

**5tas Jornadas de la Asociación Uruguaya de Historia Económica
Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011**

Simposio 14: La Gestión de las Finanzas públicas. Abordajes para el siglo XX

*Todavía una historia de prociclicidad: gasto público total
y social en países en desarrollo, 1950-2008*
(Versión preliminar. No citar)

Paola Azar
pazar@iecon.ccee.edu.uy

Sebastián Fleitas
sefle@iecon.ccee.edu.uy

Instituto de Economía
FCEA, UDELAR

Resumen

Una cuantiosa literatura halla prociclicidad en el gasto público total para países en desarrollo y contraciclicidad o neutralidad cíclica para los desarrollados. Algunos encuentran igual comportamiento para partidas de gasto social. En general, utilizan datos desde los ochenta, por lo que no es posible detectar si la ciclicidad encontrada rige en un plazo mayor. Elaborando un panel con datos anuales sobre gasto público total, en educación, salud y seguridad social para 32 países entre 1950 y 2008, este trabajo estudia su comportamiento cíclico entre 1950-1979 y 1980-2008. Considerando la reversión de la causalidad (Rigobón, 2004), encuentra prociclicidad en el gasto público total y social para los países en desarrollo entre 1980-2008 pero neutralidad en el período previo.

INTRODUCCIÓN

Para que el gasto público social tenga efectos positivos es preciso un esfuerzo fiscal sostenido a lo largo del tiempo. Ajustar los programas de inversión social a los vaivenes cíclicos de la economía o a los cambios en las necesidades de financiamiento del gobierno puede afectar seriamente su calidad y alcance.

Un conjunto importante de trabajos se ha ocupado de analizar la ciclicidad del gasto total y, aunque en menor medida, otros atendieron al comportamiento de algunas partidas del gasto social. Sin embargo, los datos aplicados para el análisis pertenecen mayoritariamente a fines de la década del setenta, y en el caso del gasto social, a la década de los ochenta. En este marco, queda abierta la interrogante acerca de si la

ciclicidad encontrada para países con diferente nivel de desarrollo constituye un comportamiento persistente si se considera una ventana temporal más amplia.

Entre los estudios sobre el comportamiento cíclico del gasto público en los últimos 15 años se destacan los trabajos de Gavin y Perotti, 1997a. y b.; Martner 1998; Akitoby et al., 2004 y 2006, Kaminsky et al., 2004; Talvi y Vegh 2000; Braun, 2007; Jaimovich y Panizza, 2007; Ilzetzki y Vegh, 2008. Algunos de ellos han atendido a la descomposición de la variable total de acuerdo a una clasificación económica, esto es, en consumo del sector público, intereses de deuda, inversión y transferencias (Kaminsky, et al., 2004; Akitoby et al., 2004 y 2006, Ilzetzki y Vegh, 2008).

Varios de estos estudios han advertido sobre la prociclicidad de las políticas fiscales en economías en desarrollo contraponiéndolas al manejo anticíclico o neutral de las economías desarrolladas. Las explicaciones para la prociclicidad han enfatizado el rol del cambiante acceso a los mercados internacionales de crédito (Aizenman, et. al., 1996; Gavin y Perotti, 1997a y 1997b); el impacto de las presiones políticas, los problemas de agencia y las demandas de electores racionales durante el ciclo económico (Talvi y Vegh, 2000; Lane y Tornell, 1996, 1998 y Lane, 2003; Alesina y Tabellini, 2005 y Alesina et. al., 2007). Para América Latina, varios autores han apuntado directamente a un mal manejo macroeconómico (Ocampo, 2002; Ffrench-Davis, 2003, CEPAL, 2007).

La literatura concentrada en este tema tuvo un punto de inflexión a partir de la crítica de Rigobón (2004) al artículo de Kaminsky et al. (2004). En éste se constata para los países en desarrollo, la prociclicidad del gasto público y su efecto expansivo sobre el producto, situación que asimilaron a la expresión “cuando llueve, diluvia” (“*when it rains it pours*”). Ribogón plantea que los análisis de prociclicidad, que consideran el crecimiento del producto como una variable explicativa de la dinámica del gasto, suponen –implícitamente-, que el producto es totalmente exógeno a la política fiscal. Sin embargo, esto no es estrictamente cierto ya que existe un efecto de la política fiscal sobre el producto. Sostiene que ante niveles de prociclicidad similares lo que puede estar detrás es tanto un shock fiscal que domine a los shocks del producto o lo contrario.

Para resolver el problema de endogeneidad, Jaimovich y Panizza (2007) estiman la ciclicidad del gasto público para un panel de 118 países utilizando variables instrumentales: aplican el crecimiento de los socios comerciales de los países ponderado por las exportaciones como instrumento para el producto. Los autores muestran que tras este procedimiento, la prociclicidad tiende a desaparecer. Incluso, no encuentran diferencias significativas entre los países desarrollados y en desarrollo. Concluyen que lo que realmente se encuentra en los estudios previos no sería prociclicidad (es decir, una relación causal del producto al gasto público), sino una “reversión de la causalidad” o efecto de la política fiscal hacia el producto.

También Ilzetzki y Vegh (2008), en línea con el estudio anterior, se preguntan si efectivamente la prociclicidad existe. Su análisis considera dos paneles (uno de 49

economías con datos cuatrimestrales entre 1960 y 2003 y otro de 102 con datos anuales entre 1961 y 2003). Estiman funciones de respuesta entre el gasto público y el producto a través del Método Generalizado de los Momentos, utilizando variables instrumentales (la propuesta por Jaimovich y Panizza y la tasa de retorno real de títulos de deuda de Estados Unidos a un año (*treasury bills*)). Encuentran evidencia en el sentido de una relación causal desde el producto al gasto del gobierno para los países en desarrollo y, al contrario que el resto de los trabajos, no rechazan la existencia de prociclicidad en los países de ingresos altos. Además, concluyen que el comportamiento procíclico del consumo del gobierno en los países en desarrollo también implica que la política fiscal exacerba el ciclo del producto, como planteaban Kaminsky et al. (2004).

El estudio de la dinámica de las partidas sociales no ha sido objeto de mayores desarrollos, por lo que la literatura específica sobre el tema no es abundante. Los resultados para economías de altos ingresos apuntan a la contraciclicidad de las transferencias de desempleo y programas de bienestar, en tanto la inversión en capital humano (educación y salud) presenta respuestas cíclicas neutrales. Para economías de América Latina, se ha encontrado prociclicidad del gasto social, sobre todo en el gasto en capital humano, en tanto la seguridad social parecería tener un desempeño a-cíclico (Hallerberg y Strauch, 2002; Wibbels, 2006; CEPAL 2006; Segura-Ubiergo, 2007). Ninguno de los trabajos anteriores ha discutido sus resultados tomando la crítica de Rigobón. En un estudio reciente, Arze del Granado et al. (2010) recogen la sugerencia y utilizando una muestra anual de 150 países entre 1987 y 2007, muestran que el gasto en salud y educación es procíclico en los países en desarrollo y neutral en los más ricos.

En el marco reseñado, este trabajo se propone describir el comportamiento cíclico del gasto total y social para dar cuenta de su dinámica en un plazo mayor a los tradicionalmente considerados. Para ello, se construye un panel con datos anuales sobre gasto público total, en educación y salud y seguridad social para 32 países entre 1950 y 2008 y se estudia su comportamiento cíclico en dos sub-períodos (1950-1979 y 1980-2008). La metodología para el análisis tiene en cuenta la crítica respecto a la reversión de la causalidad señalada por Rigobón.

Siguiendo a Ilzetzki y Vegh, se parte de un sistema de ecuaciones entre gasto y producto que considera los efectos causales de producto a gasto (para visualizar la prociclicidad) y el canal de la política fiscal sobre el producto. Para la estimación de estas relaciones se utilizan como instrumentos la tasa de interés real de los bonos del Tesoro de Estados Unidos para un año de plazo y el crecimiento de los socios comerciales ponderados por su participación en las exportaciones. Adicionalmente, y a modo de comparar los resultados con la literatura previa se presentan los resultados de las estimaciones por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y por Variables Instrumentales con Mínimos Cuadrados en 2 Etapas.

Se encuentra evidencia de prociclicidad para los países en desarrollo en el período 1980-2008 pero no entre 1950-1979. Los países desarrollados muestran neutralidad para

el gasto total y en seguridad social y prociclicidad en el gasto en educación y salud entre 1950-1979.

La consideración de un período más extenso parece mostrar comportamientos diferentes a los tradicionalmente citados. Esta información puede permitir avanzar en la caracterización del manejo macroeconómico de la etapa particular de crecimiento que tuvo lugar entre la segunda posguerra y la crisis de fines de los setenta. Además, aporta nuevos insumos para discutir en qué radican las causas de la prociclicidad.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: tras esta introducción, en la sección II se amplía la discusión sobre ciclicidad y sus implicaciones para el gasto social. También se presenta la metodología de análisis. La sección III contiene la descripción de los datos utilizados y la sección IV discute los resultados obtenidos. Las reflexiones finales se presentan en la sección V.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

II.1. Ciclo económico y gasto público: ¿correlación o prociclicidad?

En términos de la gestión fiscal agregada, neoclásicos y keynesianos recomiendan un manejo fiscal neutral o incluso contracíclico que privilegie la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio para manejar el resultado fiscal en función de las circunstancias macroeconómicas.

En un mundo keynesiano de precios y salarios fijos, la economía no se ajusta inmediatamente al nivel de producto de pleno empleo en respuesta a los shocks. En ese marco, aumentar el consumo del sector público podría incrementar la demanda agregada y conducir a un crecimiento del producto, por lo que la política fiscal óptima sería contracíclica. En un mundo neoclásico, la política fiscal óptima implica mantener tasas impositivas constantes a través del ciclo (Barro, 1979) y del lado del gasto, mantener neutralidad frente a los vaivenes cíclicos. La política fiscal sólo debería responder ante cambios inesperados que afecten la restricción presupuestal.

Sin embargo, pese a los consensos teóricos, las prácticas no parecen ir en ese sentido. Como se ha reseñado al inicio, sobre todo en países en desarrollo, la política fiscal ha sido fuertemente expansiva durante los “buenos tiempos” y contractiva durante las recesiones, amplificando, a su vez, la volatilidad económica y afectando negativamente el crecimiento.

Dentro de la gestión fiscal, los aspectos que hacen a la dinámica cíclica de las partidas sociales constituyen un tema relevante, ya que afectan la eficiencia y la eficacia con que se logran resultados. Del manejo del gasto público en el ciclo depende la liquidez disponible que tengan las economías para el financiamiento de gastos relevantes para el

bienestar así como el margen con que cuentan para satisfacer las necesidades de la población en situaciones de crisis.

La incidencia de los ciclos económicos en la gestión fiscal ha motivado una amplia literatura. Entre los trabajos más destacados para los países desarrollados Fiorito y Kollintzas (1994) y Fiorito (1997), encuentran un perfil neutro de la política fiscal y para los países en desarrollo, Gavin y Perotti (1997) hallan prociclicidad en el gasto público de países de América Latina. Un tiempo después, Talvi y Vegh (2000) y Kaminsky et al. (2004) muestran que si bien la política fiscal tiene un carácter neutro en los países desarrollados, las economías en desarrollo presentan un perfil procíclico.

Una crítica realizada a algunos de los trabajos que han intervenido en la discusión apunta a la forma de medir la ciclicidad. Kaminsky et al. (2004) han mostrado que la utilización del resultado fiscal o de la recaudación tributaria puede inducir a problemas de interpretación. Sucede que incluso si la gestión de la política fiscal pretendiera ser totalmente neutral al ciclo (lo que implicaría que ni los gastos ni las tasas impositivas se sujetaran a los vaivenes del producto), el resultado fiscal crecería en los auges por la expansión de la base impositiva (es decir, del producto) y se reduciría en las crisis. El mismo efecto se obtiene analizando la recaudación. La alternativa sería focalizar en las tasas de impuestos, pero este dato no se encuentra fácilmente ni es sencillo de utilizar en estudios que reúnen un conjunto amplio de países en un período extenso. Se concluye, entonces, que la ciclicidad debería analizarse a partir de la dinámica del gasto público.

Por su parte, en un artículo reciente, Rigobón plantea que la mayor parte de la literatura asume que la correlación encontrada entre el componente cíclico del gasto y del producto responde a una causalidad que va desde el producto a la política fiscal (lo que recibe el nombre de “prociclicidad”). En los estudios se supone, implícitamente, que el producto es totalmente exógeno a la política fiscal. Pero, señala el autor, la correlación observada en los datos bien podría reflejar la incidencia de la política fiscal en el producto; es decir, que la política fiscal puede tener efectos en el crecimiento del producto¹. Ello daría lugar a la posibilidad de “reversión de causalidad” en el análisis del vínculo entre las variables fiscales y el producto y a asumir que existe endogeneidad en su relación (Rigobón, 2004).

Rigobón sugiere que las diferencias en el patrón cíclico halladas para países desarrollados y en desarrollo podrían provenir tanto de que estos países tengan una gestión fiscal diferente, como de que experimenten shocks de distinto tipo y que ello no puede distinguirse con las metodologías habituales.

¹ Recuérdese que la política fiscal tiene efectos expansivos tanto en modelos de origen neoclásico como keynesiano. En los primeros, un aumento en el gasto del gobierno es expansivo porque el efecto riqueza negativo reduce el consumo y el ocio, lo que aumenta la oferta de trabajo y, debido al aumento de la productividad marginal del capital, incrementa la inversión.

En base a esta crítica, Jaimovich y Panizza (2007) e Ilzetzki y Vegh (2008) siguiendo a los primeros, proponen establecer si la prociclicidad continúa presente, aún resolviendo el problema de endogeneidad señalado en las estimaciones. Para ello, con datos de panel para 118 países, Jaimovich y Panizza realizan los cálculos utilizando como instrumento para el crecimiento del producto, el promedio ponderado del crecimiento del producto de los socios comerciales relevantes de cada país analizado. Ilzetzki y Vegh consideran también datos de panel y utilizan como instrumentos la tasa de interés real de los bonos de Estados Unidos a 6 meses y el propuesto por Jaimovich y Panizza. Con ello, realizan la estimación del sistema de efectos entre gasto y producto.

Los resultados que obtienen son diferentes. Mientras Jaimovich y Panizza concluyen que países en desarrollo y desarrollados tienden a mostrar neutralidad en su manejo fiscal, Ilzetzki y Vegh obtienen que si bien la prociclicidad existe y afecta más a los países en desarrollo, no se puede rechazar en los países más ricos.

En el caso particular del gasto público en educación, salud e incluso seguridad social, el análisis de su dinámica cíclica no ha sido tan prolífico como para el gasto total. En gran medida, la restricción de información está en la base de esta limitación.

Para la Unión Europea, Hallerberg y Strauch (2002) utilizan un panel de 15 países con datos anuales sobre gasto del gobierno general entre 1970 y 1997. Tomando como medida del ciclo los cambios en la brecha del producto, concluyen que existe contraciclicidad en las partidas relativas a transferencias del gobierno y que las contribuciones a la seguridad social son neutrales. Para países en desarrollo, Wibbels toma 12 países de América Latina, con datos anuales entre 1975 y 1995 y obtiene prociclicidad en el gasto en educación y salud y neutralidad en el gasto en seguridad social. El mismo hallazgo realiza Segura-Ubiergo (2007) con datos anuales para 14 países de la región, entre 1973-2003. Recientemente, Arze del Granado et al. (2010) con datos anuales sobre gasto en educación y salud para 150 países entre 1987 y 2007 y utilizando variables instrumentales para asegurar la exogeneidad del producto, obtienen prociclicidad en estas partidas de gasto en los países en desarrollo y neutralidad en los desarrollados. Como puede observarse, las bases aplicadas a este tipo de análisis disponen de datos desde avanzados los años setenta.

II.2. Sobre las causas de la prociclicidad y la visión de largo plazo

Existen varias interpretaciones sobre el origen de la prociclicidad en las finanzas públicas. Puede distinguirse entre quienes enfatizan en el rol de la ciclicidad en el acceso a los mercados internacionales de crédito (Aizenman, et. al., 1996; Gavin y Perotti, 1997a y 1997b) y quienes hacen foco en las presiones políticas, los problemas de agencia y las demandas de electores racionales durante el ciclo económico (Talvi y Vegh, 2000; Lane y Tornell, 1996, 1998 y Lane, 2003; Alesina y Tabellini, 2005 y Alesina et. al., 2007).

La presencia de presiones políticas lleva a que en períodos de auge sea imposible mantener elevados superávits, por lo cual la política de incrementar el gasto y reducir las tasas de impuestos puede ser una respuesta óptima para reducir las pujas de los grupos de interés. En Lane y Tornell (1996, 1998) y en Lane (2003) se plantea que la competencia de los múltiples grupos de poder por incrementar su participación en los ingresos públicos es lo que provoca la prociclicidad de la política fiscal. La intensidad de la competencia se incrementa durante las expansiones y disminuye durante las recesiones, conduciendo al “efecto voracidad” (“*voracity effect*”). Para Alesina et al. (2007), siguiendo la teoría del agente-principal, la existencia de electores racionales que no confían en gobiernos corruptos provoca que frente a un *shock* económico positivo los votantes reclamen participar de los dividendos, en tanto no esperan que los gobiernos sean capaces de conservar recursos para los “malos tiempos”.

Específicamente, para América Latina, la llamada “macroeconomía estructuralista” plantea que la prociclicidad deriva de la necesidad de contemplar durante los “boom económicos” las demandas emergentes de la población tras los períodos de crisis (sin que se hayan resuelto nunca las necesidades pre-existentes). También se ha apuntado al mal manejo macroeconómico, que fija las metas fiscales sin tener en cuenta el momento del ciclo, provocando que el gasto se financie con ingresos transitorios. Como corolario, lejos de contraer préstamos para financiar un gasto contracíclico en las recesiones, la mayoría de los gobiernos de la región se mueven hacia los superávits (Ocampo, 2002; French-Davis, 2003, CEPAL, 2007). A esta situación se suman las fuertes limitaciones en términos de financiamiento de los países de la región, que los hace altamente dependientes del mercado de capitales para poder sustentar sus gastos. Esto los expone a fases de ajuste y desajuste fiscal recurrentes que afectan tanto al gasto público como a la estructura tributaria, más allá de la estrategia contracíclica que pueda haberse diseñado.

Las explicaciones propuestas interpretan las razones de la prociclicidad considerando el período histórico que se abre a fines de los años setenta y principios de los ochenta. Esos años implican un quiebre respecto a la dinámica económica que se había ido gestando desde la crisis de 1929, tanto para países en desarrollo como desarrollados. Desde fines de los años ochenta, la búsqueda de la integración económica y financiera internacional, se iría transformando en un objetivo explícito de las políticas económicas liberales, que resultaría en la conexión de mercados de bienes y de capitales, característica del mundo contemporáneo.

En el nuevo escenario, las políticas de protección social (y por ende, su rol en las finanzas públicas) fueron objeto de debate y revisiones. En los países desarrollados, la instalación del estancamiento económico y la inflación en los años setenta fue haciendo crecer las críticas en torno al “estado de bienestar”. Fue difundiéndose la percepción que éste había generado una estructura administrativa costosa e ineficiente, que basada en la economía productiva, retrasaba su crecimiento. Como corolario, a partir de los ochenta se produjo una reorientación hacia sistemas de protección más descentralizados, privatizados, institucionalmente mixtos. No obstante, es importante destacar que para

estos países la historia desde los años ochenta no fue de retroceso del “estado de bienestar”, sino de cambio de algunas de sus características, ya que el gasto social se estancó aunque no se redujo (Lindert, 2004).

En América Latina y el mundo en desarrollo con variantes, se iría instalando una agenda de “reformas estructurales”. En el campo de los programas de protección social se promovió la descentralización de servicios y políticas, el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios, la focalización de programas hacia los más pobres y la incorporación de nuevos instrumentos de ejecución del gasto público (CEPAL, 2006). Del lado de la gestión fiscal, los estudios disponibles apuntan a que los nuevos diseños convivieron con prociclicidad en el gasto total y en las partidas sociales.

No obstante, las características del entorno macroeconómico eran diferentes en la etapa previa a las décadas de los setentas y ochentas. En este sentido, podría esperarse que el pasaje de una etapa a la otra haya impactado sobre el desempeño cíclico de los componentes del gasto total y social y que la prociclicidad sea una característica típica del período posterior a 1980s.

En estas condiciones, las razones para entender la prociclicidad adquieren matices. La inestabilidad en el acceso al mercado de capitales no habría tenido un rol tan relevante en un entorno de economías cerradas. A su vez, fenómenos vinculados a la “voracidad” o las presiones políticas, que se visualizan en los ochentas, podrían haber derivado del aprendizaje de los agentes construidos en el período anterior y no necesariamente originarse en el nuevo contexto. Asimismo, surge la duda de si las fallas en el manejo macroeconómico podrían encontrarse ya instaladas en el período posterior a la posguerra o si se surgieron en el marco de liberalización económica y financiera.

En este sentido, el estudio del comportamiento cíclico del gasto público y social para países con diferente nivel de desarrollo en el período 1950-2008, permite contar con mayores insumos al momento de explicar por qué existen comportamientos procíclicos.

II.3. Aspectos metodológicos

Tras la crítica de Rigobón (2004), los estudios tienen que tener en cuenta que la prociclicidad no refiere a la correlación entre el ciclo del producto y el gasto, sino al efecto causal del producto sobre el gasto público, una vez resuelta la endogeneidad entre ambas variables.

Para poder dar respuesta a este asunto, en este trabajo se sigue la metodología planteada por Ilzetzki y Vegh (2008).

Se parte de un modelo sencillo de gasto y producto dado por las siguientes ecuaciones:

$$(1) \quad g_t = \beta y_t + \varepsilon_t$$

$$(2) \quad y_t = \phi g_t + \mu_t$$

donde g_t y y_t son los componentes cíclicos de gasto público y del producto, los parámetros son β (que puede ser mayor, menor o igual a cero) y ϕ (mayor o igual a cero) y ε_t y μ_t son shocks que se suponen independientes e idénticamente distribuidos con media cero y varianza finita (σ_ε^2 y σ_μ^2 respectivamente). La ecuación (1) representa la función de reacción del gasto público en la cual el gasto responde al producto contemporáneamente, con el coeficiente β representando el comportamiento cíclico de la política fiscal. Así, si β es negativo el carácter de la política fiscal es contracíclico mientras que si es positivo el comportamiento es procíclico. Un coeficiente β no significativamente diferente de cero indicaría un comportamiento neutral de la política fiscal. Por su parte, la ecuación (2) permite testear el efecto expansivo de la política fiscal sobre el producto. Todas las variables se toman en logaritmos.

Tal como plantean Ilzetzki y Vegh (2008) la mayor parte de la literatura ha estimado alguna variante de la ecuación (1). Más aun, y salvo las excepciones de Braun (2001), Lane (2003) y Jaimovich y Panizza (2007) los problemas vinculados a la endogeneidad han sido ignorados.

El problema de endogeneidad señalado por Rigobón (2004) puede observarse a partir del modelo reducido y estimando la covarianza entre el gasto y el producto, tal como realizan Jaimovich y Panizza (2007) y Ilzetzki y Vegh (2008). La ecuación (3) presenta el resultado de la covarianza de estas variables expresadas en las funciones antes plateadas. Suponiendo que el valor $|\phi\beta| < 1$ entonces, puede demostrarse que existe la posibilidad de que aun cuando $\beta < 0$ la covarianza entre y_t y g_t puede tener un valor positivo.

$$(3) \quad COV(y_t, g_t) = \frac{1}{(1 - \phi\beta)^2} (\phi\sigma_\varepsilon^2 + \beta\sigma_\mu^2)$$

Así, los trabajos que estudian la correlación entre el gasto público y el producto como en la ecuación (1), sin tener en cuenta la existencia de endogeneidad, no dan respuesta sobre la proclicidad entendida como el efecto causal de los shock del producto sobre el gasto público.

Una forma para solucionar este problema y poder remitir a la cuestión de la causalidad es realizar la estimación de la ecuación (1) a partir de Mínimos Cuadrados en 2 etapas (MC2E) instrumentalizando el producto. Jaimovich y Panizza (2007) siguen esta estrategia utilizando como instrumento el crecimiento de los socios comerciales ponderados por su participación en las exportaciones.

Sin embargo, tal como señalan Ilzetzki y Vegh (2008) esta estimación no es eficiente (arroja errores estándar demasiado grandes) y por ello muchas veces sus conclusiones de neutralidad, a partir de la no significación de los coeficientes, pueden ser provocadas por este problema. Estos autores proponen como estrategia alternativa estimar al mismo tiempo el sistema de ecuaciones conformado por (1) y (2) con datos de panel. Indican también que la estimación por MC2E con variables instrumentales es un caso particular de la estimación por el método generalizado de los momentos (MGM). Sin embargo, este último es mejor ya que no implica asumir la inexistencia de heteroscedasticidad como lo hace el primer método y permite utilizar la matriz de Newey-West (1987) para la corrección por la existencia de heteroscedasticidad y autocorrelación.

La estimación del sistema con datos de panel por MGM requiere contar con dos instrumentos. Cada uno de ellos debe cumplir estar correlacionado con la variable instrumentalizada, ser exógeno a ella y no tener un efecto directo sobre la variable fiscal. Para el primero, los autores siguen a Jaimovich y Panizza (2007), que demuestran que el indicador “shock real externo” es un buen instrumento para el crecimiento del producto. Este indicador se construye tomando el crecimiento de los socios comerciales de cada país, ponderado por la participación de cada uno en el total de las exportaciones de la economía en cuestión. El resultado se deflacta por el promedio del cociente de exportaciones en relación al producto de dicha economía, para el período en su conjunto².

El segundo instrumento es la tasa de interés real de los bonos del tesoro de Estados Unidos a un año (“*treasury bills*”). La medida da cuenta de la exposición de cada país a las condiciones de liquidez de la economía internacional. Este indicador puede ser instrumento para las dos variables, ya que afecta tanto las decisiones de gasto (a través del endeudamiento) como al producto, ya que refleja las condiciones de liquidez de la economía internacional.

En este trabajo se utiliza la estrategia de Ilzetzki y Vegh (2008). Para corroborar resultados y revisar lo habitualmente presentado en la literatura, también se realizan las estimaciones por MCO. Finalmente, se estiman modelos de efectos fijos por país y por año aplicando MC2E. En una primera instancia, se toma como variable instrumental el crecimiento ponderado de los socios comerciales y en una segunda versión, los dos instrumentos.

Por último, y debido a que el principal interés de este trabajo reside en analizar si el comportamiento cíclico ha sido el mismo en diferentes períodos, la muestra fue partida

² Jaimovich y Panizza argumentan que se trata de un buen instrumento, ya que no hay –a priori– razones para suponer que los shocks comerciales tengan un efecto sobre los gastos del gobierno, excepto a través del canal del ciclo. Además, es improbable que el gasto del gobierno de las economías más pequeñas tenga un efecto en las tasas de crecimiento de sus socios comerciales, que comprenden básicamente economías grandes.

en dos períodos tomando como corte el año 1980. Si bien se detallaron los motivos para considerar el año 1980 como el año de corte, es importante notar que cortar la muestra hace perder en cada uno de los tramos el comportamiento general dentro de la crisis de los ochenta, y con ello los resultados en términos de comportamiento pueden variar cuando se considera el período entero o sus dos subperíodos.

III. LOS DATOS

La base utilizada para las estimaciones consiste en un panel balanceado formado por 32 países con datos anuales sobre gasto público total, en educación, salud y seguridad social (en adelante, “gasto social”), para el período 1950-2008.

La contribución más relevante en términos de la muestra seleccionada refiere a la dimensión temporal de las series, ya que pudo reconstruirse información desde 1950. La muestra abarca 11 economías en desarrollo: 8 corresponden a países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Uruguay y Venezuela) y 3 asiáticos (Malasia, Turquía y Tailandia). Las restantes son economías desarrolladas y se dividen en 4 regiones: América del Norte (Estados Unidos y Canadá); Europa (Austria, Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Gran Bretaña, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza); Cercano Oriente (Israel); Asia del Este (República de Corea y Japón) y Oceanía (Nueva Zelanda y Australia). En este trabajo se asumió que, en general, los países pertenecientes a las categorías “en desarrollo” y “desarrollado” en los años ochentas, también detentaban esa condición en las décadas previas del período de análisis.

Las series de gasto público total y en educación, salud y seguridad social incluyen tanto lo relativo a funcionamiento y salarios como a inversión. Dependiendo de la estructura de gobierno (centralizada o descentralizada, federal), la parte más relevante del gasto social se ubica en la Administración Central, en organismos especializados o bajo la jurisdicción de gobiernos locales o provinciales. Atendiendo a que los países incluidos en la muestra involucran diferentes modalidades, en cada caso se relevó la información en el ámbito institucional que fuera más acorde al objetivo de cubrir los gastos sociales. Así, en algunos, la órbita es Gobierno Central Consolidado- GCC- (Gobierno Central y organismos de seguridad social) y en otros, Gobierno General (GCC y gobiernos locales o provinciales).

Para los países en desarrollo, los datos refieren a GCC, lo cual es asimilable al gasto del Gobierno Federal para el caso de Argentina, Brasil, Malasia, México y Venezuela. Ello constituye una limitante, dado que es posible que parte del gasto en programas sociales se realice a nivel de provincias u otras localidades, por lo que las series estarían subvaluando el verdadero nivel de gasto. En este sentido, es importante realizar algunas puntualizaciones: por un lado, la consideración formal de los países como “federales” no necesariamente implica que el gasto público tenga un manejo descentralizado ni que el gasto social tenga esa característica. Este es el caso de México, Malasia y Venezuela

que tendieron a ser altamente centralizados durante el período. Por otro lado, en Argentina la descentralización se registra recién desde los años noventa, por lo que para la mayor parte del período considerado se logra captar una porción relevante de los gastos sociales. Brasil constituye la situación más problemática, dado que efectivamente descentralizó parte de sus gastos sociales, especialmente educación, desde los años ochenta. Por tanto, si bien el dato ofrece una dinámica indicativa, no comprende la totalidad de la inversión en estas áreas.

Para el resto de los países los organismos descentralizados tienen un grado mayor de autonomía en la captación de ingresos y en la ejecución del gasto público. En ellos el gasto público, y sobre todo social, se registra desde épocas más tempranas en los distintos niveles de gobierno (estatal, provincial, local). Así, para captar el gasto en educación, salud y seguridad social con mayor precisión, se alude al Gobierno General.

Las series consideradas incluyen, pues:

- Gasto público total: gasto del Gobierno Central Consolidado o Gobierno General, según corresponda.
- Gasto en educación y salud: las dos partidas se consideran en forma conjunta y se asimilan al “gasto en capital humano”
- Seguridad y asistencia social: pasividades por vejez, invalidez y supervivencia, gasto en maternidad, licencias por enfermedad, asignaciones familiares, desempleo y otros gastos de asistencia social.

En el Anexo 1 se detallan las fuentes de información consultadas para elaborar la base de datos.

Para calcular la variable instrumental sobre crecimiento de los socios comerciales ponderados por su participación en las exportaciones, se sistematizaron datos sobre los principales socios comerciales de cada país de la muestra en el período. Se relevaron Anuarios Estadísticos de Naciones Unidas; la base elaborada por Feenstra et al (2005) y la base WITS (World Integrated Trade Solutions, del Banco Mundial). Los datos sobre rendimiento anual de los bonos estadounidenses fueron tomados de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Las estimaciones del volumen del gasto por funciones, en términos constantes, se realizaron respetando los porcentajes de incidencia en el gasto total y en el producto que reportaron las diferentes fuentes consultadas, aplicándolas al producto constante en moneda local.

El Cuadro III.1 presenta las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas para el estudio, como porcentaje del producto.

La base contiene 1873 datos anuales para cada variable, considerando la combinación país/año. El número de observaciones disponibles en cada caso, es idéntico para los 32 países (58 años).

En promedio, el gasto total respecto al producto es 30,4%. El gasto social absorbe la mitad de ese total para los países de la muestra. El gasto en educación y salud es, en promedio, menor que el de seguridad social (7,3% y 8,4%, respectivamente).

En el Cuadro III. 2 se presentan las estadísticas correspondientes a los ratios con relación al producto y al crecimiento del producto y del gasto público (total, social global y por partidas) para los países desarrollados y en desarrollo de la muestra. Como puede observarse, los promedios en todas las variables fiscales están claramente diferenciados en uno y otro caso. También lo está la dispersión del crecimiento del producto y de las distintas variables fiscales, más pronunciadas en las economías de menor desarrollo relativo. No obstante, el gasto social experimentó una expansión importante en el período en estas economías (en especial, en materia de seguridad social).

Finalmente, se observa que los dos conjuntos de países destinan una proporción similar de su gasto total a educación y salud, aunque la dispersión es considerablemente mayor en los países menos ricos (Cuadro III.3). Sin embargo, para la seguridad social, la proporción difiere notoriamente: alcanza casi 30% para los países desarrollados (aunque con una dispersión elevada) y apenas 20% para los países en desarrollo (con una dispersión aún más alta que para los países de mayores ingresos).

Si bien la muestra construida es relativamente pequeña, a diferencia de las bases utilizadas en los trabajos de referencia, en este caso se cuenta con datos sobre gasto social para las tres partidas principales: educación, salud y seguridad social. Además, el panel inicia en 1950, en cambio en los estudios que sirven de antecedente la información data de los años setenta, y los que incluyen gasto público social lo hacen desde los años ochenta (Wibbels, Arze del Granado). En Kaminsky et al. se utiliza una base de datos anual entre 1960 y 2003 y se divide en sub-períodos (1960-1979 y 1980-2003), pero no se analiza el gasto por funciones. En Ilzetzki y Vegh se aplica la misma base de los autores anteriores pero se utiliza otra con datos trimestrales entre 1960 y 2006 para 49 países. Sin embargo, el panel es desbalanceado: para los años 1960 sólo se tienen datos para 4 países; para la década de 1970, se agregan otros tres y la mayoría se concentra en los años noventa.

IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

IV. 1. La dinámica cíclica del gasto público total

Siguiendo la estrategia usualmente aplicada en la literatura, en primer lugar se estimó la regresión básica (cambio en el logaritmo del gasto total contra el producto) por MCO.

Los resultados verifican la correlación entre los movimientos cíclicos del producto y del gasto público (columna 1 del Cuadro IV.1). La “prociclicidad” (tal como era considerada) aparece como un rasgo compartido por países desarrollados y en desarrollo para el período 1950-2008. Cuando la muestra se divide en subperíodos, los países en desarrollo mantienen la prociclicidad en las dos etapas (1950-1979 y 1980-2008), en tanto, para los desarrollados no puede rechazarse la neutralidad cíclica en el segundo subperíodo.

Como fuera discutido, si bien estos resultados avalan los hallazgos tradicionales, dada la limitación señalada por Rigobón (2004) no constituyen evidencia suficiente para afirmar la existencia de prociclicidad. Por lo tanto, se procedió a realizar la estimación por MGM utilizando dos instrumentos para el producto, tal como se reseñó en el apartado II. Los resultados se encuentran en la columna 2 del Cuadro IV.1³.

Considerando el total del período para el conjunto de países se encuentra evidencia de prociclicidad. El mismo comportamiento se mantiene cuando la muestra se divide en países desarrollados y en desarrollo. De hecho, en el caso de estos últimos, se verifica el efecto hallado en Kamisky et al., por lo que el cambio en el gasto público tiene un efecto de ampliar el ciclo del producto en los países de menores ingresos (“*when it rains it pours*”). Los resultados coinciden también con Ilzetzky y Vegh (2008), que corrigen el problema de endogeneidad utilizando la misma muestra de economías que los referidos autores. Así, los resultados obtenidos en este trabajo constituyen más evidencia (y para un plazo más largo) de que la prociclicidad efectivamente tiene lugar.

Es interesante notar cómo se modifican los resultados cuando el análisis se realiza por subperíodo. Así, entre 1950 y 1979, los dos grupos de países registran neutralidad cíclica en el gasto. Tampoco se encuentra evidencia de un efecto desde el gasto al producto. De todos modos, es importante destacar que, aún en presencia de estos resultados la correlación tiene lugar. Ello podría estar llamando la atención hacia otros factores de política que estén incidiendo en la variación de ambas variables

Entre 1980 y 2008, la neutralidad cíclica aparece para el total de la muestra y para los países desarrollados, mientras los países en desarrollo presentan prociclicidad. Además, para estos últimos vuelve a confirmarse que la política fiscal tiene efectos expansivos.

Una observación relevante refiere a la dinámica de los países desarrollados. Como se ha reseñado, su comportamiento en el conjunto del período difiere del que se encuentra por etapas. Una explicación posible para este desempeño tiene que ver con el período escogido como parte-aguas. Al considerar por separado los años anteriores y posteriores a 1980 se pierde información sobre el ciclo que caracterizó esos años, especialmente

³ En todos los casos, se aplicó el test de Sargan. De acuerdo a este, no se puede rechazar la hipótesis nula de que los errores no están serialmente correlacionados, por lo tanto, los instrumentos pueden considerarse válidos (Cuadro IV.1).

interesantes en la medida que comprendieron recesiones, crisis, la salida del estancamiento con inflación de los años setenta y la instalación de nuevas orientaciones de política.

Los resultados obtenidos avalan la tesis original de Gavin y Perrotti (1997) y los estudios realizados en adelante, que han subrayado la existencia de prociclicidad acompañada de un comportamiento diferencial por grupos de países –si bien estimada a partir de la relación básica entre gasto y producto. Sin embargo, las estimaciones aquí realizadas permiten, además, detectar cambios en el patrón cíclico considerando dos contextos macroeconómicos diferentes, considerando una muestra más amplia que en Kamisky et al y corrigiendo el problema de endogeneidad. Por lo tanto, la evidencia parecería indicar que los países en desarrollo no han presentado permanentemente prociclicidad como rasgo de su gestión fiscal, sino que éste parece ser una característica vinculada a partir de los cambios ocurridos en los años ochenta.

Si se aplica la estimación sugerida en Jaimovich y Panizza (2007) utilizando el “producto relevante” como instrumento para el producto, primero y luego éste y la tasa de interés de los bonos de Estados Unidos, se obtendrían los resultados que aparecen en la columna 3 y 4 del Cuadro IV.1. En el primer ejercicio, se registra neutralidad entre 1950-1979 cuando se analizan todos los países, contraciclicidad en los países desarrollados y neutralidad para aquellos en desarrollo. Cuando se considera adicionalmente la tasa de interés como instrumento, la neutralidad que se encuentra en el primer subperíodo para todos los casos, se transforma en contraciclicidad en los países desarrollados y prociclicidad para aquellos en desarrollo. De acuerdo a esta metodología, los resultados del primer ejercicio podrían conducir a una interpretación errada, donde la gestión cíclica del gasto no sería relevante como rasgo de las finanzas públicas en países en desarrollo, ni experimentaría modificaciones entre períodos. En el caso del segundo, los resultados parecen ir en línea con la estimación por MGM. Tal como fuera planteado, la utilización de una variable instrumental adicional mejora la estimación a partir de la eficiencia de los coeficientes. Así, los resultados van en línea con los comentarios metodológicos de Ilzetzsky y Vegh (2008) que fundamentan la elección de su forma de estimación.

A partir de los resultados obtenidos, la búsqueda de explicaciones a la prociclicidad en los países en desarrollo puede adquirir un nuevo matiz. Las fluctuaciones en el acceso a los mercados financieros, la existencia de una gestión fiscal imprudente en un marco de condiciones macroeconómicas nuevas y la existencia de problemas de agencia, juegan como explicaciones posibles y de hecho, se han desarrollado para dar cuenta de lo sucedido desde los años setenta en adelante. No obstante, es importante subrayar que el mismo tipo de factores, aunque con características diferentes, pudo operar en forma distinta durante el período de industrialización dirigida por el estado o de “crecimiento hacia dentro” y que, incluso, podría haber otras características institucionales detrás de la explicación de la neutralidad en la gestión de la política fiscal.

IV. 2. Dinámica cíclica del gasto público social

En lo que sigue, se presentan las estimaciones realizadas considerando por separado el desempeño cíclico del gasto en capital humano, de un lado y del gasto en seguridad social, de otro. La descripción de los resultados hace foco en los obtenidos por MCO y por el MGM. Por las limitaciones antes señaladas, la estimación siguiendo a Jaimovich y Panizza y considerando uno y dos instrumentos sólo se reporta en los cuadros.

a. Dinámica cíclica del gasto público en educación y salud

El análisis de la correlación entre los movimientos cíclicos del producto y del gasto en capital humano (estimada por MCO) se encuentra tanto para los países en desarrollo y desarrollados en el período global como en las dos etapas (Cuadro IV. 2 columna 1).

Las estimaciones con variables instrumentales y aplicando MGM para el período en su conjunto y para la muestra completa y por grupos de países arrojan evidencia de prociclicidad. No obstante, la consideración de etapas permite visualizar nueva información (Cuadro IV.2 columna 2).

En los años comprendidos entre 1950 y 1979, la prociclicidad era un rasgo de los países desarrollados, en tanto los de menores ingresos presentaban neutralidad. Entre otras explicaciones, este resultado puede deberse a las diferencias en el volumen de gasto en esta área que destinaban unos otros. La neutralidad en los países en desarrollo podría estar asociada a lo relativamente reducido del monto destinado a estas actividades y que de esta forma no fueran objeto de reducciones en los momentos de baja del ciclo.

En cambio, a partir de 1980, los países desarrollados muestran neutralidad y los países en desarrollo adquieren prociclicidad. Para estos, la ampliación del gasto que se fue gestando en las últimas 3 décadas determinó que, igual que para el total, este gasto experimentara vaivenes debido a las fluctuaciones del producto.

Estos resultados coinciden con lo hallado por Arze de Granados et al. (2010) con una muestra de países entre 1987 y 2007. Sin embargo, la estimación que aquí se presenta permite observar que los rasgos detectados en el segundo sub-período constituyen parte de una dinámica de más largo plazo. Según esta, los países desarrollados también parecerían haber recortado o ampliado el gasto en educación y salud, siguiendo la trayectoria cíclica del producto, en años previos a la década del ochenta. En este sentido, podría pensarse que la diferencia en los diseños institucionales característicos de los “estados de bienestar” de los países desarrollados, al menos en sus primeras etapas, no habría logrado escapar a las restricciones que la gestión fiscal imponía al financiamiento. Años después, aunque en un marco general menos estable, el manejo neutral podría dar cuenta tanto de un aprendizaje como de una priorización más pronunciada de estas partidas a la hora de realizar ajustes.

b. Dinámica cíclica del gasto en seguridad social

La estimación del comportamiento cíclico por MCO se presenta en la columna 1 del Cuadro IV.3. Entre 1950 y 2008 se encontró una correlación positiva entre el ciclo del producto y este gasto para todos los países de la muestra. Esta característica se presenta en los dos grupos de países para el período previo a 1980, pero para los años siguientes, sólo permanece en los países en desarrollo.

El análisis de la prociclicidad para el período completo estimando por el MGM permite encontrar prociclicidad para la muestra en su conjunto y considerando los dos grupos de países por separado. Sin embargo, antes de 1980 países desarrollados y en desarrollo son neutrales al ciclo, en tanto luego de 1980 vuelve a obtenerse la neutralidad para la muestra completa y para los países desarrollados. Los países en desarrollo comienzan a presentar un patrón procíclico. .

Dentro del total de prestaciones que otorgan los países desarrollados hay una proporción importante de seguros sociales para activos, que por su naturaleza suelen tener carácter contracíclico (por ejemplo, subsidios de desempleo u otro tipo de asistencia, que se dispara cuando la economía entra recesión). Por lo tanto, el resultado de neutralidad cíclica por etapas podría dar cuenta de una compensación entre la posible prociclicidad del componente de pensiones y la contraciclicidad del resto de las transferencias. En este sentido, la prociclicidad que se encuentra cuando las estimaciones se realizan para el período completo podría adjudicarse al efecto del punto de corte seleccionado para dividir las etapas.

En los países en desarrollo, debido a la menor expansión relativa de sus sistemas de protección, los gastos en seguridad social comprenden básicamente el pago de pasividades. Por tanto, en un gasto que crece entre la primera etapa y la segunda y que, además, está compuesto básicamente por remuneraciones (en cuya fijación interviene el estado), el patrón pro-cíclico hallado parecería coincidir con lo esperado. Los procesos de privatización de la seguridad social, en marcha desde mitad de los noventa, podrían estar introduciendo otra dinámica a estos gastos, pero se trata de información relativamente reciente.

En resumen, el análisis de la ciclicidad del gasto social por partidas arrojó evidencia de prociclicidad para los países en desarrollo desde 1980. Sin embargo, la dinámica de largo plazo, permite detectar algunas tendencias adicionales. Para los países desarrollados, el gasto en educación y salud parece haber sido procíclico antes de 1980. Sin embargo, la neutralidad del gasto en seguridad social no experimentó cambios en el largo plazo. Los países en desarrollo (igual que sucede con el nivel total de gasto) muestran prociclicidad en ambos tipos de gasto desde 1980.

El mayor volumen de recursos que los países en desarrollo destinaron a las áreas sociales desde los años ochenta parece haberse acompañado de un cambio en su gestión,

determinando que en etapas en que la actividad económica más se resiente, y cuando más pueden ser necesarios algunos gastos sociales asociados a los segmentos más vulnerables de la población, los recursos invertidos más se recortan y viceversa. Este manejo opera en contra de la eficacia y la eficiencia de este tipo de gasto. En este sentido, aquí podría residir parte de la explicación a por qué, pese a expandirse en las últimas décadas, la capacidad del gasto para brindar efectiva cobertura y mayores oportunidades a la población, no parece haber verificado grandes avances.

La neutralidad cíclica del gasto social durante el período de “crecimiento hacia dentro”, a diferencia de lo que ocurre a nivel del gasto total, podría deberse más a lo relativamente pequeño de los montos invertidos, que a cambios en las condiciones institucionales o las orientaciones de política macroeconómica con respecto a la etapa posterior. Pero este asunto no ha sido específicamente analizado.

El hecho de que los países en desarrollo presenten un comportamiento cíclico diferente en sus partidas de gasto total y social en cada una de las etapas consideradas abre un conjunto de interrogantes sobre los factores que llevaron a esta prociclicidad. Entre las posibles explicaciones a indagar, sin duda, el cambio derivado de la apertura financiera y el mayor acceso al mercado de capitales tiene una incidencia central. En países caracterizados por una presión tributaria baja, esta fuente provee recursos para sustentar los crecientes gastos, pero como contrapartida les imprime su inestabilidad, conduciendo a frecuentes recortes y ampliaciones.

También pueden jugar cuestiones asociadas a cambios en el marco institucional entre un período y otro. Una posible explicación podría derivar de mayores errores en la planificación de política y un peor diseño en la etapa posterior a los ochenta, con relación a la previa. Incluso, la percepción de mayor desconfianza de la población ante los planteles de gobierno. Del otro lado, la prociclicidad que la evidencia recoge en los ochenta, podría interpretarse como una secuela del deterioro institucional y la desconfianza prevaleciente en el período previo. En este caso, la prociclicidad, explicada por el efecto “voracidad” o salvaguarda de la corrupción, bien podría ser parte de una respuesta aprendida frente al mal funcionamiento de las instituciones en el período previo.

Si bien la evidencia recogida constituye un primer indicio para describir el fenómeno de la ciclicidad en el período y resta avanzar en una metodología que permita probar alguno de los argumentos anteriores, es posible suponer que alguna combinación de ellos se encuentra tras el cambio de dinámica.

V. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo constituye un primer avance del estudio del comportamiento cíclico del gasto público total y social a partir de la construcción de un panel de 32 países con

datos anuales entre 1950 y 2008. El análisis se realiza para el período completo y por sub-períodos (1950-1979 y 1980-2008).

Aplicando un conjunto de test econométricos y considerando el aspecto de reversión de la causalidad (Rigobón, 2004), se encuentra prociclicidad en el gasto público total y social para los países en desarrollo entre 1980-2008 así como el efecto asociado a la idea “cuando llueve, diluvia”, señalado en Kaminsky et al. (2004). En cambio, para el período previo, estos países presentaron neutralidad cíclica. Los países desarrollados, por su parte, presentan neutralidad en el gasto total y en seguridad social en los dos períodos considerados y prociclicidad del gasto en educación y salud sólo en la primera etapa.

Los resultados señalan que la prociclicidad del gasto público total en los países menos desarrollados, más que aludir a un rasgo propio de la constitución de sus economías, podría constituir una característica que adoptaron sus finanzas públicas en el contexto macroeconómico de liberalización financiera y apertura económica que se consolidó desde fines del siglo XX.

En cuanto al gasto social, pese a su relevancia para el desarrollo y el bienestar, los países en desarrollo no lograron protegerlo de las fluctuaciones cíclicas del producto en la etapa posterior a 1980. En este caso, la neutralidad hallada en la etapa 1950-1979 podría estar más asociada a un nivel bajo para estos gastos, que a una voluntad específica de protección. Es interesante notar que los países desarrollados, aún en los años de construcción de sus sistemas de bienestar, parecieron proteger con más éxito el gasto en seguridad social, que el destinado a educación y salud. Es posible que la naturaleza diferente de las prestaciones comprendidas en cada tipo de gasto haya incidido en este manejo, pero este resultado-asociado al período de posguerra- podría dar cuenta de decisiones particulares de política que podrían explorarse.

Esta primera evidencia permite abrir interrogantes relativas a las causas del cambio de comportamiento entre un período y otro. Es preciso indagar en el rol de las fluctuaciones en los mercados internacionales de capitales y de los cambios en el contexto político-institucional. En este sentido, la prociclicidad de la etapa posterior a 1980 podría estar reflejando el deterioro de las reglas y la confianza del público respecto a las decisiones de política del propio período, o bien el aprendizaje respecto a las falencias de las instituciones y la capacidad de gestión de los gobiernos de la experiencia del período previo. Cualquiera sea la respuesta, el análisis histórico tiene mucho que aportar para comprender estos cambios institucionales, las fuerzas que operaron en él y recoger lecciones de política: todavía sigue habiendo una historia de prociclicidad que contar.

Avanzar en esta discusión supone incorporar nuevas variables de control al estudio de la prociclicidad y explorar qué canales, efectivamente operaron para explicar dinámicas

diferentes por período. Este ejercicio, así como un análisis más completo de la sensibilidad de los resultados obtenidos, son parte de la agenda de trabajo pendiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aizeman, J, Gavin, M., Hausmann, R. (1996): “Optimal Tax Policy with Endogeneous Borrowing Constraint”, NBER Working Paper 5558.

Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S., Inchauste, G. (2006): “Public Spending, voracity, and Wagner’s Law in Developing Countries”. *Journal of Political Economy* 22, pp. 908– 924.

_____ (2004): “The Cyclical and Long-Term Behavior of Government Expenditures in Developing Countries”. Working Paper 04/202. International Monetary Fund.

Alesina, A y Tabellini, G (2005): Why is Fiscal Policy Often Procyclical?, Working Paper No. 11600, NBER

Alesina, A; Campante, F; Tabellini, G, (2007): “Why is fiscal policy often procyclical?” Working Paper Series, Harvard University, US.

Arze del Granado, J., Gupta, S. y Haydenberg, A. (2010): “Is social spending procyclical?” IMF Working Paper 10/234.

Barro, R. (1979): “On the Determination of Public Debt” *Journal of Political Economy* 87: 940-971.

Braun, M. (2007): “Fiscal policy reform in Latin America1”, IADB y CIPECC.

Braun, M. (2001). “Why Is Fiscal Policy Procyclical in Developing Countries?”, mimeo, Harvard University.

CEPAL (2003, 2006, 2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Clements, B., Faircloth, C. y Verhoeven, M. (2007): “Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política” en *Revista de la CEPAL* 93, 2007.

Feenstra, R.; Lipsey, R. Deng H. Ma, A; Hengyong, M. (2005): *World Trade Flows 1962-2000*, NBER Working Paper 11040.

Fiorito, R. (1997): “Stylized Facts of Government Finance in the G-7”, IMF Working Papers, 97/142, International Monetary Fund.

Fiorito, R. y Kollintzas, T. (1994): "Stylized facts of business cycles in the G7 from a real business cycles perspective," *European Economic Review*, vol. 38(2), February.

Ffrench-Davis, R. (2003): “Financial crises and national policy issues: an overview”
Oficina del Secretario General de la CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales

Flora, P., Kraus, F. y Pfenning, W. (1983): *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: A Data Handbook in Two Volumes*, Campus Verlag.

Gavin, M & Perroti, R (1997a): “Fiscal Policy in Latin America”, NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 11-61.

Gavin, M. & Perroti, R (1997b): “Fiscal Policy and Saving in Good Times and Bad Times”, in Hausmann, R y Reisen, H, eds, *Promoting Savings in Latin America* (IABD-OCDE).

Hallerberg, M. y Strauch, R (2002): “On the Cyclicalidad of Public Finances in Europe.”
Empirica 29: 183-207

Ilzetzki, E. y Vegh, C. (2008): “Procyclical fiscal policy in developing countries: truth or fiction?”, University of Maryland.

Jaimovich, D. y Panizza, U. (2007): “Procyclicalidad or reverse causality?”, Interamerican Development Banco, Research Department, Working Paper 699.

Kaminsky, G., Reinhart, C. y Végh, C. (2004) “When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies.” NBER Working Paper 10780

Kaufman, R. y Segura-Ubiergo, A. (2001): “Globalization, domestic politics, and social spending in Latin America A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973–97”, *World Politics* 53: 553–87.

Lane, P. (2003): “The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD”, Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR February 2002.

Lane, P & Tornell, A. (1998): “On the Cyclicalidad of Irish Fiscal Polic”, *Economic and Social Review*, Vol 29, pp. 1-17.

_____ (1996): “The voracity effect”, *American Economic Review*, Vol 89, pp22-46.

Lindert, P. (2004): “Growing Public: social spending and economic growth since the eighteenth century”, Cambridge University Press.

Martner, R (1998): “Política Fiscal, ciclo y crecimiento económico”, CEPAL 64, pp. 73-90.

Ocampo, J.A (2002): “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.): *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido.

Rigobon, R. (2004): Comments on: ‘When It Rains, It Pours’ by Kaminsky, G.; Reinhart, C. y Vegh, C. en: M. Gertler and K. Rogoff, editors. NBER Macroeconomics Annual 2004. Cambridge, United States: MIT Press.

Segura-Ubiergo, A. (2007): *The political economy of the welfare state in Latin America. Globalization, democracy and development*, Cambridge University Press.

Talvi, E. And Vegh, C. (2000): “Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy”, NBER Working Paper 7499.

Wibbels, E. (2006): “Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World”, University of Washington.

WITS (World Integrated Trade Solution <http://wits.worldbank.org/wits/FAQs.html>)

Cuadro III. 1. Estadísticas descriptivas

		Promedio	Std. Dev.	Minimo	Máximo	Observaciones
Gasto total/PBI	overall	30.4	14.0	4.9	89.1	N = 1873
	between		10.8	12.4	48.9	n = 32
	within		9.0	2.0	73.0	T-bar = 58.5
Gasto social/PBI	overall	15.9	9.6	0.5	42.1	N = 1872
	between		7.4	4.2	27.8	n = 32
	within		6.4	-5.2	32.4	T-bar = 58.5
Gasto primario/PBI	overall	28.2	12.8	4.4	68.2	N = 1863
	between		10.2	11.3	46.7	n = 32
	within		7.9	1.5	57.2	T-bar = 58.2
G. en educación y salud/PBI	overall	7.3	3.6	0.3	15.4	N = 1872
	between		2.6	2.8	12.0	n = 32
	within		2.6	-0.5	15.0	T-bar = 58.5
G. en seguridad social/PBI	overall	8.6	6.5	0.0	28.2	N = 1872
	between		5.1	0.8	17.4	n = 32
	within		4.1	-4.7	22.2	T-bar = 58.5
Resultados fiscales/pbi	overall	-2.1	4.1	-33.0	20.3	N = 1863
	between		2.3	-9.4	2.2	n = 32
	within		3.4	-31.7	16.1	T-bar = 58.2

Nota: Para los indicadores de dispersión, "overall" se refiere al panel, "between" al valor que toman en promedio los países en el tiempo y "within" al desvío entre el promedio por países y el promedio del panel.

Cuadro III. 2. Estadísticas descriptivas según desarrollo relativo de las economías de la muestra

	Media	Desvío Standard	Mínimo	Máximo	Observaciones
Países desarrollados					
Ratios					
Producto per cápita	19,641	9,477	1,618	51,102	N = 1236
Gasto total/PBI	36.1	13.0	4.9	89.1	N = 1227
Gasto social/PBI	19.6	9.4	0.5	42.1	N = 1227
G. educación y salud/PBI	8.7	3.5	0.3	15.4	N = 1227
G. en seguridad social/PBI	11.0	6.4	0.1	28.2	N = 1227
Crecimiento real (%)					
Producto (PBI)	2.9	3.1	-11.9	16.3	N = 1215
Gasto público total	1.4	7.5	-45.2	100.9	N = 1206
Gasto público social	-1.1	3.8	-32.4	19.9	N = 1206
G. en educación y Salud	2.8	15.6	-59.7	348.9	N = 1206
G. en Seguridad Social	3.5	15.5	-53.8	199.8	N = 1206
Países en desarrollo					
Ratios					
Producto per cápita	6,002	2,611	751	12,750	N = 643
Gasto total/PBI	19.6	7.9	5.2	55.3	N = 646
Gasto social/PBI	8.8	4.9	0.9	22.8	N = 645
G. educación y salud/PBI	4.8	2.3	0.7	12.8	N = 645
G. en seguridad social/PBI	4.0	3.7	0.0	16.5	N = 645
Crecimiento real (%)					
Producto (PBI)	2.5	4.8	-16.6	20.8	N = 632
Gasto público total	2.1	13.6	-39.7	88.6	N = 635
Gasto público social	-0.8	5.1	-23.5	24.6	N = 634
G. en educación y Salud	3.8	17.6	-38.6	157.9	N = 634
G. en Seguridad Social	7.3	48.7	-88.5	945.0	N = 604

Cuadro III. 3. Participación de los gastos sociales en el gasto total según desarrollo relativo de las economías

	Promedio	Desvío Standard.	Mínimo	Máximo	Observaciones
Todos					
G. Educación y salud/G. Total	24.2	8.0	3.0	65.3	N = 1872
G. Seguridad Social/G. Total	25.6	14.5	0.0	86.5	N = 1872
Desarrollados					
G. Educación y salud/G. Total	24.0	6.6	3.0	55.5	N = 1227
G. Seguridad Social/G. Total	28.6	12.4	1.4	86.5	N = 1227
En desarrollo					
G. Educación y salud/G. Total	24.8	10.2	5.9	65.3	N = 645
G. Seguridad Social/G. Total	19.9	16.5	0.0	85.9	N = 645

Cuadro IV. 1. Regresiones para el gasto público total

GASTO TOTAL	(1) Estimación por MCO (a)			(2) Estimación por MGM (b)			(3) Estimación por MC2E con 1 VI ©			(4) Estimación por MC2E con 2 VI (d)		
	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo
1950-2008												
Coefficiente β	0,738	0,617	0,850	1,627	0,740	2,909	0,253	0,415	0,150	0,394	0,420	0,534
std. Error	0,061	0,064	0,118	0,292	0,205	1,186	0,188	0,161	0,399	0,184	0,161	0,356
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,014	0,179	0,010	0,708	0,032	0,009	0,134
Coefficiente φ				0,198	-0,260	0,344						
std. Error				0,374	0,163	0,137	0,188	0,161	0,399			
p-valor				0,027	0,111	0,012	0,179	0,010	0,708			
1950-1979												
Coefficiente	0,743	0,585	0,998	-1,039	-0,130	-1,474	-0,622	-0,291	-1,305	-0,669	-0,286	-1,371
std. Error	0,097	0,090	0,215	0,861	0,425	1,948	0,456	0,348	1,352	0,447	0,337	1,360
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,228	0,759	0,449	0,173	0,402	0,334	0,134	0,397	0,313
Coefficiente φ				-0,962	-5,933	-0,401						
std. Error				0,824	11,501	0,283						
p-valor				0,243	0,606	0,156						
1980-2008												
Coefficiente	0,584	0,248	0,712	-1,836	-0,787	1,137	0,055	-0,514	0,377	0,153	-0,580	0,600
std. Error	0,078	0,101	0,131	2,198	0,664	0,402	0,214	0,269	0,366	0,208	0,271	0,320
p-valor	0,000	0,014	0,000	0,404	0,236	0,005	0,797	0,056	0,303	0,460	0,033	0,061
Coefficiente φ				0,084	-1,254	0,779						
std. Error				0,226	1,132	0,198						
p-valor				0,711	0,268	0,000						

Nota: (a) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable independiente: cambio en el log real del PBI

(b) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real del Tesoro de Estados Unidos

c) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales

(d) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real de los bonos del Tesoro de Estados Unidos

Cuadro IV. 2. Regresiones para el gasto público en educación y salud

EDUCACIÓN Y SALUD	(1) Estimación por MCO (a)			(2) Estimación por MGM (b)			(3) Estimación por MC2E con 1 VI ©			(4) Estimación por MC2E con 2 VI (d)		
	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo
1950-2008												
Coefficiente β	0,993	0,916	1,060	2,724	1,503	2,414	0,655	1,144	-0,063	0,772	1,149	0,249
std. Error	0,079	0,096	0,139	0,419	0,309	2,210	0,241	0,239	0,478	0,237	0,239	0,427
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,027	0,006	0,000	0,896	0,001	0,000	0,560
1950-1979												
Coefficiente β	0,855	0,750	1,026	2,144	1,663	-0,236	-0,240	0,499	-1,761	-0,022	0,649	-1,657
std. Error	0,135	0,153	0,257	0,814	0,610	1,996	0,596	0,568	1,622	0,575	0,551	1,602
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,008	0,006	0,906	0,687	0,380	0,277	0,970	0,239	0,301
1980-2008												
Coefficiente β	0,938	0,689	1,021	-1,431	-1,654	1,439	0,152	0,085	0,019	0,300	-0,018	0,376
std. Error	0,084	0,098	0,148	2,497	1,174	0,557	0,236	0,258	0,438	0,227	0,258	0,372
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,566	0,159	0,010	0,521	0,741	0,966	0,187	0,944	0,312

Nota: (a) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable independiente: cambio en el log real del PBI

(b)) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real del Tesoro de Estados Unidos

c) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales

(d) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real de los bonos del Tesoro de Estados Unidos

Cuadro IV. 3. Regresiones para el gasto público en seguridad social

G. SEG. SOCIAL	(1) Estimación por MCO (a)			(2) Estimación por MGM (b)			(3) Estimación por MC2E con 1 VI ©			(4) Estimación por MC2E con 2 VI (d)		
	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo
1950-2008												
Coefficiente β	0,758	0,564	0,947	2,082	1,394	3,231	0,013	0,758	-1,058	0,175	0,762	-0,329
std. Error	0,120	0,111	0,249	0,470	0,343	1,135	0,373	0,279	0,861	0,480	2,730	0,756
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,004	0,971	0,007	0,219	0,633	0,006	0,663
1950-1979												
Coefficiente β	0,694	0,472	1,110	0,827	1,131	-3,276	-1,028	0,011	-3,870	-0,826	0,258	-3,869
std. Error	0,216	0,174	0,540	1,335	0,856	6,413	0,966	0,662	3,676	0,937	0,636	3,675
p-valor	0,001	0,007	0,041	0,535	0,187	0,609	0,287	0,987	0,292	0,378	0,685	0,292
1980-2008												
Coefficiente β	0,658	0,132	0,842	-4,423	-1,229	1,827	-0,376	-0,504	-0,661	-0,185	-0,462	0,065
std. Error	0,113	0,132	0,196	3,982	1,006	1,830	0,315	0,349	0,592	0,304	0,340	0,491
p-valor	0,000	0,320	0,000	0,267	0,222	0,068	0,233	0,149	0,264	0,542	0,175	0,895

Nota: (a) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable independiente: cambio en el log real del PBI

(b)) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real del Tesoro de Estados Unidos

c) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales

(d) Variable dependiente. Cambio en el log real del gasto

Variable instrumental para PBI: promedio ponderado del crecimiento del PBI de los principales socios comerciales y tasa de interés real de los bonos del Tesoro de Estados Unidos

Anexo 1. Fuentes de los datos

Las fuentes de información consultadas incluyeron diversos anuarios estadísticos, bases de datos compiladas por organizaciones internacionales y por investigadores y publicaciones oficiales de países. También se utilizaron documentos específicos para cubrir vacíos y/o para verificar las tendencias descriptas por los datos recogidos.

Una de las principales referencias fue el Fondo Monetario Internacional (FMI): se consultaron diversos anuarios de “Estadísticas Financieras de Gobierno” (Government Financial Statistics) y de “Estadísticas Financieras Internacionales” (International Financial Statistics), que permitieron obtener información sobre variables fiscales del GCC para el período 1971-1993. Para las décadas del cincuenta y sesenta, se relevaron diversos números de Anuarios Estadísticos de Naciones Unidas. Por su parte, los indicadores sistematizados por el Banco Mundial en los “World Development Indicators”, permitió completar vacíos sobre gastos e ingresos, siguiendo la cobertura institucional presentada por el FMI.

Otras bases en línea consultadas para los países ricos fueron las compiladas por la Comisión Europea (Eurostat), por la OCDE (OCDE.statextracts) y por el Banco Central Europeo (European Central Bank-Eurosystem). En términos de gasto, en ellas se recoge información desde la década de los ochenta y se cubren las erogaciones del Gobierno General. Del lado de los impuestos, sobre todo en el caso de la OCDE, se pudieron obtener datos desde 1973.

Para los países asiáticos en desarrollo, se encontraron datos desde la década del ochenta en el Banco Asiático de Desarrollo (Asean Development Bank). Para las economías de América Latina se recurrió a la base de datos general de CEPAL (CEPALSTAT); la de la Red de la División de Desarrollo Social (RISALC), con indicadores específicos sobre gasto público social desde 1990 y la base de Historia Económica Latinoamericana de Oxford (OXLAD).

Específicamente en lo relativo a las estadísticas de gasto total y por funciones, la referencia obligada para los países escandinavos, Gran Bretaña e Italia fue el trabajo de Flora (1983) de donde se obtuvieron series entre 1950 y 1975. Luego, para la mayor parte de los países de la OCDE, se recurrió a los datos preparados por Lindert (2004) – en base a OCDE- que refieren a gasto total, en seguridad social y en salud entre 1960 y 2001 y en educación entre 1960 y 1981. Finalmente, para los países de América Latina, el trabajo de Kaufman y Segura (2001) permitió integrar información sobre gasto por funciones para las décadas de 1970 y 1980.

En lo que atañe al gasto en educación pública, los países de la OCDE lo relevan aparte y bajo criterios diferentes al resto del gasto público social, por lo que la información fue obtenida directamente de los países, de las bases de la OCDE (disponibles desde 1990)

y con consultas a la base de UNESCO y del FMI especializada en la materia, “Education Finance”.

Los vacíos que se encontraron en las bases globales, así como la actualización posterior a 2000 fueron cubiertos a partir de la consulta a los sitios oficiales de estadísticas de cada país y compilaciones de series históricas, la mayor parte de ellas, disponibles en línea.