>6</sup> Se utilizan datos de siete países de América Latina y el Caribe, que se emparejan con los criterios utilizados para categorizar los programas que se aplican en la OCDE (es decir, los programas y beneficios familiares, seguro de desempleo y seguridad social).

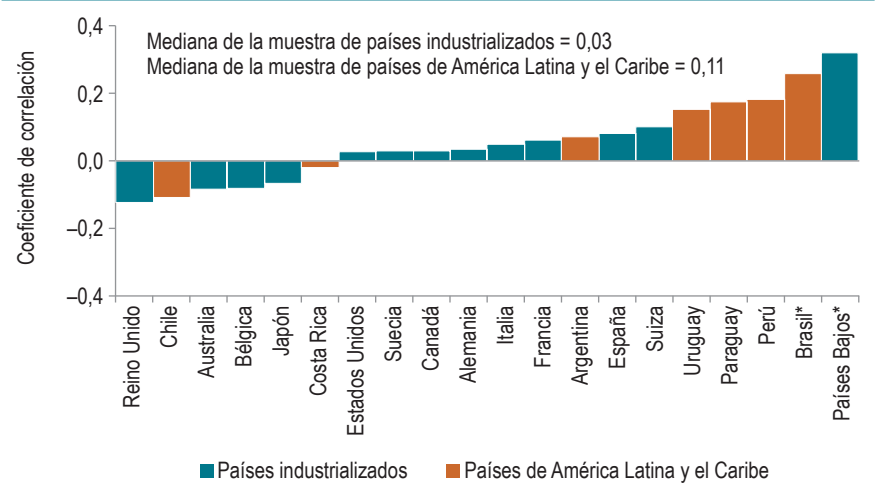
El gasto total en transferencias sociales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) arroja un promedio del 15% del PIB tanto en las muestras de América Latina y el Caribe como de los países desarrollados. En coincidencia con el grado esperado de ciclicidad, en ambas muestras se observa aciclicidad en el gasto en programas y beneficios familiares (gráfico 2.6). De hecho, el gasto en el seguro de desempleo es, en gran medida, contracíclico (gráfico 2.7). Resulta interesante observar,

<sup>5</sup> Para más detalles, véase Izquierdo, Puig et al. (2018a).

<sup>6</sup> Ídem nota al pie 5. Véase además [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG).

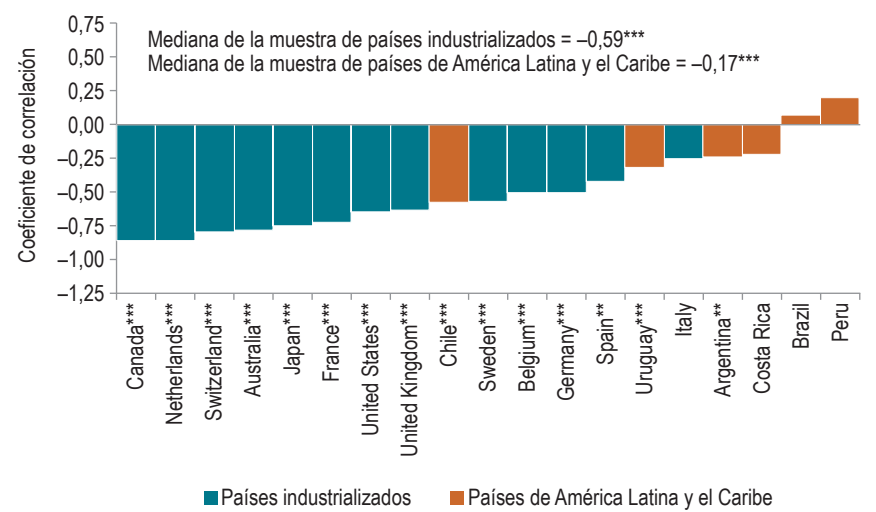


**Gráfico 2.6** Correlación entre producto y gasto en programas y prestaciones familiares

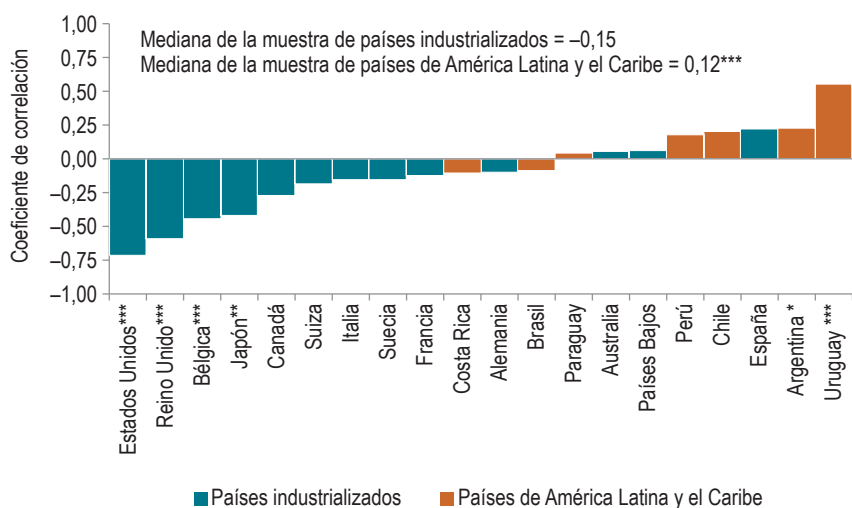


Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).  
Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en programas y prestaciones familiares y el PIB real a partir de los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.  
\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

**Gráfico 2.7** Correlación entre producto y gasto en seguro de desempleo



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).  
Nota: La correlación de cada país se calcula utilizando los componentes cíclicos del gasto público real en el seguro de desempleo y el PIB real a partir de los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott. Nótese que se ha excluido a Paraguay, dado que no tiene un programa de seguro de desempleo.  
\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

**Gráfico 2.8 Correlación entre producto y gasto en seguridad social**

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

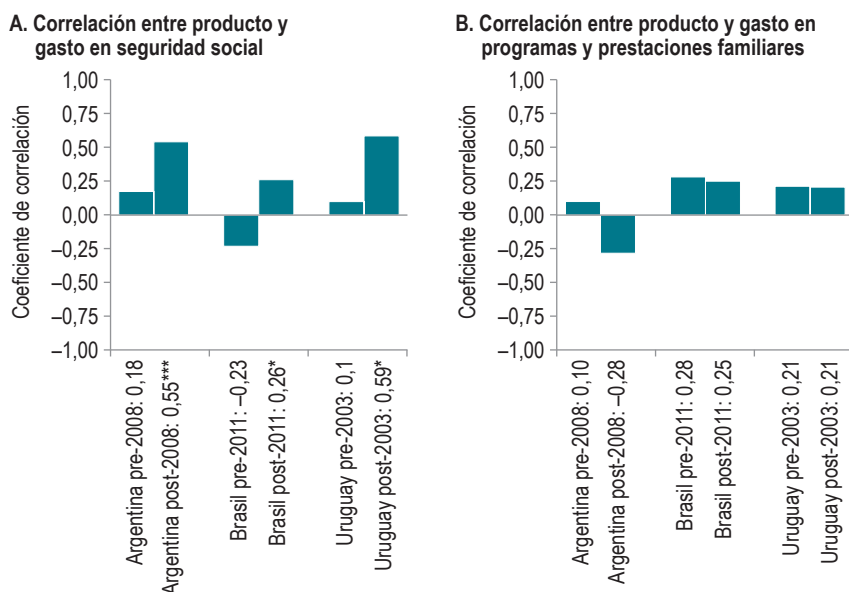
Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto público real en seguridad social y el PIB real utilizando los datos disponibles entre 2000 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott.

\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

sobre todo en los casos de Argentina y Uruguay, que el gasto en seguridad social es procíclico (gráfico 2.8). ¿Por qué el gasto en seguridad social aumenta en los buenos tiempos y disminuye en los malos? La respuesta reside en la manera perversa en que los beneficios de la seguridad social son indexados a lo largo del tiempo en diversos países de la región. La mayoría de los países desarrollados y numerosos países en desarrollo tienen fórmulas que indexan los beneficios de la seguridad social según la inflación; al fin y al cabo, idealmente el poder adquisitivo de los jubilados debería conservarse a lo largo del tiempo. Desafortunadamente, hacia finales de 2017, esto no es lo que ocurría con los sistemas de seguridad social dominantes en Argentina, Brasil y Uruguay.<sup>7</sup> En 2008 Argentina cambió la fórmula utilizada para indexar los beneficios de la seguridad social abandonando los criterios discrecionales (que en sí misma no es conveniente, puesto que se requiere una política discrecional para modificar las prestaciones de la seguridad social) y pasando a una fórmula que utiliza tanto los ingresos fiscales como los salarios, ambos elementos típicamente procíclicos, que no garantizan la conservación del poder

<sup>7</sup> Argentina acaba de aprobar una legislación que entrará en vigor en 2018 para corregir parcialmente el problema subrayado aquí.

**Gráfico 2.9 Correlación entre producto y transferencias sociales específicas antes y después de la modificación de la ley de seguridad social, en Argentina, Brasil y Uruguay**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: La correlación de cada país se calcula a partir de los componentes cíclicos del gasto en seguridad social y el PIB real utilizando los datos disponibles entre 1998 y 2016. Los componentes cíclicos han sido estimados mediante el filtro Hodrick-Prescott. El número de observaciones por trimestre para Argentina, Brasil y Uruguay es de 44 (32), 56 (20) y 24 (52) para el período antes (después) del cambio de la ley de seguridad social. La enmienda de la ley de seguridad social cambió los criterios para determinar los beneficios individuales de la seguridad social.

\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

adquisitivo de los jubilados.<sup>8</sup> De la misma manera, desde 2011 Brasil se basa tanto en la inflación como en el crecimiento del producto y, desde 2003, Uruguay emplea los salarios como insumos para actualizar las prestaciones de la seguridad social.

En el gráfico 2.9 se desglosa con mayor detalle el efecto de estas reformas de la seguridad social calculando el grado de prociclicidad antes y después de las mismas. En realidad, antes de las mismas, Argentina, Brasil y Uruguay tenían un gasto acíclico en ese rubro (gráfico 2.9A). Entonces, después de las reformas, el gasto en seguridad social se volvió fuertemente procíclico. Para descartar la idea de que este cambio de aciclicidad a prociclicidad puede haberse producido debido a otros

<sup>8</sup> La reforma más reciente ahora indexa parcialmente según la inflación y parcialmente según los salarios.

factores, el gráfico 2.9B presenta un test placebo que muestra que los programas y beneficios familiares (que no fueron modificados) no cambian su aciclicidad después de la reforma de la seguridad social.

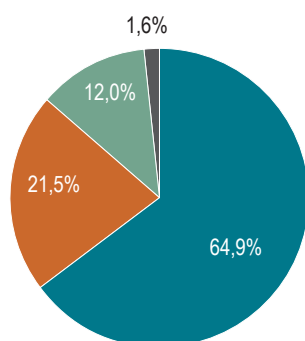
## La solución del rompecabezas

Dados todos estos hechos, ¿cómo se puede racionalizar el rompecabezas de las transferencias sociales desestabilizadoras? Hasta ahora, se ha podido observar que, como se preveía (es decir en teoría), el gasto en los programas y beneficios familiares y en el seguro de desempleo en la muestra de América Latina y el Caribe es, en realidad, acíclico y contracíclico, respectivamente. Al contrario, sobre todo en Argentina, Brasil y Uruguay, el gasto en seguridad social se volvió fuertemente procíclico desde que las reformas cambiaron de manera perversa la forma en que se indexan los beneficios, utilizando factores procíclicos subyacentes, como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios. La clave para solucionar este rompecabezas consiste en entender la importancia de cada categoría de transferencia social. En promedio, el gasto en seguridad social comprende cerca de las dos terceras partes del gasto total en transferencias sociales tanto en la muestra de países desarrollados como de América Latina (gráfico 2.10A y B). Si bien hay cierta variación entre los países (gráfico 2.10C), el gasto en seguridad social es por lejos la categoría más amplia de las transferencias sociales. En contraste, los programas y prestaciones familiares representan cerca de una octava parte del total de las transferencias sociales. La diferencia clave entre las muestras es el tamaño del gasto en el seguro de desempleo. En efecto, mientras que en la muestra de países desarrollados este representa cerca del 7% de las transferencias sociales, en la de América Latina y el Caribe apenas llega al 1,6%. Esta asimetría refleja las diferencias en la cobertura de personas desempleadas. Según el *World Social Protection Report Data*, en las economías avanzadas la cobertura llega a aproximadamente entre el 70% y el 80% pero en América Latina y el Caribe asciende a menos del 25%, y aún alcanza menos del 10% en Argentina y Brasil, en particular. En otras palabras, la falta de cobertura de seguro de desempleo (a pesar de su perfil contracíclico) junto con beneficios que se indexan según factores intrínsecamente procíclicos (como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios) explican por qué varios países de América Latina y el Caribe, sobre todo Argentina y Uruguay, sufren de políticas procíclicas de gasto en las transferencias sociales.

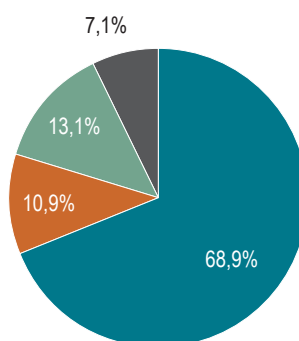
En principio, hay dos aspectos que es necesario abordar para que las transferencias sociales funcionen de manera menos perversa. En primer

**Gráfico 2.10 Gasto en seguridad social, programas familiares y seguro de desempleo (como porcentaje del gasto total en transferencias sociales)**

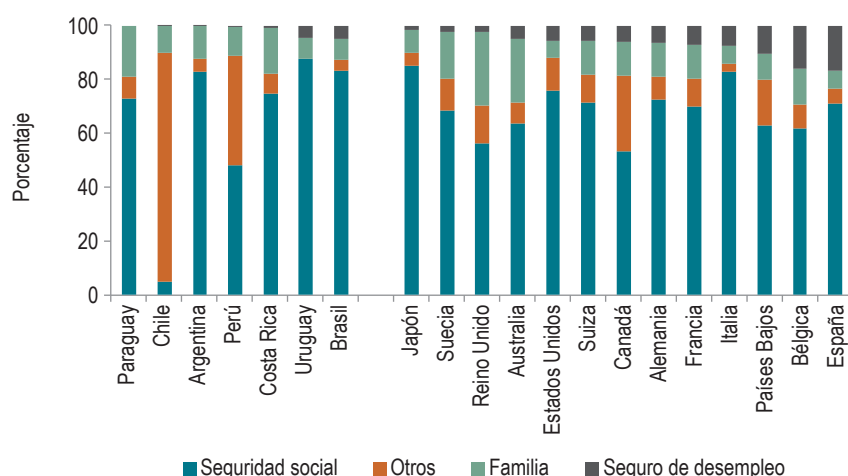
**A. Promedio de la muestra de los países de América Latina y el Caribe**



**B. Promedio de la muestra de países desarrollados**



**C. País por país**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Puig et al. (2018a).

Nota: Los porcentajes se calculan utilizando datos disponibles entre 2000 y 2016.

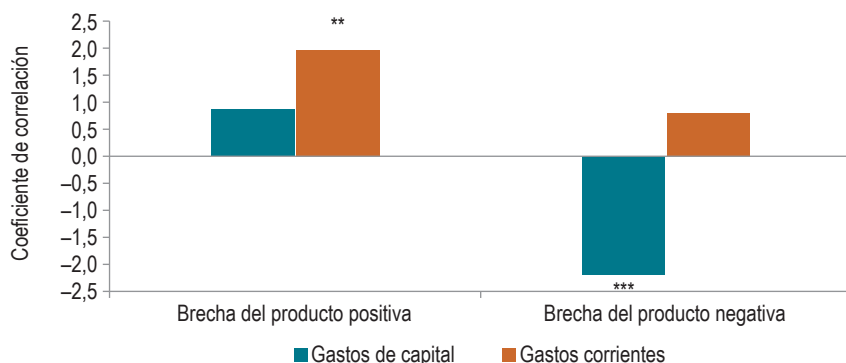
lugar, y sobre todo, las fórmulas de indexación de la seguridad social deberían dejar de depender de factores procíclicos (como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales y los salarios) en la indexación de la inflación. De hecho, la reforma que Argentina emprendió en 2017-18 se mueve precisamente en esa dirección. Utilizar la inflación, como se hace en las economías avanzadas y en numerosos países en desarrollo, es la mejor manera de proteger el poder adquisitivo de los jubilados.

En segundo lugar, y esto quizá sea más difícil, cabe considerar el aumento de la cobertura del seguro de desempleo. En general, en América Latina y el Caribe se ha hecho un gran esfuerzo para proteger a los hogares más vulnerables y pobres con diversos tipos de transferencias monetarias condicionadas. Si bien estos programas seguramente podrían estar mejor focalizados y alcanzar un mayor impacto en los resultados del logro educativo infantil, los gobiernos de la región han mandado una poderosa señal y movilizado los recursos asociados para abordar la pobreza estructural mientras, al mismo tiempo, se alienta a las familias a priorizar el acceso de los niños a la educación y la salud. Lidar con esta vulnerabilidad es una prioridad, sobre todo en una de las regiones más desiguales del mundo. Sin embargo, dadas las grandes fluctuaciones del producto (puesto que los países de América Latina y el Caribe tienden a ser sensibles a los factores externos, entre ellos las condiciones de liquidez global y las fluctuaciones de los precios de las materias primas), puede que merezca la pena analizar los programas de protección para aquellos que están desempleados durante una desaceleración económica. No obstante, estos programas deberían tener cláusulas de suspensión claras y estar presupuestados con antelación.

## Gastos de capital versus gastos corrientes

El gasto de capital en América Latina ha ido perdiendo terreno en relación con el gasto corriente. Un motivo radical de esta tendencia es cómo los gobiernos gestionan el gasto corriente y de capital a lo largo del ciclo económico. En principio, el gasto corriente (diferente del seguro de desempleo) debería ser acíclico. Por ejemplo, los gastos en educación y salud no tienen que depender necesariamente de las fluctuaciones del ciclo económico, dado que están centrados en objetivos de largo plazo que son independientes de dicho ciclo. En contraste, los gastos de capital constituyen el gasto contracíclico por excelencia, puesto que se pueden aumentar para sostener la demanda agregada en los momentos difíciles —reduciendo así el tamaño de las fluctuaciones del producto— y se pueden reducir a niveles más bajos en los buenos tiempos. Desafortunadamente, los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, no han exhibido este comportamiento. Como lo muestran Ardanaz e Izquierdo (2017), hay una asimetría fundamental en cómo se comportan los gastos corrientes y de capital en la mayoría de los países en desarrollo: el gasto corriente *aumenta* en los buenos tiempos (cuando esto no debería suceder), pero no disminuye en tiempos difíciles, mientras que el gasto de capital *baja* en los malos tiempos (cuando debería crecer) y no sube en los buenos tiempos (gráfico 2.11). La reacción de los gastos corrientes ante el componente cíclico

**Gráfico 2.11 Gastos de capital y gastos corrientes en los buenos y malos tiempos: una muestra de los países en desarrollo**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).

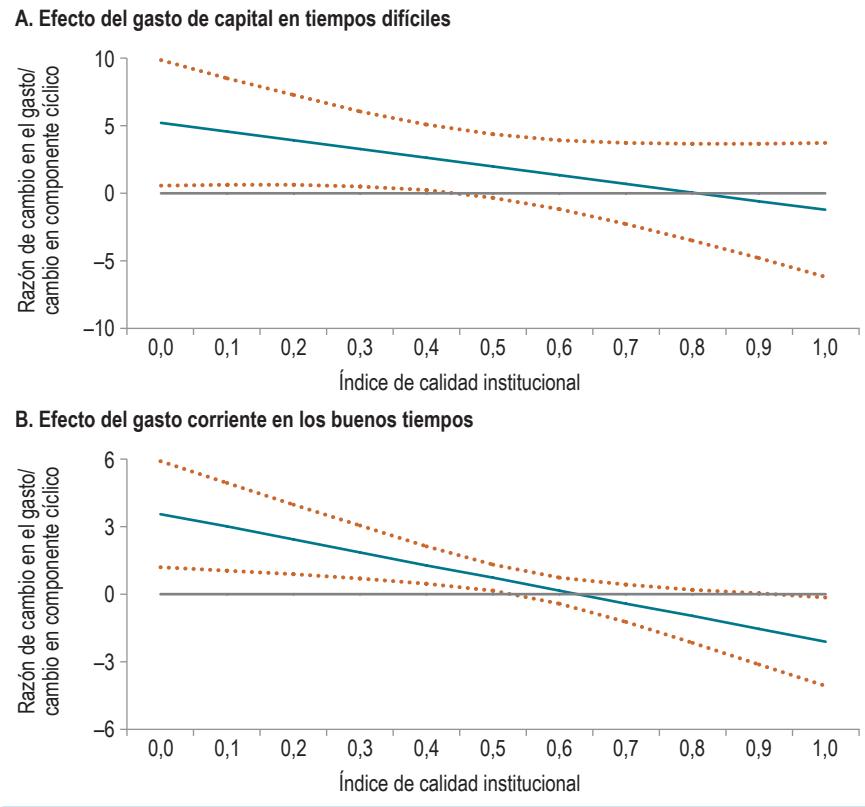
Nota: Este gráfico se elaboró utilizando un valor de componente cíclico de 1 para los componentes cíclicos positivos y un valor de -1 para los componentes cíclicos negativos.

\*, \*\* y \*\*\* indican significancia estadística a los niveles del 10%, 5% y 1%, respectivamente.

positivo de las fluctuaciones del producto es positivamente grande y significativa, mientras que la de los gastos de capital no lo es. En cambio, la reacción de los gastos de capital ante el componente cíclico negativo de las fluctuaciones del producto también es relativamente grande y significativa, pero no así la de los gastos corrientes.

Resulta interesante señalar que las economías avanzadas no muestran este comportamiento cuando siguen políticas acíclicas en los gastos corrientes y los gastos de capital, ya se trate de buenos tiempos como de tiempos adversos. ¿Cómo se explican estas diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados? Según Ardanaz e Izquierdo (2017), hay dos elementos clave a los cuales responsabilizar por ello. La primera diferencia tiene que ver con las instituciones. El efecto de los gastos de capital en los malos tiempos es grande e importante para los países con bajos niveles de calidad institucional, mientras que se vuelve pequeño e insignificante en caso contrario (gráfico 2.12A). Con los gastos de capital ocurre lo opuesto: este aumenta en los buenos tiempos solo cuando la calidad institucional es baja (gráfico 2.12, panel B). Por lo tanto, los países de América Latina, que normalmente se sitúan en el lado de la baja calidad institucional del espectro, tienden a reducir el gasto de capital en los malos tiempos y a incrementar el gasto corriente en los buenos, algo que los países desarrollados no suelen hacer. El segundo elemento en juego es el impacto de los ciclos electorales en los gastos corrientes. Cuando las autoridades se encuentran lejos de su final de mandato, no recortan los gastos

**Gráfico 2.12 Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de las instituciones**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).  
Notas: El índice de calidad institucional oscila entre 0 (peor calidad institucional) y 1 (mejor calidad institucional). Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital y gastos corrientes.

de capital ni suben los gastos corrientes en los buenos tiempos, es decir, se comportan de manera adecuada (gráfico 2.13). Sin embargo, cuando se encuentran cerca del final de su mandato o se aproxima su reelección, impulsan el gasto corriente en los buenos tiempos —para atraer a más votantes— y disminuyen el gasto de capital —que es menos dañino desde el punto de vista político que otros recortes posibles— en los malos tiempos. Las economías avanzadas, en general, no practican estas medidas.

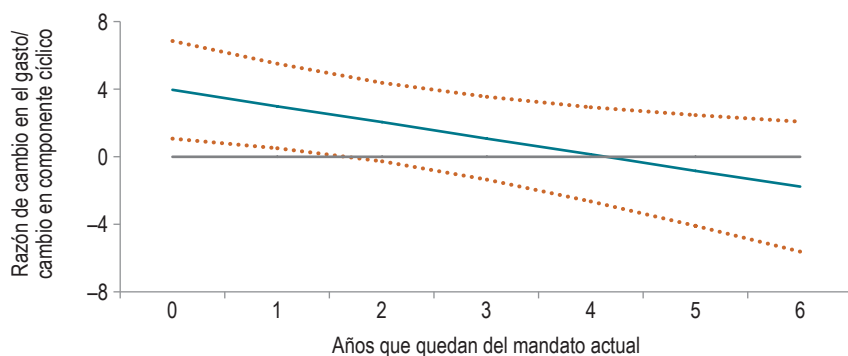
**La política del gasto y la macroeconomía**

Hasta ahora, el foco se ha puesto en cómo se comporta la política fiscal a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, esta moneda tiene otra cara:

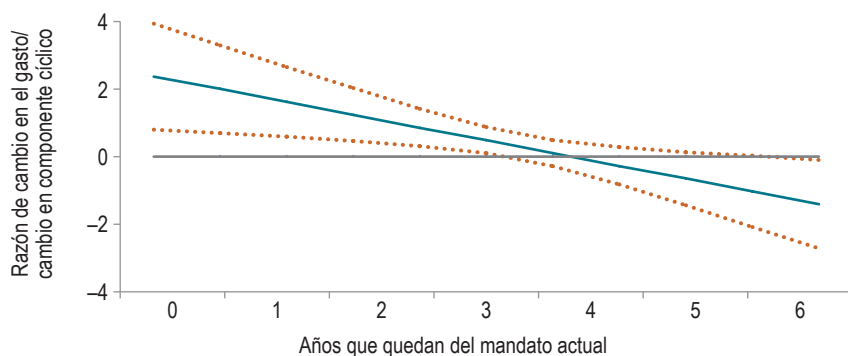


### Gráfico 2.13 Patrones de gasto de capital y gasto corriente: la relevancia de los efectos electorales

#### A. Efecto del gasto de capital en tiempos difíciles



#### B. Efecto del gasto corriente en los tiempos buenos



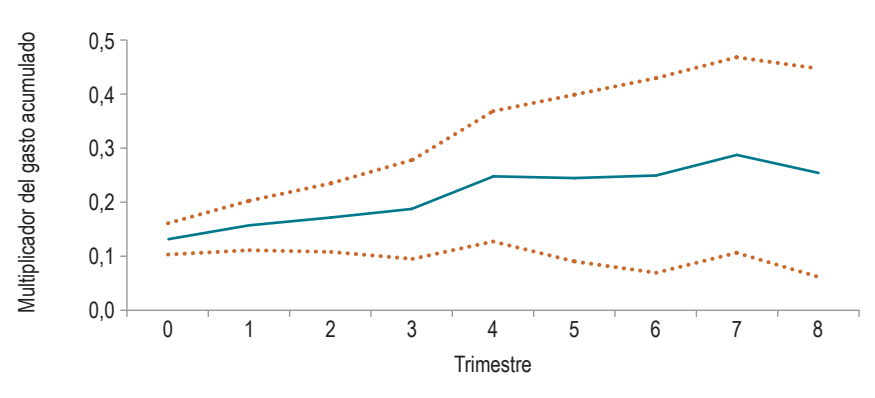
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ardanaz e Izquierdo (2017).

Notas: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital y gastos corrientes.

¿cuál es el efecto de la política de gasto en la macroeconomía? El llamado multiplicador de gasto mide precisamente eso, es decir, el efecto del gasto en la actividad económica. Entender el tamaño de este multiplicador es importante cuando se trata de analizar la capacidad del gasto público para afectar el ciclo económico.

El gráfico 2.14 muestra el efecto acumulativo del gasto primario en el producto. Las conclusiones apuntan hacia un indicador del gasto a mediano plazo inferior a la unidad. En otras palabras, un aumento de 1 dólar en el gasto público genera una suba de menos de 1 dólar en el producto. ¿Por qué? De acuerdo con los economistas, debido al efecto de exclusión. Es decir, el efecto directo positivo de un mayor gasto en el producto se ve más que compensado por una reducción de otros agregados

**Gráfico 2.14** Multiplicador del gasto primario total en el producto



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).  
Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto primario total.

macroeconómicos como el consumo privado. Por ejemplo, si las personas esperaban impuestos más altos después de un incremento del gasto o una inversión privada más baja si las tasas de interés se elevan como consecuencia del aumento del gasto público.

Hasta ahora se ha hablado muy poco del impacto de los diferentes tipos de gasto en el producto. Resulta interesante señalar que al separar los efectos del gasto en el producto del efecto derivado del gasto corriente (impulsado sobre todo por el consumo público) y del derivado de la inversión pública, los resultados difieren bastante. El gráfico 2.15 muestra que el multiplicador general del bajo gasto obtenido antes es el resultado del gasto corriente (véase el panel A) y no del gasto de capital (véase el panel B), que es mucho mayor y cercano a 1. Esta conclusión sistemática subyace a una reciente tendencia que favorece la inversión pública como estrategia para promover la actividad económica. La complementariedad entre la inversión pública y la privada es lo que explica estos resultados. Por este motivo, no sorprende que la inversión pública se haya convertido en “moda” como un medio para aumentar la resiliencia ante las condiciones globales adversas y promover la actividad económica. Desde el norte de Europa hasta los países menos desarrollados, los círculos responsables de las políticas están comenzando a adoptar una agenda de inversión pública.

**Cuando la inversión pública importa más**

Si bien es sumamente atractivo a primera vista, el efecto de la inversión pública en la actividad económica depende fuertemente del *stock* inicial de

capital público.<sup>9</sup> Para ilustrar esto, el *stock* de capital público se puede pensar como, por ejemplo, el *stock* de infraestructura en términos de caminos, puentes, vías férreas y otros bienes públicos duraderos. El estudio mencionado muestra que el efecto directo de la inversión pública, así como su sinergia positiva con la inversión privada, funciona de manera muy sólida solo cuando el *stock* inicial de capital público es bajo (es decir, cuando los retornos de una unidad adicional de inversión pública son altos). Por otro lado, los efectos se difuminan cuando el *stock* de capital público es muy alto para empezar. Piénsese en el gran impacto de construir un camino pavimentado que conecta una zona productiva con un puerto en un país en desarrollo que cuenta con tan solo unos pocos caminos pavimentados (por ejemplo, en República Democrática del Congo) frente al impacto del mismo camino pavimentado en un país con una red de carreteras extensa y de primera calidad (por ejemplo, Suecia). Se podría esperar que el impacto sea mucho mayor en el primer país que en el segundo. El gráfico 2.16 muestra que esto es en verdad lo que sucede. Mientras que el multiplicador de la inversión pública es prácticamente cero (es decir, la inversión pública no tiene un efecto en el producto) cuando el *stock* inicial de capital público es alto (véase el panel A), alcanza en cambio un valor de aproximadamente 2 cuando el *stock* inicial de capital público es bajo (véase el panel B). En otras palabras, la conclusión que se extraer del gráfico 2.15 (cuando no se distingue entre los niveles iniciales del *stock* público de capital) sencillamente *promedia* historias muy diferentes que surgen de situaciones en las que el *stock* de capital público es bajo con casos en los cuales es alto. Naturalmente, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los multiplicadores asociados con la inversión pública suelen ser mayores que 1, lo cual señala deficiencias en el *stock* actual de capital público e implica una oportunidad para promover la actividad económica. Por este motivo, es preocupante ver las tendencias de inversión pública versus gasto corriente que se describían en el capítulo 1. De hecho, en el capítulo 9 se tratarán las reglas fiscales de doble condición destinadas a proteger la inversión pública, sobre todo en tiempos de ajustes fiscales.

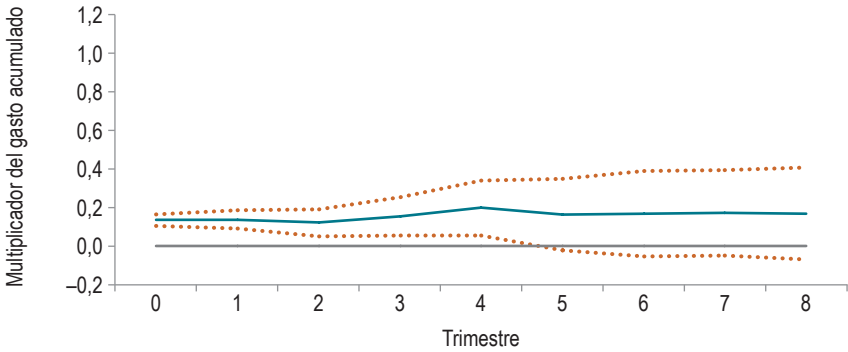
### ¿Mejor que nada? No cuando se trata del gasto ineficiente

Gastar los recursos de manera eficiente es crucial. En la práctica, el gasto ineficiente puede tener el mismo resultado que ningún gasto. A partir de datos del Foro Económico Mundial (FEM) sobre la eficiencia del gasto público, se vuelven a calcular los multiplicadores del gasto, esta vez incorporando el impacto de la eficiencia para una muestra grande de países.

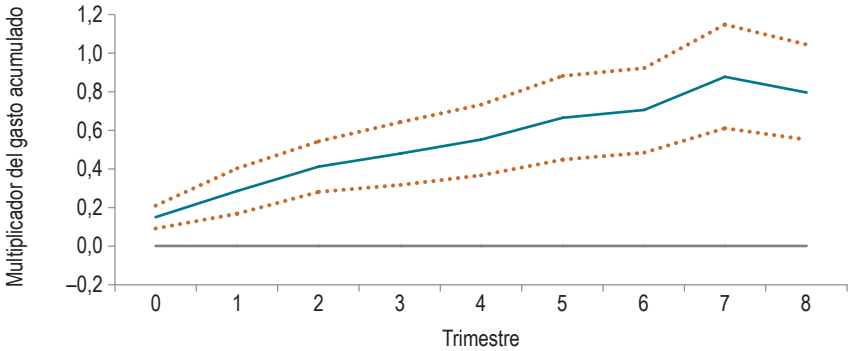
<sup>9</sup> Véase Izquierdo, Lama et al. (2018) para más detalles.

**Gráfico 2.15** Multiplicador de los componentes del gasto primario total en el producto

**A. Multiplicador del gasto primario corriente en el producto**



**B. Multiplicador de la inversión pública en el producto**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).

Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza al 95% para el efecto del gasto de capital y gasto corriente.

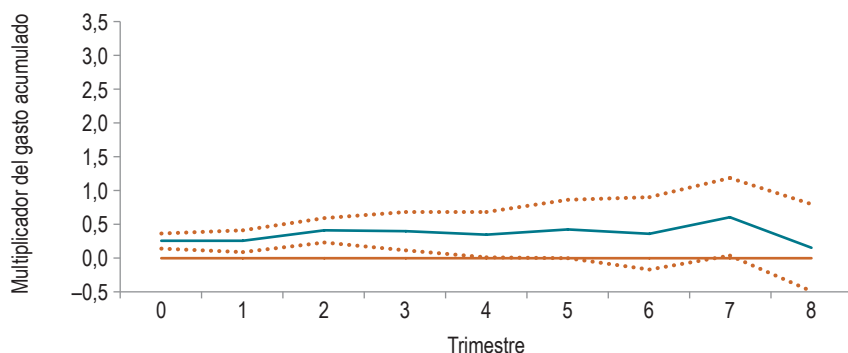
El gráfico 2.17A muestra que el tamaño de los multiplicadores del gasto agregado puede ser grande cuando el gasto público se lleva a cabo de una manera sumamente eficiente, con un multiplicador acumulativo de casi 2 en algunos trimestres. Al contrario, cualquier esfuerzo para aumentar el gasto cuando la eficiencia es baja no tendrá ningún tipo de efecto en la actividad económica (gráfico 2.17, panel B).

### Una visión de conjunto

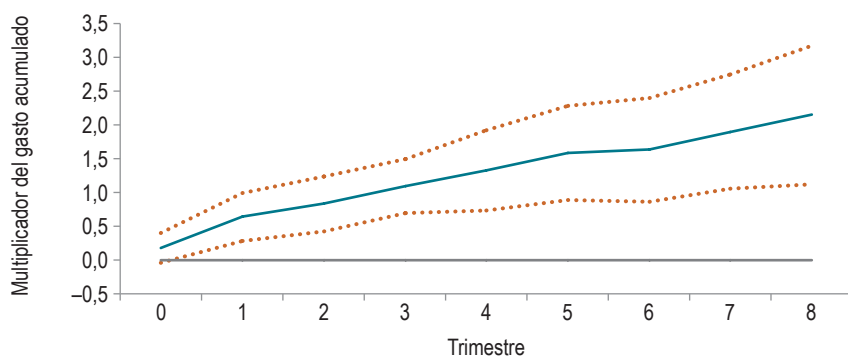
Lidiar con el ciclo no es fácil. América Latina solo tiene unos pocos graduados cuando se trata de una buena gestión de las políticas contracíclicas.

## Gráfico 2.16 Multiplicador de la inversión pública en el producto

### A. Supeditado al alto stock inicial de capital público en relación con el PIB



### B. Supeditado al bajo stock inicial de capital público en relación con el PIB



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Lama et al. (2018).

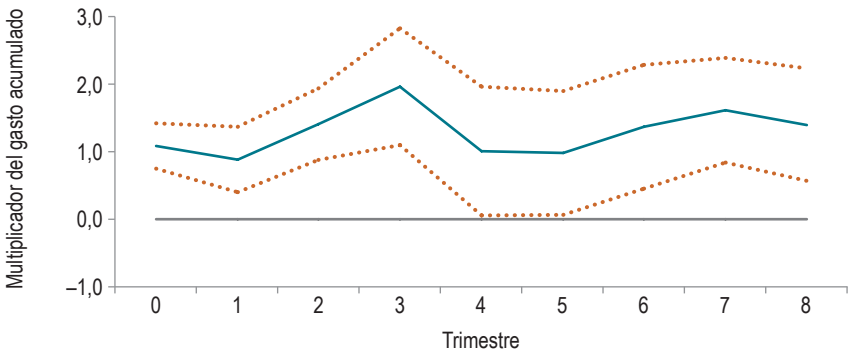
Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto de capital.

Esto se debe en parte al dudoso diseño de algunos programas de transferencias, particularmente los atinentes al gasto en seguridad social. Además, aunque la región ha sabido llevar adelante los programas de transferencias elaborados para sacar a las nuevas generaciones de la pobreza, poco se ha hecho para corregir los programas de seguro de desempleo, un instrumento en verdad clave para lidiar con los ciclos en el caso de aquellos que más lo necesitan.

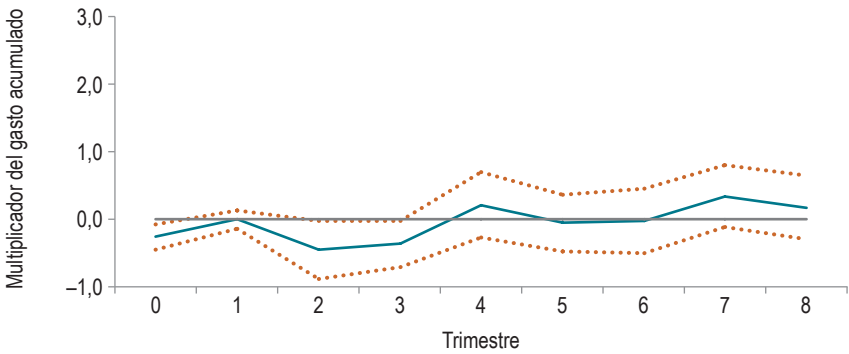
América Latina todavía tiene que establecer programas para poder administrar los gastos corrientes y de capital a lo largo del ciclo. Muchos países de la región ahorran demasiado poco en los buenos tiempos, incluso aumentando el gasto corriente por encima de la tendencia en esos tiempos, y utilizan sobre todo el gasto de capital para ajustarse en tiempos difíciles. Esta política tiene diversas fallas: los países deberían seguir

**Gráfico 2.17** Multiplicador del gasto público primario en el producto

**A. Supeditado a un alto grado de eficiencia**



**B. Supeditado a un bajo grado de eficiencia**



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Izquierdo, Riera-Crichton et al. (2018).  
Nota: Las líneas discontinuas indican un intervalo de confianza del 95% para el efecto del gasto corriente.

políticas de gasto expansivas en los malos tiempos en lugar de recortar dicho gasto, y la política expansiva debería llevarse a cabo con gastos de capital, cuyos multiplicadores son mayores que los de los gastos corrientes. De otra manera, los países se están disparando dos veces en el pie: primero, cuando siguen políticas contractivas en tiempos adversos y, segundo, cuando expanden enfocándose en el gasto de capital para hacer el trabajo, precisamente el tipo más expansivo de gasto, puesto que tiene el multiplicador más alto. Esto es particularmente problemático en los países con *stocks* de capital bajos. Además, si las políticas expansivas han de tener algún tipo de impacto, la eficiencia del gasto debe ser elevada.