

Alcances de la política fiscal contracíclica: el caso reciente de América Latina*

Mauricio López González**

Sara Duque Baquero***

Blanca Liseth Gómez Olivo****

—Introducción. —I. Marco Conceptual. —II. El carácter procíclico de la Política Fiscal en América Latina. —A. Política Fiscal y crecimiento económico en América Latina. —B. El sentido de la Política Fiscal. —C. Margen de Acción de la Política Fiscal. —Conclusiones. —Referencias bibliográficas.

Primera versión recibida el 17 de junio de 2009; versión final aceptada el 22 de septiembre de 2009

Resumen: En el marco de un modelo de Ciclos Económicos Reales –CER–, este trabajo pretende identificar los beneficios que brinda una política fiscal estable, que se desarrolle en forma contracíclica y cuyos objetivos no se encuentren ligados a metas diferentes a las relacionadas con la estabilidad macroeconómica. El estudio contempla el cálculo y análisis de diferentes indicadores y elasticidades y una evaluación empírica para un conjunto de países de América Latina. A partir del análisis, se concluye que, aquellos países en los cuales se presentó un ahorro público en los años de buen crecimiento económico, son a su

vez, los que tienen un mayor margen de acción para la política fiscal y en los que, también, el sector productivo logra asimilar en forma más eficaz las medidas instrumentadas por los gobiernos en tiempos de crisis. Adicionalmente, es el gasto de capital (infraestructura) un mecanismo idóneo para impulsar el crecimiento económico en fases de bajo crecimiento.

Palabras clave: déficit fiscal, Política fiscal Contracíclica, gasto público, América Latina

Abstract: Within the framework of Real Business Cycles –RBC–, this article seeks to identify the benefits that a stable fiscal

* Este artículo es producto de la línea de investigación en Análisis de la Coyuntura y la Política Económica Nacional y Mundial del Grupo de Investigación en Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

** Director del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: malopez@economicas.udea.edu.co

*** Estudiante del programa de Economía de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: sduque110@economicas.udea.edu.co

**** Estudiante del programa de Economía de la Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: lizeth19909@hotmail.com

policy entails, one that is carried out counter-cyclically and whose goals are not linked to objectives other than macroeconomic stability. This study contemplates the calculations and analysis of different indicators and elasticities and an empirical evaluation for a set of Latin American countries. From this analysis, we conclude that those countries which register public savings during the years of strong economic growth have more leeway for the actions of fiscal policy and producers assimilate better and more efficiently the measures implemented by the government in times of crises. Additionally, capital expenditure (infrastructure) is an ideal mechanism to set off economic growth in the stages of low growth.

Key words: Fiscal deficit, counter cyclical Fiscal policy, Public Expenditure, Latin America.

Résumé : Cet article prétend identifier les avantages d'une politique fiscale stable dans le cadre d'un modèle de cycles économique réels -CER-. Cette politique est développée de manière contre-cyclique dont les objectifs ne concernent que la stabilité macro-économique. Cette étude présente un calcul et une analyse des différents indicateurs et élasticités, ainsi qu'une évaluation empirique pour un ensemble des pays d'Amérique latine. À partir de cette analyse, on conclut que les pays dans lesquels il y a eu une épargne de la part de l'Etat pendant les années de croissance, sont justement les pays qui ont une plus grande marge de manœuvre pour la politique fiscale. On montre également que le secteur productif de ces pays assimile d'une manière plus efficace les mesures mises en place par leur gouvernement en

temps de crise. En plus, nous montrons que la dépense publique en infrastructure est le mécanisme le plus adapté pour relancer la croissance économique dans les périodes de moins croissance.

Mots clef : déficit fiscal, politique fiscale contre-cyclique, dépense publique, Amérique latine

Clasificación JEL: H5, H62, N16, O23.

Introducción

Los años previos a la actual crisis económica, América latina y el Caribe se caracterizaron por presentar un buen ritmo de crecimiento, a pesar de enfrentar diferentes choques externos como el deterioro del sistema financiero y las diferencias de política económica en los países que integran la región. Entre 2004-2008, las tasas de crecimiento medio de la región se ubicaron en un 5,7% anual (CEPAL, 2009), basadas en el aumento de las exportaciones de recursos naturales, el mayor dinamismo de la demanda interna en la que se destacó el consumo privado y la formación bruta de capital, además de un incremento de las remesas, incentivado por el alto nivel de actividad económica en los Estados Unidos.

Sin embargo, la actual coyuntura económica ha afectado agregados y variables económicas en todos los países de la región, debido entre otras razones, a los acercamientos físicos entre países en materia de comunicación, comercio y cultura; y, en general, a las inestabilidades macroeconómicas que se presentan en economías en vía de desarrollo cuando se presenta una recesión a escala mundial. Por consiguiente los gobiernos locales y los bancos centrales

han tenido que tomar cartas en el asunto, en términos de política económica, fiscal y monetaria respectivamente, con el fin de reducir la volatilidad de los ciclos económicos, es decir, amortiguar y minimizar los desequilibrios que podrían presentarse.

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito de este trabajo se centra en establecer las acciones que los gobiernos pueden ejercer en materia de política fiscal, para controlar dichas fluctuaciones. En otras palabras, se pretende analizar la influencia y rumbo en las diferentes etapas del ciclo de las políticas fiscales en la estabilización de la economía en América Latina.

Para tal fin, se realizó un estudio estadístico de los principales componentes de la política fiscal para un conjunto de 19 países de América Latina y el Caribe¹. Metodológicamente el trabajo se centra en establecer los efectos de las diferentes variables fiscales que afectan el producto. Para ello se recurre al análisis de los diferentes postulados teóricos, a la evaluación cualitativa de las políticas aplicadas y al cálculo de diferentes indicadores, al igual de que de las elasticidades respectivas, de forma tal que se permita determinar la incidencia de los ingresos y los gastos sobre el crecimiento económico en las diferentes fases del ciclo. Para dicho análisis, se tomó la información estadística proporcionada por la base de datos de la CEPAL. Sin embargo, se reconoce las limitaciones con las cuales cuenta el estudio², en cuanto existen otras

variables económicas que determinan el producto y su relación con la política fiscal.

Para desarrollar los objetivos propuestos, el estudio se integra por tres apartados, adicionales a esta introducción. En la primera sección se ofrecen diferentes argumentos teóricos, los cuales destacan la política fiscal como instrumento estabilizador y promotor de crecimiento económico. En la segunda, se muestra el carácter procíclico que ha tomado la política fiscal en América Latina, en éste se destaca la relación entre el crecimiento económico y la política fiscal, específicamente lo relacionado con el gasto y los principales elementos que determinan el rumbo que han establecido los diferentes países de América Latina para enfrentar la actual crisis económica. Finalmente, se presentan algunos comentarios finales a modo de conclusión y recomendaciones de política económica.

I. Marco conceptual

Existen varios argumentos que plantean que la política fiscal debe tener un comportamiento contracíclico. Sin embargo, el comportamiento de la política fiscal en algunos casos es procíclico, lo cual, se debe principalmente a la presencia de presiones políticas que llevan a que los gobiernos gasten más en expansiones y a la pérdida de acceso del financiamiento externo en momentos de crisis (Aizenmann, Garvin, Hausmann, 2000), este tipo de políticas

1 Los países seleccionados para el estudio fueron: Argentina, Haití, Colombia, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú, Bolivia, Brasil, Guatemala, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Chile.

2 La base de datos de la CEPAL presenta la cualidad de hacer consistente la información empleada, pese a que en algunas ocasiones los países no reportaron información.

son más intensas en países con sistemas políticos de veto múltiple y alta volatilidad de la base tributaria (Braun, 2001; Talvi Y Vegh, 2000). Cabe añadir que no hay que pasar por alto que el interés por la política fiscal anticíclica en general fue motivado en los años treinta por la búsqueda de herramientas fiscales discrecionales para sacar a la economía de una trampa de alto desempleo generada por choques de intensidad excepcional (CEPAL, 2009).

La política fiscal procíclica se caracteriza porque en periodos de auge, el gasto va en aumento y por lo tanto, no se genera ahorro; mientras que en las fases descendentes del ciclo el gobierno reduce el gasto y/o se endeuda. Por el contrario, la política fiscal anticíclica es entendida como aquella donde las autoridades fiscales pueden reducir los impuestos o incrementar el gasto durante los periodos desfavorables con el objeto de reducir la magnitud y la duración de la recesión (Krugman, 1997).

Paul Krugman, plantea que los responsables de la formulación de la política fiscal deben adoptar decisiones acerca de la gestión cíclica de ésta, para así lograr un ajuste de las políticas a los choques macroeconómicos que afectan a corto plazo a la economía y al presupuesto. En consecuencia, la conveniencia de una respuesta fiscal anticíclica ante los choques adversos o a una desaceleración cíclica de la economía, aplica principalmente a los gobiernos cuya solvencia no está seriamente en cuestión, es decir, los gobiernos deben crear “colchones” de liquidez que permitan asegurar la solvencia del sector público a mediano y largo plazo,

asignar eficientemente los recursos entre las numerosas prioridades existentes y asegurar una estructura eficiente y justa de ingresos.

Por su parte, Ricardo Martner³, afirma que las políticas fiscales contracíclicas generan ganancias en términos de bienestar, pues, estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos. Adicionalmente, plantea que el estudio de la orientación sobre la política fiscal no sólo se debe hacer por el crecimiento del gasto público como porcentaje del PIB, pues al mismo tiempo puede haber mejoras en el saldo o reducción de deuda pública, además, es necesario estimar la influencia y la persistencia de los estabilizadores automáticos, los cuales, contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión y atenuar los periodos de recalentamiento ejerciendo por tanto una función reguladora.

Martner, hace énfasis en el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal mediante la configuración de un pacto fiscal que atienda a la sostenibilidad de las cuentas fiscales y la regulación de la demanda agregada, es decir, el gobierno debe intervenir más activamente en el control del ciclo.

Teóricamente se podría pensar que la naturaleza contra cíclica de la política fiscal sólo tiene sentido en un modelo de corte keynesiano y no así en uno neoclásico. En un modelo de corte keynesiano tenemos una autoridad que trata de minimizar las fluctuaciones del producto y de la inflación basadas en el manejo del gasto público; el

3 Director de Dirección de Gestión Pública y Regulación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

resultado óptimo de dicho modelo será seguir una política fiscal contra cíclica. Por ejemplo, en el marco de análisis del modelo de Barro-Gordon se podría sustituir la política fiscal como instrumento de manejo de la demanda agregada en lugar de la política monetaria y el resultado sería una política fiscal contra cíclica frente a choques que afecten los ingresos fiscales. En un modelo neoclásico estándar (Lucas y Stokey, 1983) la respuesta del gasto de gobierno frente a fluctuaciones cíclicas del PIB debería ser nula.

A su vez, Krugman rechaza el enfoque neoclásico de la política fiscal óptima, debido a que ésta abstrae consideraciones Keynesianas, como la posibilidad de que la política fiscal puede ser utilizada para afectar el producto y el empleo en la economía, dándole así mayor relevancia al modelo keynesiano ya que éste tiene en cuenta la política fiscal anticíclica.

Teniendo en cuenta que la política fiscal puede actuar dependiendo del momento del ciclo económico real (CER) en que se encuentre la economía, se hace necesario definir las variables que en últimas lo afectan. La idea central de los modelos de CER es que las fluctuaciones se pueden entender como causadas por choques a la productividad en un modelo dinámico de equilibrio general. Estos choques son acentuados por diferentes mecanismos de propagación, por ejemplo, la acumulación de capital y la sustitución intertemporal del trabajo, que generan efectos duraderos más allá del impacto directo del choque. Por tanto, la política fiscal debe atender a dichas perturbaciones que afectan el empleo, los salarios, la inflación y el crecimiento del producto, de forma que su accionar permita

contrarrestar la desaceleración y controlar la activación excesiva de la economía (De Gregorio, 2007).

La teoría de los ciclos económicos reales, fundada por los premios Nobel de economía Finn kydland y Edward Prescott, defiende que las fluctuaciones de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores, son la causa del ciclo económico, lo cual hizo un llamado a la prudencia en relación con un exceso de hincapié en la demanda agregada, es decir, establece que un choque favorable sobre la tecnología, el producto aumentaría, la demanda de trabajo se expandiría, y el salario real se elevaría.

Conforme a lo anterior, los gastos públicos pueden incrementar temporalmente el ingreso y la producción total en las áreas que sufren depresión, los cuales contribuyen a crear utilidad social, crear eficacia productiva, crear ingresos, y aumentar el grado de ocupación de los factores de producción. Sin embargo, se podría pensar en aplicar una política tributaria acorde a la base del ciclo, pero según Alicia Barcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, se confirma por evidencia empírica que, “reducir impuestos es más fácil pero menos efectivo, porque el aumento del ingreso privado que implica, no necesariamente se va a transformar en más gasto privado. Lo más probable es que una parte importante se ahorre. Aumentar el gasto es más efectivo, aunque no siempre los países tienen proyectos ya evaluados y listos para implementar rápidamente”.

La reactivación de una economía debería considerar el aumento del gasto público más que la disminución de los ingresos. El reciente informe de Romer y Bernstein (2009) afirma que: “un dólar en gasto en

infraestructura es más efectivo en la creación de empleos que uno de recortes tributarios”.

Adicionalmente, un reciente documento de Spilimbergo, Symanski, Blanchard y Cottarelli (2008), plantea que los paquetes fiscales deben ser oportunos, de montos significativos, duraderos, diversificados, contingentes y globales, conforme a que el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos tiende a aumentar durante las crisis. Keynes lo planteaba de manera muy directa: “el próximo presupuesto debería dividirse en dos partes, una de las cuales debería incluir los gastos que debieran ser financiados por deuda en las presentes circunstancias”.

De otro lado, una de las novedades de los modelos neoclásicos de la política fiscal es que consideran que el gasto público no es neutral respecto del consumo, la producción y la inversión privados. Esto recupera la eficiencia de la política fiscal, pero no a través de los multiplicadores Keynesianos del lado de la demanda, sino por los efectos que el gasto tiene sobre el consumo, la inversión y la producción, vía oferta (Aschauer 1989a, b, Barro 1981b, 1989; citados por Argandoña et al, 1996).

No obstante, se corre el riesgo de caer en una situación en la cual una política fiscal

expansiva, derivada por ejemplo de un mayor gasto público, no presente efectos positivos sobre la producción, dada una recomposición en los componentes de la demanda agregada. Así, el ajuste de la tasa de interés real es el mecanismo a través del cual la inversión y el consumo junto al gasto de gobierno se igualan al producto de pleno empleo, De Gregorio (2007). Dicho de otra forma, en pleno empleo, el mayor gasto público se podría compensar con una disminución del consumo privado o una caída de la inversión privada, presentándose así el denominado efecto *Crowding out*⁴.

En términos formales, se tiene que⁵:

$$\bar{Y} = C(\bar{Y} - T, r) + I(r) + G \quad (1)$$

De donde,

$$\Delta C + \Delta I = -\Delta G \quad (2)$$

En tal sentido, el *Crowding out* se cumple plenamente. No obstante, en períodos de bajo crecimiento económico, en los cuales la producción se encuentre alejada del pleno empleo, tendría sentido la política fiscal expansiva, una vez que la respuesta de los demás componentes de la demanda podría también ser positiva. En otras palabras, el mayor gasto público, en un contexto de bajo crecimiento, acompañado de bajas tasas de interés, podría ser un detonante para el consumo y la inversión privada, de forma tal que se produzca un *Crowding in*.

4 Éste se presenta cuando un incremento del gasto público genera un efecto negativo sobre la inversión privada, ocasionado por el aumento de la tasa de interés. No obstante, también es posible que bajo ciertas circunstancias los aumentos del gasto público tiendan a expandir la inversión privada, en este caso el efecto generado se denomina *Crowding in*. Véase Friedman (1978).

5 Se cumple para el caso de una economía cerrada, en una situación de pleno empleo, tal como lo plantea De Gregorio (2007).

En este caso podríamos seguir el modelo de Barro, en el cual el mayor gasto público determina o trae consigo un mayor crecimiento económico. Específicamente, Barro señala que⁶:

$$\frac{\dot{k}}{k} = s(1-\tau)Ak^{\alpha-1}g^{1-\alpha} - (\delta + n) \quad (3)$$

Donde: k , es la relación capital trabajo; s , representa la tasa de ahorro per cápita; A , determina la productividad multifactorial; g , es el gasto público per cápita y finalmente, δ , n representan la tasa de depreciación y la tasa de crecimiento poblacional, respectivamente. La ecuación (3) indica que la tasa de crecimiento depende positivamente del gasto público g , y negativamente del tipo impositivo, τ , (Sala i Martin, 2000). Así, el gasto público puede ser un factor determinante del crecimiento económico en el largo plazo.

En suma, el efecto que puede generar el gasto público sobre el crecimiento del producto es ambiguo, pues si bien es posible que se genere un efecto negativo sobre el consumo y la inversión privada, con lo cual la tasa de crecimiento de la economía podría incluso disminuir, también es cierto que un mayor gasto puede reactivar tanto el consumo como la inversión y servir así como motor de crecimiento económico. Lo anterior depende, tanto de que tan alejada se encuentra la producción de su nivel de pleno empleo, como de los niveles de tasa de interés y, en forma más general, de la

coordinación con otras políticas monetarias, entre otras.

En América Latina la economía en términos generales ha presentado un poco de inestabilidad según el Banco Interamericano de Desarrollo⁷-BID, en los resultados fiscales, esto es en cierta medida, resultado del entorno macroeconómico subyacente, que crea una inestabilidad en la base tributaria y en consecuencia, en los ingresos fiscales. Por ello, se encuentran diferencias marcadas entre países en cuanto a sus finanzas públicas.

Algunos manejaron con prudencia las holguras en los años de bonanza los que les permitió aplicar una política fiscal contra cíclica en 2002, (como por ejemplo Barbados y Chile.) otras varias economías de la región, se preocuparon por aplicar una política fiscal orientada a enfrentar los problemas de sostenibilidad de la deuda pública mediante reformas tributarias en pro de elevar el ingreso fiscal (como son Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador, Brasil México, Colombia y Panamá) lo cual provocó una disminución del déficit global y el descenso sostenido de la deuda pública (CEPAL, 2007).

II. El carácter procíclico de la política fiscal en América Latina

La actual coyuntura económica, referida en particular al crecimiento económico de los países de América Latina, ha revivido el

6 Tomado del modelo de crecimiento económico de Barro (1990) citado por Sala i Martin (2000).

7 Al respecto véase: América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997. Banco Interamericano de Desarrollo.

debate en la región en torno a la necesidad de contar con una política fiscal responsable, desarrollada en sentido diferente al ciclo económico que le permita actuar tanto como estabilizador automático como potencializador del producto en tiempos de crisis. Ciertamente, lo observado en los últimos años en materia de crecimiento económico y manejo del fisco por parte de los gobiernos nacionales, proporciona importantes lecciones para el futuro.

A. Política fiscal y crecimiento económico en América Latina

El caso reciente de América Latina, brinda importantes aprendizajes en cuanto a las posibilidades con las que cuenta la política fiscal en diferentes contextos de crecimiento económico. Ciertamente, en los años anteriores fue posible observar dos etapas claramente diferenciadas del ciclo. La primera de ellas, comprendida entre 1998-2002, se caracteriza por un período de bajo crecimiento económico y un marcado déficit presupuestario, para la totalidad de países de la región. El tamaño de dicho déficit varió de país en país, con casos dramáticos como los de Colombia o Bolivia en los cuales se superó el 5% del producto interno bruto⁸.

Para el mismo período, en materia de crecimiento económico, la situación también se diferenció entre países, aunque con el común denominador de representar una fase de desaceleración o crisis económica en la mayoría de los casos (gráfico 1). No obstante, llama la atención la situación de

algunos países de Centro América, en los cuales las tasas de crecimiento del producto per cápita no fueron tan bajas como para los demás países de Sur América. De hecho, el crecimiento económico per cápita de los países más grandes de esta región fue positivo en este período, destacando crecimientos como los de República Dominicana (5,4%), Costa Rica (4,5%) o Guatemala y Nicaragua con un crecimiento del 3,7% cada uno⁹.

El segundo, es un período de expansión de la actividad económica. Sin pretender entrar en debates en cuanto a la duración e inicio del mismo, se puede decir que entre 2003-2007, todos los países de la región mejoraron sus tasas de crecimiento del producto interno bruto per cápita (gráfico 2). En efecto, la CEPAL reporta tasas de crecimiento del producto per cápita, en promedio para América Latina y el Caribe en los años 2006 y 2007, superiores al 5,7%; en tanto que para los años 2001 y 2002, fueron del 0,36 y -0,37 respectivamente.

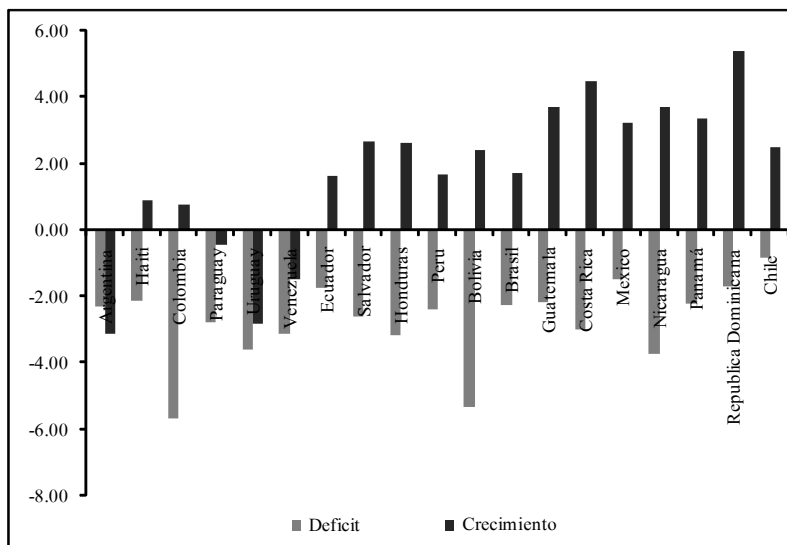
Durante este período, el conjunto de países logró reducir el tamaño del déficit fiscal. Incluso, se presentaron casos en los cuales se alcanzaron superávits fiscales, lo cual podría estar indicando un buen manejo de política fiscal por parte de los gobiernos centrales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que éste fue un período de alto crecimiento, de allí que la reducción del déficit fuese casi un resultado obligado.

Bajo esa perspectiva, podría decirse que la política fiscal en América Latina ha presentado un comportamiento contracíclico: el

8 De acuerdo con información de la CEPAL, 2009. Comprende las operaciones del gobierno (clasificación económica).

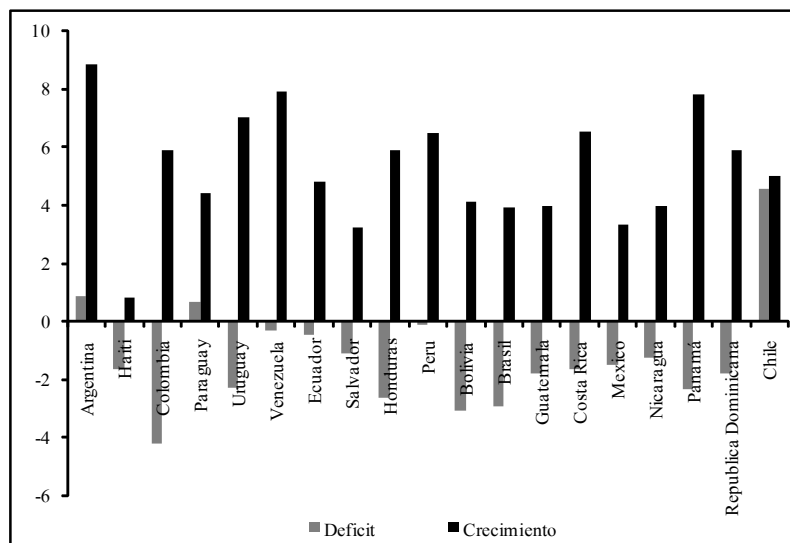
9 Otros países de la región que destacaron en materia de crecimiento económico, aunque con tasas relativamente bajas, fueron: México (3,7%); Chile (2,5%) y Bolivia (2,4%).

Gráfico 1
Crecimiento económico y déficit fiscal promedio.
Período de bajo crecimiento económico muestra de países



Fuente: CEPAL, 2009.

Gráfico 2
Crecimiento económico y déficit fiscal promedio.
Período de alto crecimiento económico muestra de países



Fuente: CEPAL, 2009.

déficit ha sido más alto en el período de bajo crecimiento económico y consecuentemente, en la fase de auge dicho déficit fue más bajo. No obstante, la evaluación del carácter o sentido que ha tomado la política fiscal en la región, en los últimos años, debe realizarse más detalladamente.

Por otra parte, los países en América Latina tienen marcadas diferencias en cuando a la forma en que responden los rubros fiscales a cambios en las diferentes variables económicas. En general, los resultados fiscales han evidenciado un importante elemento cíclico. Los ingresos de la región, según el BID, han tenido un comportamiento sensible al ciclo y aun así, se siguen presentando déficits, como consecuencia de un mayor gasto que no diferencia la etapa del ciclo que está atravesando la economía (BID, 1997).

Según datos estadísticos obtenidos de la CEPAL, se logró establecer un conjunto de elasticidades (crecimiento económico y gasto de capital, gasto público e ingresos tributarios) (tabla 1) con el fin de evaluar las diferentes respuestas de los componentes fiscales y determinar así el rumbo que ha tomado la política fiscal. Adicionalmente, el ejercicio también da cuenta de una política

fiscal contracíclica, en la que se empleó el gasto de capital, entendido principalmente, como la inversión en infraestructura, demostrando que la respuesta del PIB ante cambios en éste, es más alta en períodos de bajo crecimiento económico.

Para el conjunto de países evaluados, el análisis logró establecer lo siguiente:

- La elasticidad de los ingresos tributarios ante cambios en el PIB durante el periodo 1998-2002, teniendo en cuenta que éste fue un periodo de bajo crecimiento económico en promedio para América Latina, fue menor que para el período 2003-2007, fase de alto crecimiento. Es decir, los ingresos tributarios son sensibles a la actividad económica, en los periodos de bajo crecimiento los ingresos fiscales disminuyen y viceversa.
- Por otra parte la elasticidad del gasto total ante variaciones en el PIB se comportó de forma similar a la elasticidad del ingreso, lo que es de esperarse ya que el gobierno mediante política fiscal expansiva en periodos de recesión y contractiva en periodos de auge, busca garantizar estabilidad económica.

Tabla 1
Cálculo de elasticidades

| Elasticidades | Promedio para América Latina | |
|---------------------------------------------|------------------------------|-----------|
| | 1998-2002 | 2003-2007 |
| Saldo fiscal ante variaciones en el PIB | 0,159 | -0,099 |
| Ingreso ante variaciones en el PIB | 1,230 | 2,5111 |
| PIB ante variaciones en el gasto de capital | 0,102 | 0,0409 |
| PIB ante variaciones en el gasto total | 0,586 | 0,5509 |

Fuente: Cálculos de los autores con información de CEPAL, 2009.

- La elasticidad del PIB ante cambios en el gasto total resultó muy similar en los dos períodos analizados, es decir, el efecto del gasto público sobre el PIB no diferencia la etapa del ciclo que está atravesando la economía. Este es un elemento crucial, pues indica, como ya se había señalado anteriormente al incorporar el modelo de Barro (2000) que el mayor gasto público deriva en un mayor crecimiento económico.
- Por último, al analizar la elasticidad del PIB ante cambios en el gasto de capital, es decir, la respuesta del producto ante cambios ya no en el gasto total sino tan sólo en uno de sus componentes, se encontró que el efecto o la respuesta del producto es mayor en período de bajo crecimiento económico¹⁰. Este resultado justifica el empleo del gasto público de capital (infraestructura) como elemento promotor de crecimiento económico en períodos de recesión o crisis.

Los resultados anteriores, permiten observar dos importantes conclusiones: i) Los diferentes países de la región han intentado aplicar políticas fiscales contracíclicas, por ejemplo, en materia de ingresos, de forma tal que estos evolucionan al mismo ritmo que lo hace la economía, respondiendo en mayor grado en los períodos de auge o expansión económica. Y ii) El carácter procíclico de la política fiscal está dado por el lado de los gastos gubernamentales.

Ciertamente, ha sido éste el componente de las finanzas públicas el que no ha permitido alcanzar los superávits fiscales requeridos para contribuir a una mayor estabilidad macroeconómica y a una reducción paulatina del endeudamiento del estado. Paradójicamente, es precisamente en el gasto público, en especial el destinado a la infraestructura pública, donde se puede encontrar un factor que permita impulsar la economía en períodos de bajo crecimiento.

B. El sentido de la política fiscal

El análisis de la política fiscal requiere de un estudio más detallado, esto con el fin de evaluar la trayectoria real que han tomado los diferentes componentes del gasto y del ingreso. Por tanto, en esta sección se analiza la orientación de la política fiscal desde el componente de los gastos del gobierno, sin desconocer el importante papel que juegan los ingresos públicos. Dicho de otra forma, se intenta determinar el carácter procíclico que ha tomado la política fiscal en América Latina, a partir, del gasto público, en especial el gasto de inversión y los efectos que éste presenta sobre los demás agregados económicos¹¹.

Para el total de países de la región, de acuerdo con la información de la CEPAL, el gasto total de los gobiernos nacionales como porcentaje del PIB, fue superior en el período de alto crecimiento en comparación con el período de crecimiento económico bajo o

10 Este comportamiento fue general para todos los países de la muestra con excepción de algunos países como: Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

11 Al respecto, Paunovic (2005,a) señalaba que: “La política fiscal anticíclica es algo muy positivo, pero para muchos países en desarrollo es más que nada una meta que se podría lograr en el mediano o largo plazo, pero no hoy. Es posible y es muy deseable tener una política anticíclica, pero no es algo que se pueda implementar simplemente con la voluntad política”. No obstante, dadas las actuales condiciones económicas, referidas específicamente a la actual recesión, resulta conveniente destacar el esfuerzo que deben realizar los diferentes países, en materia de política fiscal, para tratar de impulsar la economía.

mediocre. Es decir, claramente la política fiscal, en cuanto al componente del gasto, fue procíclica, restringiendo las posibilidades del gobierno para intentar reactivar la economía ante una posible desaceleración de ésta¹².

Dentro de estos gastos gubernamentales, el gasto de inversión es el más propenso a contribuir a reactivar la economía en períodos de recesión. Sin embargo, aún suponiendo que la política fiscal sea eficaz, las posibilidades de implementar medidas fiscales expansivas en una situación de fuerte desaceleración o crisis económicas pueden verse limitadas, en el corto plazo, por la inexistencia de espacios para políticas fiscales “autónomas”, en la medida en que su ejecución rompería el principio de responsabilidad fiscal intertemporal o de solvencia del sector público. La viabilidad de estas políticas depende crucialmente de la implementación de una política fiscal contra-cíclica exitosa durante la bonanza (Rhenals *et al.*; 2008).

En el caso de América Latina, los gastos de capital, que supondremos corresponden a los gastos que mayor influencia pueden presentar sobre la actividad económica, evolucionaron dependiendo de los países considerados. En la mayoría de los casos, dicho gasto fue mayor en el período de alto crecimiento (Colombia, Venezuela, Bolivia, Guatemala, entre otros) en tanto que, hubo algunos países en los cuales dicho gasto fue superior en el período de menor crecimiento (Uruguay, Chile y Ecuador, son algunos de los casos más representativos).

Consecuentemente, en estos últimos países el margen de acción de la política fiscal es más amplio, en comparación con otros países de la región, lo cual se logra traducir en medidas que podrían redundar positivamente en la actividad productiva, en un período de recesión económica como el actual. Como ejemplo de lo anterior, se tiene que los tres países (Uruguay, Chile y Ecuador) han anunciado, como medida de política fiscal para enfrentar la crisis: una disminución de impuestos o un aumento de subsidios. Esta medida no podrá ser instrumentada por muchos otros países de la región, los cuales, deberán limitar su actuación a las posibilidades que aún les brinda la política monetaria y a expandir el gasto, preferiblemente el de infraestructura, con los consecuentes efectos sobre el déficit fiscal y el endeudamiento público.

Lo anterior, no quiere decir que los gobiernos deban concentrar sus esfuerzos en una u otra política (medidas monetarias o fiscales) por el contrario, se trata de buscar la mejor combinación, de forma, que se haga posible alcanzar nuevamente una senda de crecimiento sostenible. Una mezcla adecuada de acciones podría, por ejemplo, minimizar o anular el posible *Crowding out* que se abriría de generar con el mayor gasto público, orientado a reactivar la economía. Podrían existir otras razones por las cuales la política fiscal expansiva no resulte deseable, como son la reducción de la tasa de ahorro y la formación de capital, dadas las mayores expectativas de inflación (Argandoña, *et al.*; 1996).

12 Si bien el análisis propuesto se realiza del lado del gasto, vale la pena resaltar el hecho de que los ingresos tributarios presentaron un comportamiento procíclico, como era de esperarse, una vez que la mayor actividad económica ha de reportar mejoras en el recaudo. Así, en promedio para la región, en el período de bajo crecimiento económico, los ingresos tributarios representaron el 12,4% del PIB, en tanto que, en el período de alto crecimiento económico dicho porcentaje fue del 13,8%.

C. Margen de acción de la política fiscal

Se sabe que, la política fiscal expansiva se justifica como mecanismo que contribuye a estabilizar la economía y con ello, buscar los equilibrios macroeconómicos necesarios para alcanzar o mantener una senda de crecimiento de largo plazo. Adicionalmente, en períodos de bajo crecimiento económico, el mayor gasto público podría hacer las veces de promotor de la actividad económica, para lo cual, se hace necesario haber contado con una disciplina fiscal que

permita dicha expansión del gasto sin que sea necesario aumentar los tributos o caer en un endeudamiento excesivo.

El caso reciente de las diferentes economías de América Latina presenta diferentes aristas, pasando por quienes realizaron importantes esfuerzos en materia de gasto e ingreso, hasta aquellos que han manejado sus finanzas de forma más coyuntural y tal vez irresponsable. Lo anterior, puede verse en la tabla 2; allí se observa tanto la tasa de crecimiento promedio del producto en dos

Tabla 2
Crecimiento y saldo fiscal promedio en América Latina

| Países | 1998-2002 | | 2003-2007 | |
|----------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| | Saldo Fiscal/PIB | Crecimiento del PIB | Saldo Fiscal/PIB | Crecimiento del PIB |
| Argentina | -2,31 | -3,13 | 0,85 | 8,83 |
| Haití | -2,12 | 0,89 | -1,62 | 0,83 |
| Colombia | -5,65 | 0,79 | -4,18 | 5,90 |
| Paraguay | -2,77 | -0,45 | 0,70 | 4,40 |
| Uruguay | -3,59 | -2,83 | -2,27 | 7,00 |
| Venezuela | -3,14 | -1,49 | -0,32 | 7,91 |
| Ecuador | -1,73 | 1,64 | -0,44 | 4,79 |
| Salvador | -2,61 | 2,68 | -1,09 | 3,21 |
| Honduras | -3,15 | 2,65 | -2,59 | 5,88 |
| Perú | -2,40 | 1,69 | -0,08 | 6,46 |
| Bolivia | -5,34 | 2,43 | -3,05 | 4,13 |
| Brasil | -2,25 | 1,71 | -2,93 | 3,93 |
| Guatemala | -2,16 | 3,73 | -1,76 | 3,99 |
| Costa Rica | -2,97 | 4,48 | -1,63 | 6,54 |
| México | -1,49 | 3,22 | -1,46 | 3,32 |
| Nicaragua | -3,73 | 3,71 | -1,24 | 3,95 |
| Panamá | -2,19 | 3,36 | -2,33 | 7,79 |
| República Dominicana | -1,68 | 5,40 | -1,76 | 5,89 |
| Chile | -0,83 | 2,50 | 4,55 | 4,99 |

Fuente: CEPAL, 2009

diferentes etapas del ciclo económico, con el correspondiente nivel del saldo fiscal¹³.

En general, para el promedio de países de la región, el quinquenio de bajo crecimiento económico 1998-2002, se encuentra asociado con mayores déficits fiscales. Del mismo modo, para el quinquenio de alto crecimiento económico 2003-2007, la totalidad de países analizados lograron reducir el déficit, aunque no todos alcanzaron superávit fiscal¹⁴. Lo anterior, determina el margen de acción de la política económica en el actual período de crisis.

Ciertamente, en un escenario como el actual, en el cual, la inflación ha dejado de ser un problema para los diferentes países de la región, lo que provoca que se cuente con un margen de acción amplio en materia monetaria y las tasas de interés contribuyen a ello, la política fiscal toma vital importancia al momento de reactivar la economía. Así, de acuerdo con la CEPAL, las diferentes opciones que están tratando de instrumentarse en la región podrían resumirse en: Políticas monetarias manifiestas en: i) Disminución y/o flexibilización del encaje bancario y ii) Provisión de liquidez en moneda nacional. Y en políticas fiscales, las cuales se relacionan con: i) Disminución de impuestos/ Aumento de subsidios y ii) Aumento y/o anticipación del gasto (especialmente el de infraestructura) (tabla 3).

El gráfico 3 muestra la correlación existente entre el margen de la política fiscal y el pasado inmediato en materia de crecimiento y déficit fiscal. Es decir, el gráfico da cuenta de cómo el margen es más amplio para aquellos países que no solo crecieron a un ritmo importante sino que al tiempo lograron reducir el déficit fiscal o lograron avanzar a un superávit de sus cuentas públicas.

Como se observa las posibilidades en cuanto al uso de la política fiscal son variadas, aunque el común denominador resulta ser: buen manejo fiscal y mayor margen de acción para enfrentar la crisis. Esta situación, es decir las opciones que permite el aumento del gasto público, como lo demostró el análisis de elasticidades, es más sensible a los cambios en los gastos de capital. Esto es, el gasto en infraestructura pública resulta ser un buen mecanismo para impulsar la economía en períodos de bajo crecimiento económico condicionado, obviamente, a los recursos con los cuales se cuente, bien sea producto de superávit fiscales, mayores ingresos (lo cual es difícil de obtener en un período de recesión) o gracias a un mayor endeudamiento público (el cual también puede resultar complejo dada la actual coyuntura económica mundial y los niveles de deuda pública con los que cuente cada país).

13 La información empleada para estos cálculos, al igual que los empleados en todo el artículo, corresponde a la base de datos de la CEPAL, la cual se encuentra disponible en portal de dicha institución y compila la información socio-económica para los países de América Latina y el Caribe.

14 De acuerdo con la información de la CEPAL, el caso de Colombia es uno de los más preocupantes, pues pese a contar con una muy buena tasa de crecimiento para dicho período no logró reducir radicalmente el déficit.

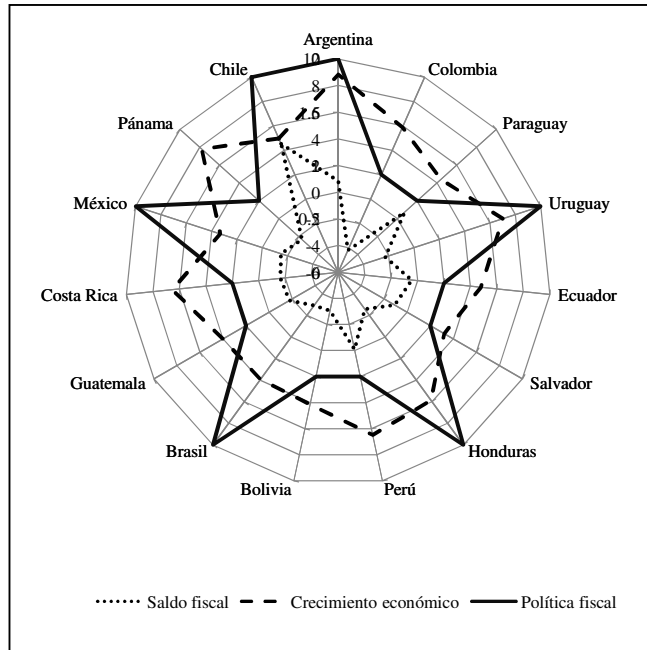
Tabla 3
Orientación de las reformas en América Latina

| País | Política monetaria y financiera | | Política fiscal | |
|----------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| | Disminución y/o flexibilización del encaje bancario | Provisión de liquidez en moneda nacional | Disminución de impuestos/Aumento de subsidios | Aumento y/o anticipación del gasto (infraestructura) |
| Argentina | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Haití /a. | | | | |
| Colombia | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Paraguay | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Uruguay | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Venezuela /a. | | | | |
| Ecuador | | ✓ | ✓ | |
| Salvador | | | | ✓ |
| Honduras | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Perú | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Bolivia | | | | ✓ |
| Brasil | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Guatemala | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Costa Rica | | ✓ | | ✓ |
| México | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Nicaragua | | ✓ | | |
| Panamá | | | ✓ | |
| República Dominicana | | ✓ | | |
| Chile | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fuente: CEPAL, 2009.

Nota: Para los casos de Haití y Venezuela, no aparece información reportada.

Gráfico 3
Margen de acción de la política fiscal



Fuente: CEPAL, 2009. Cálculos de los autores

Conclusiones

A modo de conclusión y recomendaciones de política económica, en materia fiscal, el presente estudio aporta importantes relaciones. En primer lugar, se tiene que los diferentes países de América Latina se deben preocupar por hacer más efectivo el recaudo, direccionar los gastos y ganar credibilidad en los contribuyentes. Lo que quiere decir, deben asumir una actitud más dinámica en la intervención durante las diferentes etapas del ciclo, teniendo en cuenta que en términos generales, los componentes son muy volátiles al entorno económico.

El análisis estadístico, respaldado en el cálculo de las elasticidades, señala como

los países que contaron con una política fiscal contracíclica, pueden hacer de ésta un estabilizador automático. Hacer bien la tarea en materia fiscal, trae consigo importantes beneficios en los períodos de “vacas flacas”. Adicionalmente, los análisis confirman que en promedio para la región, las políticas aplicadas en los últimos años en materia de gasto público, considerando dos fases del ciclo económico (la primera comprendida entre 1998-2002 y la segunda entre 2003-2007), han tendido una orientación procíclica.

Los países donde se pudo aplicar política fiscal contracíclica como Chile, Ecuador y Uruguay, entre otros, fueron aquellos que

obtuvieron una elasticidad del producto ante el gasto total (y en particular el gasto de capital) mayor en el periodo de bajo crecimiento económico 1998-2002, en comparación con la otra fase del ciclo, el período de expansión, comprendido entre los años 2003-2007. Lo anterior demuestra el carácter contracíclico de la política fiscal a través del gasto, y les permite a estas economías contar con un mayor margen de maniobra en periodos donde la economía realmente lo necesita.

El presente trabajo nos permite concluir que el gasto en inversión es de los componentes más significativos y efectivos entre los rubros del gasto público, al momento de servir como motor de crecimiento. No obstante, es tarea de cada país evaluar las potencialidades y oportunidades con las cuales cuenta en materia fiscal, para que ésta pueda ser utilizada como mecanismo de salvamento en tiempos de crisis.

Referencias bibliográficas

- ANDRADE, F. (año). “Los ciclos económicos y la dinámica de la política fiscal en el Ecuador” [en línea], disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos60/ciclos-politica-fiscal/ciclos-politica-fiscal.shtml>, recuperado el XXX de 2010.
- ARGANDOÑA, A.; GAMÉZ, C.; MOCHÓN, F. (1996). *Macroeconomía avanzada I*, España, McGraw-Hill.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID- (1997). *América Latina tras una década de reformas*, Progreso económico y social en América Latina, Informe.
- _____ -BID- (1997). “Proyecto de Sustentabilidad económica. Aplicación América Latina” [en línea], disponible en: http://www.iadb.org/res/projects_detail.cfm?id=51&Language=Spanish, recuperado el XXXX de 2010.
- CETRÁNGOLO, O. *Et al.* (1997). “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso Argentino”, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-315.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL- (2003). “Balance preliminar de las economías 2002” [en línea], disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11472/lcg2196sur.pdf>, recuperado el XXXX de 2010.
- _____ (2008). “Balance preliminar de las economías 2008” [en línea], disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Documento.pdf, recuperado el XXXX de 2010.
- _____ (2009). “La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 20 de febrero de 2009” [en línea], disponible en: <http://competitividad.org.do/wp-content/uploads/2009/02/la-reaccion-de-los-gobiernos-de-america-latina-y-el-caribe-frente-a-la-crisis-financiera.pdf>, recuperado el XXXXX de 2010.
- DE GREGORIO, J. (2007). *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. Person, Prentice Hall.

- FRIEDMAN, B. (1978). "Crowding Out or Crowding In? Economic Consequences of Financing Government Deficits", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1978, No. 3, pp. 593-641.
- JIMÉNEZ, J. P. Y FANELLI, J. M. (2009, mayo 19 y 20). "Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina", en: *América Latina y el Caribe Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas*. Foro Unión Europea, Montevideo.
- KRUGMAN, P. Y WELLS, R. (2007). *Introducción a la Macroeconomía*. Editorial Reverté S.A. Primera edición.
- MANKIOW, G. (2000). *Macroeconomía IV*, 4ª ed. Antoni Bosch Editor.
- MEJÍA, P. (2003). No-linealidades y ciclos económicos en América Latina. Colegio Mexiquense.
- Morón, E. (2006). Política Fiscal Contracíclica: Reglas, Mercados e Instituciones. Universidad del Pacífico. Julio de 2006.
- PAUNOVIC, I. (2005°, diciembre). "Sostenibilidad de la deuda pública en los países nortños de América Latina", *Revista de la CEPAL*, No 87, pp. 97-114.
- PAUNOVIC, I. (2005b, noviembre). "Sustentabilidad de la Deuda y Políticas Procíclicas en América Latina. Comentarios" [conferencia, en línea], en: *II Reunión REDIMA Centroamérica*, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.cl/redima/noticias/paginas/0/22770/Rd2005CA_IgorPaunovic_ppt.pdf, recuperado el XXXX de 2010.
- RHENALS, R.; GALVIS D. Y QUINTERO, B. (2008). "Dinámica y sostenibilidad de la deuda pública colombiana: ¿existe margen para una política fiscal contra-cíclica?", *Perfil de coyuntura Económica*, No. 12, Universidad de Antioquia.
- SALA I MARTIN, X. (2000). *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch editor, 2ª edición.