

Producto Interno Bruto y Tasa de Pobreza vs. Gasto Social: La evolución de una relación existente entre Nación, Provincias y la provincia de La Rioja, 2011-2021

María Belén Carrizo¹

Universidad Nacional de Chilecito

belcarriz.24@gmail.com

Argentina

Gross Domestic Product and Poverty Rate vs. Social Spending: The Evolution of a Relationship between Nation, Provinces and the Province of La Rioja, 2011-2021

Recibido: 30 de abril de 2024

Aceptado: 3 de agosto de 2024

Resumen

Argentina presenta desde hace varias décadas una alta Tasa de Pobreza, por un bajo crecimiento del Producto Interno Bruto a largo plazo. La existencia de la Tasa de Pobreza requiere, además de políticas macro y microeconómicas, una política social que intente mitigar el problema en el corto plazo, actuando en forma contracíclica. Es decir, cuando baja el PIB y sube la Tasa de Pobreza, el Estado debería aumentar el Gasto Social, el de carácter compensatorio de ingresos con destino a las familias de menores recursos. Este trabajo analiza el comportamiento cíclico del Gasto Social a nivel de ciertas funciones sociales, con relación al ciclo del PIB y de la Tasa de Pobreza, para el nivel de gobierno nacional, provincial y de la provincia

¹ Profesional en Economía con especialización en políticas de integración y desarrollo. Experiencia en gestión pública, con énfasis en presupuesto participativo y finanzas públicas. Embajadora institucional y referente en temas de desarrollo comunitario.

de La Rioja, en el período 2011 – 2021. El objetivo es calcular la existencia de una relación mediante correlación lineal contemporánea y rezagada. Finalmente, los resultados muestran que a nivel nacional no existe relación entre la Tasa de Pobreza y el PIB. A nivel provincial, existe una relación positiva entre la Tasa de Pobreza y el Gasto en Programas Laborales, y para la provincia de La Rioja, una relación negativa entre la Tasa de Pobreza y el Gasto en Promoción y Asistencia Social.

Palabras clave

Gasto Público Social, Producto Bruto Interno, Tasa de Pobreza, Política social contracíclica.

Abstract

Argentina has had a high Poverty Rate for several decades, due to a low growth of the Gross Domestic Product in the long term. The existence of the Poverty Rate requires, in addition to macro and microeconomic policies, a social policy that tries to mitigate the problem in the short term, acting in a countercyclical way. In other words, when the GDP falls and the Poverty Rate rises, the State should increase Social Spending, that of income compensation for low-income families. This paper analyzes the cyclical behavior of Social Spending at the level of certain social functions, in relation to the cycle of GDP and the Poverty Rate, for the national, provincial and provincial governments of La Rioja, in the period 2011 - 2021. The objective is to calculate the existence of a relationship, by means of contemporaneous and lagged linear correlation. Finally, the results show that at the national level there is no relationship between the Poverty Rate and GDP. At the provincial level, there is a positive relationship between the Poverty Rate and Spending on Labor Programs, and for the province of La Rioja, a negative relationship between the Poverty Rate and Spending on Social Promotion and Assistance.

Keywords

Public Social Spending, Gross Domestic Product, Poverty Rate, Countercyclical social policy.

Introducción

El presente trabajo analiza la relación existente entre el Producto Interno Bruto, la Tasa de Pobreza y el Gasto Social del periodo 2011-2021. Es por ello que se presenta la evolución de las tres variables mencionadas con el objetivo de determinar mediante el cálculo de correlación lineal, la existencia de una relación contemporánea y rezagada entre el Producto Interno Bruto, la Tasa de Pobreza, Gasto Social, Gasto en Promoción y Asistencia Social y Gasto en Programas Laborales, a nivel nacional, consolidado provincial y de la provincia de La Rioja. Además, describir la reacción del gobierno nacional, provincial y de la provincia de La Rioja a través del instrumento del Gasto Social ante las variaciones de las variables macroeconómicas.

El marco teórico se conforma para contextualizar al Gasto Social, con el análisis del comportamiento del PIB y la Tasa de Pobreza para luego comprender su dinámica monetaria. Seguidamente se describe el rol del Estado y algunas consideraciones respecto al papel de la política fiscal contracíclica. El método cuantitativo se lleva a cabo mediante el cálculo de correlaciones lineales contemporáneas y rezagadas. La reacción de los gobiernos, observada gráficamente con los ciclos de cada variable se obtienen luego de trabajar la base de datos con el filtro de Hodrick-Prescott. Dicho filtro descompone a las series de tiempo en un componente tendencial y en un componente cíclico. La serie de datos correspondiente al componente cíclico es también sobre la que se calculan los coeficientes de correlación lineal.

El Producto Interno Bruto Argentino

El comportamiento del PIB real a precios de 2004 se observa en el gráfico 1. En 2011 el crecimiento interanual fue superior al 6%. Al finalizar el año la producción nacional alcanzó los \$2.800 millones y a partir de allí hasta el 2015 la economía experimentó un comportamiento fluctuante. Una caída del 1.04% para el 2012 con una expansión en 2013 del 2.35%. Nuevamente un descenso del 2.58% en 2014 con una posterior suba del 2.66% en 2015. La influencia de los factores macroeconómicos como las restricciones monetarias y financieras del periodo, provocaron

que el comportamiento de la economía argentina, de una política social expansiva que había incrementado un 26% en valores nominales, se llevara a cabo bajo un existente déficit fiscal primario (Damill, 2013). Se había producido el retraso en los precios y la ampliación de los subsidios estatales, la aceleración inflacionaria, la imposición del cepo cambiario y los sobrepuestos de la infraestructura pública.

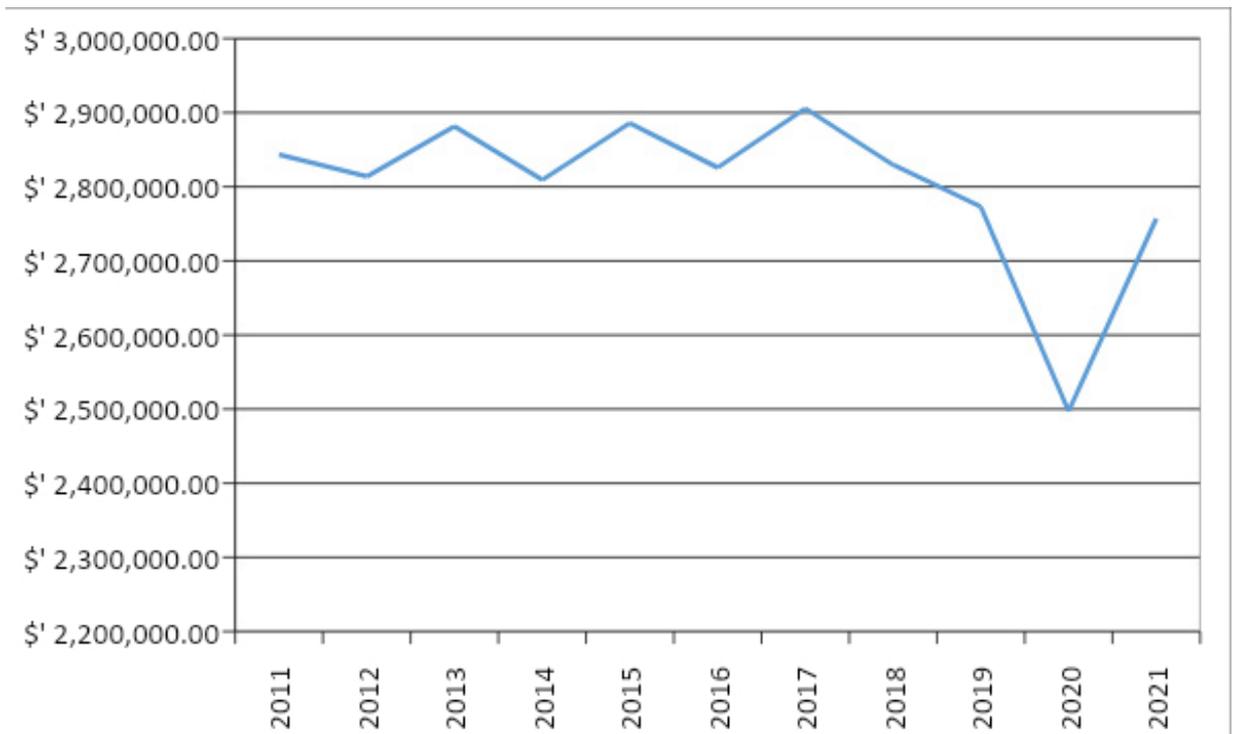
Al analizar los componentes de la demanda agregada se obtiene que, por un lado, las políticas implementadas actuaron a favor de un incremento en la demanda por parte de los consumidores, pero que, por otro lado, empeoraron el comportamiento de las cuentas públicas. Tal es el caso del atraso en los precios de los sectores alcanzados por subsidios, la ampliación de la cobertura previsional y la asignación universal por hijo. Sin embargo, el gasto estatal incrementaba cada vez más, debido al financiamiento derivado de la nacionalización del sistema de pensiones y jubilaciones. Seguido, el sostenimiento del tipo de cambio real competitivo impulsaba el crecimiento de las exportaciones, a la vez que las restricciones a la compra de divisas limitaban el consumo de importaciones canalizando los recursos hacia consumo nacional. Por último, la aceleración real de la inflación, la subestimación de su valor debido la intervención del INDEC, y el financiamiento de las deudas mediante el Banco Central, condujeron a la devaluación de la moneda nacional, desalentado totalmente al consumo.

En 2016 el ingreso nacional cayó un 2.12% con respecto al año anterior, se recupera en 2017 y nuevamente desciende aproximadamente un 4,70% hasta 2019. La economía del Macrismo implementó diversos mecanismos para salir de la recesión que empeoraron la situación e hicieron presente al estancamiento del producto. El objetivo de reducción del déficit fiscal, considerado como el causante de la inflación, se canalizó vía disminución de impuestos y retenciones al sector agropecuario, caída de empleo estatal y menores subsidios a las empresas públicas. Así, el aumento de las tarifas y el despido de empleo público, condujeron a un descenso del consumo privado. Por otra parte, se pagó la deuda contraída con los Hold-Outs y además se recurrió al financiamiento externo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (Boletín Fiscal, 2015-2019). Aumentó la deuda privada genera-

da por las provincias con déficit fiscal, originada por la Ley de Consenso Fiscal. De esta manera y sumado el reconocimiento de deudas anteriores, la deuda pública creció un 6% con respecto al gobierno anterior, los servicios económicos disminuyeron en 4% y los servicios sociales en 2%. El Gasto Social correspondiente a los seguros por desempleo, seguridad social y planes sociales no alcanzaba a cubrir el valor de la canasta básica de alimentos. Esto incrementó la tasa de indigencia y pobreza. A la vez que los sectores de extremas carencias quedaron excluidos de los subsidios (Neffa, 2017).

Aun así, el balance de gestión del periodo define que la economía argentina creció hasta inicios del 2018, hasta que tuvo que afrontar la crisis de la sequía y la derivada de un cambio en el comportamiento de la economía internacional que alteró los flujos de financiamiento, produciendo un atraso cambiario con la consecuente alza en la tasa de interés y el incremento en el nivel de los precios (Damill, 2013).

Gráfico 1. Evolución del Producto Interno Bruto en millones de pesos a precios de 2004. Periodo (2011-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

Con la asunción del actual presidente, Alberto Fernández (2019-2023) el Producto Interno Bruto lleva experimentando dos años

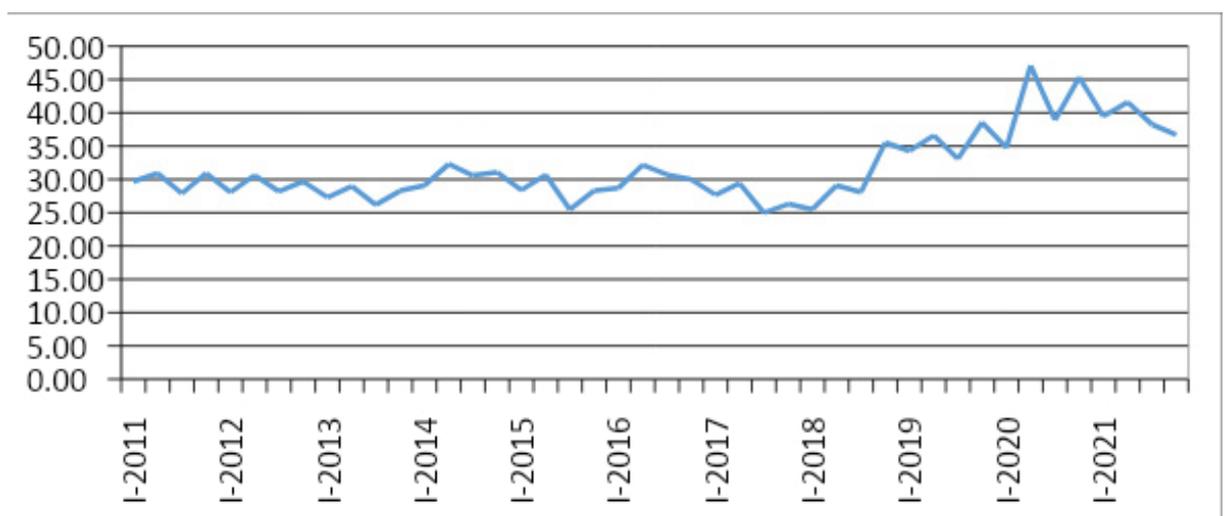
de recesión, proceso agudizado con el inicio de la Pandemia del virus Covid-19 en el país en febrero de 2020. Luego de una mejora en la situación sanitaria, a comienzos de 2021 se logra revertir la situación y crecer un 9.42% anual.

La Tasa de Pobreza

El fenómeno de la pobreza se refiere a la situación en la que individuos no pueden satisfacer sus necesidades básicas, siendo un indicador socioeconómico crucial que debe abordarse en todos los gobiernos, sin importar las ideologías políticas y económicas. De este modo, requiere de la acción permanente del Estado para la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas con el objetivo de minimizar el total de población bajo esta situación. Muchas de las políticas se canalizan por la vía del gasto público, específicamente mediante el Gasto Social.

El siguiente gráfico presenta la evolución de la Tasa de Pobreza para el periodo analizado. Los datos fueron recopilados de Zack (2020) a través de la Encuesta Permanente de Hogares con el cálculo de la metodología del INDEC para el cómputo de pobreza (2016). En él se observa una tasa promedio menor al 30% para los años 2011-2015, con un leve crecimiento en torno al 31% para el gobierno macrista (2015-2019) y un aumento al 40% para los dos primeros años del actual gobierno (2019-2021).

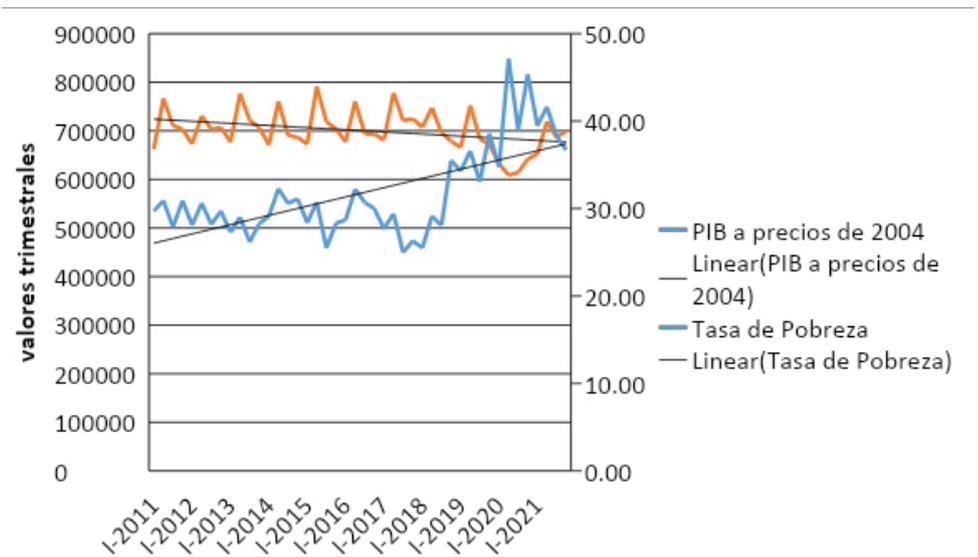
Gráfico 2. Evolución Tasa de Pobreza Trimestral. Periodo (2011-2021) En porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y metodología Zack (2020).

La evolución de la Tasa de Pobreza de los últimos dos años fue consecuencia directa de la crisis pandémica del virus Covid-19. Sus consecuencias sobre la salud humana condujeron a implementar severas restricciones tanto en el plano económico como en el social. Económicamente, el confinamiento llevó al estancamiento de la producción, la caída del consumo y el aumento de la deuda pública, entre otros efectos. Socialmente, la pérdida de empleos informales exacerbó los indicadores de pobreza. La economía con alta informalidad se agravó, lo que demandó la implementación de programas de apoyo para los sectores más afectados.

Gráfico 3. Evolución del Producto Interno Bruto y Tasa de Pobreza- Valores trimestrales a precios de 2004. Periodo (2011-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 2022.

Para observar la evolución conjunta del PIB y la Tasa de Pobreza el gráfico 3 infiere que el producto presenta una tendencia negativa para los 10 años estudiados y la Tasa de Pobreza hasta el año 2013 se mantiene relativamente estable para luego comenzar a presionar hacia el alza hasta fines del periodo. Se ve entonces, a largo plazo una relación negativa entre estas. Es decir que cuando el nivel de ingresos del país baja su Tasa de Pobreza se incrementa y viceversa.

Sin embargo, según el Banco Mundial (2024), el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la privación de necesidades de los individuos. Esto se hace

visible en el periodo 2011-2019 con los picos de ambas variables positivos. Es decir que, en el corto plazo, durante los años de expansión económica como 2011, 2013, 2015 y 2017, la Tasa de Pobreza continuó aumentando. De la otra cara de la moneda, la relación entre las variables para los años de recesión económica, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020 sería negativa. En el año 2020 la caída de la producción originada por la extraordinaria crisis del virus incrementó abruptamente la Tasa de Pobreza, llevándola al 47,1%, el mayor valor observado en 10 años.

Así, la economía argentina a pesar de haber sido uno de los países con mayor nivel de producto de América Latina, alcanzó en los últimos 10 años los peores resultados de la región en términos de pobreza. La actual tasa de incidencia en la pobreza es similar a la de hace 25 años y son los trabajadores más jóvenes, los de mayor edad y los de menor educación los más afectados ante la volatilidad de la economía (Gasparini, et. al. 2019). Luego del análisis del comportamiento cíclico se podrá definir empíricamente la relación de estas variables bajo el periodo estudiado.

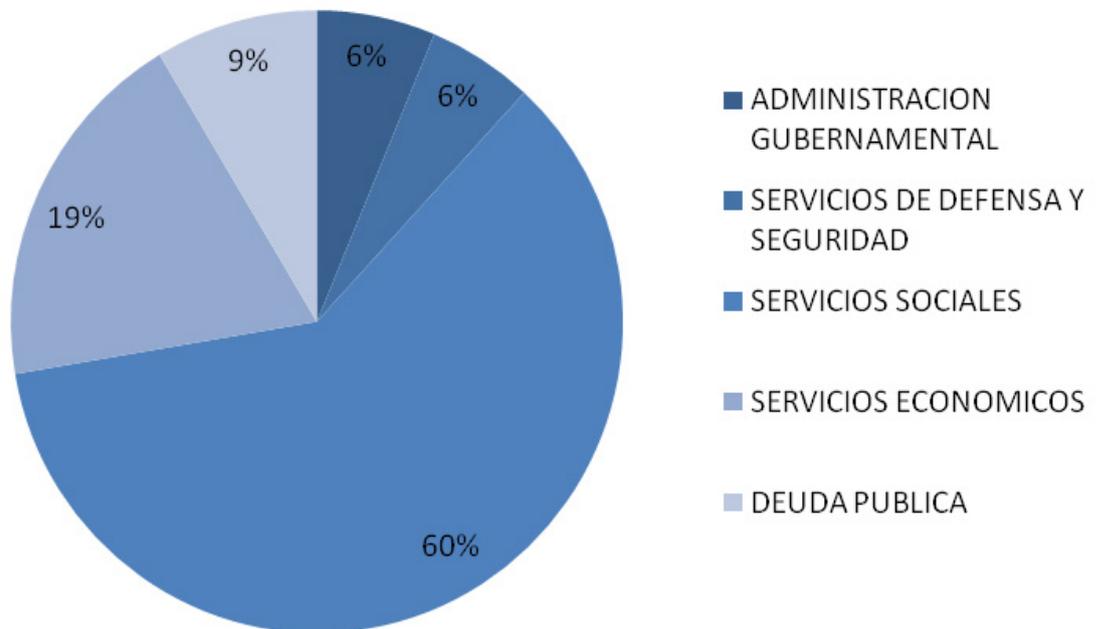
El Gasto Público Social Argentino

El primer análisis del gasto comienza con el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre del año 2011. Desde los inicios de los denominados gobiernos kirchneristas (2003-2015), la acción de la política social para la redistribución de ingresos y la lucha contra la pérdida del poder adquisitivo fue uno de los principales objetivos. Definen a la política social como un modelo de inclusión y justicia social, con generación de derechos sociales, empleo, obras de infraestructura, redistribución de ingresos y equidad territorial. Lo cual involucra una participación constante del Estado en la sociedad, para generar políticas que mejoren la situación económica de los ciudadanos.

La premisa de este período apuntó al derecho de que todos los ciudadanos tengan acceso a la seguridad social, educación, vivienda y trabajo. De modo que las acciones del Estado en materia de programas sociales apuntaron a la generación de empleo como un motor de articulación e inclusión social. En el gráfico 4 se visualiza que, para los 4 años de este periodo de gobierno, el com-

ponente de mayor asignación de gastos fue la partida de Servicios Sociales, con un 60% del gasto público total.

Gráfico 4. Gasto Público por Finalidad y Función- Periodo (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

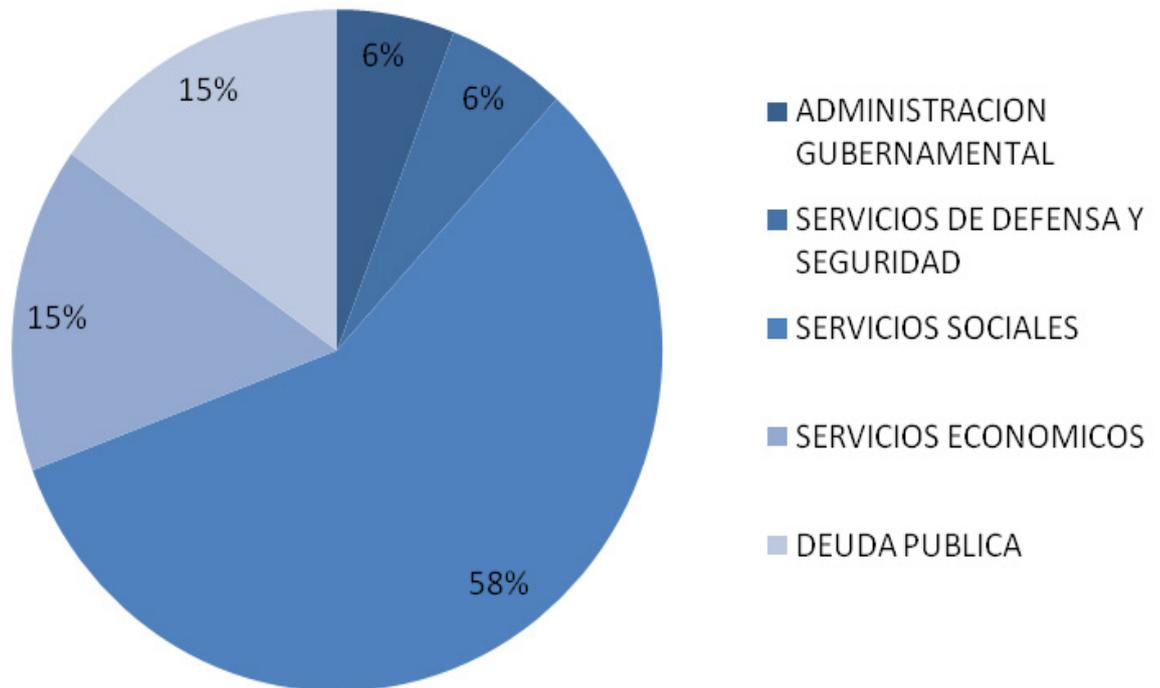
La tabla 3 y el gráfico 1.1 del anexo describen las funciones que componen la clasificación “Servicios Sociales” en porcentajes del PIB. Para el año 2011, la Seguridad Social representó 9.56% del Producto Interno Bruto, Educación y Cultura un 1.79%; Salud un 0.83%; Promoción y Asistencia Social un 0.53% y Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado un 0.3%. La función de Programas Laborales apenas un 0.17%. Estas valoraciones, luego de la implementación de las políticas, lograron revertir los números para culminar en el año 2015 con una seguridad social del 12.21% del Producto Interno Bruto, Educación y Cultura un 1.97%, Salud un 1.12%, Vivienda un 0.61%, Promoción y Asistencia Social un 0.44%, y Programas Laborales un 0.13%.

El segundo periodo analizado corresponde al gobierno de Mauricio Macri. Este gobierno estuvo caracterizado por el apoyo de los sectores empresariales, de empresas transnacionales, mercados financieros externos y pocos sindicatos nacionales (Neffa, 2017).

Bajo un modelo económico primario exportador, los principales objetivos fueron la contracción del gasto público consolidado y la expansión de la inversión en infraestructura social (agua, cloaca, saneamiento, transporte) hacia el interior del país. De esta manera, puede decirse en primeros términos, que la acción en materia de Promoción y Asistencia Social como responsable del Gasto Social fue positiva. En el gráfico 5 se presenta el porcentaje de participación de los Gastos Sociales en términos del gasto público total. Nuevamente la finalidad de mayor peso relativo son los servicios sociales con un 58%, aunque comparándose con el nivel del gobierno anterior, éste se redujo un 2%. La deuda pública aumentó un 6% y los servicios económicos disminuyeron un 4%. Recordando que dentro de la función servicios sociales se encuentra la asignación de los gastos correspondientes a la acción de transporte, agua y alcantarillado, vivienda y urbanismo, que el gobierno adoptó como uno de sus principales objetivos. En el gráfico 2.1 del anexo se detallan las asignaciones de recursos en términos del PIB para este periodo.

Los Servicios Sociales a finales del 2015 representaron el 17.2% del PIB. Lo cual se desglosa en una asignación de recursos para la Seguridad Social equivalente al 12,21% del PIB. Seguido la función de Educación y Cultura con 1.97% y Salud un 1.12%. Las acciones de Vivienda y Urbanismo representaron el 0.6% del PIB, Promoción y Asistencia Social un 0.44%, Ciencia y técnica un 0.42%, Agua Potable y Alcantarillado un 0.3% y finalmente la función Programas Laborales con un 0.13% del PIB. Al finalizar el mandato de Mauricio Macri en 2019, los servicios sociales corresponden al 15.63% del PIB. Es decir que, las implementaciones de las políticas sociales de este gobierno disminuyeron casi un 1.6% en cuatro años. Así, la Seguridad Social pudo incrementar al 12.26%, un 0.4% más que al inicio del mandato. Educación y Cultura y las acciones de Salud cayeron al valor del 1.32% y 0.94% correspondientemente. La función de Promoción y Asistencia Social incrementó al 0.5% del PIB. Ciencia y Técnica disminuyó su participación a un valor de 0.27%, de mismo modo que las políticas inherentes a Vivienda y Urbanismo, las cuales disminuyeron un 0.17% con respecto al valor del 2015. La función de Programas Laborales sigue correspondiendo al servicio social con menor participación relativa en la asignación de los gastos sociales, dicha función a finales del 2019 representó apenas el 0.06% del PIB.

Gráfico 5. Gasto Público por Finalidad y Función - Periodo (2015-2019)



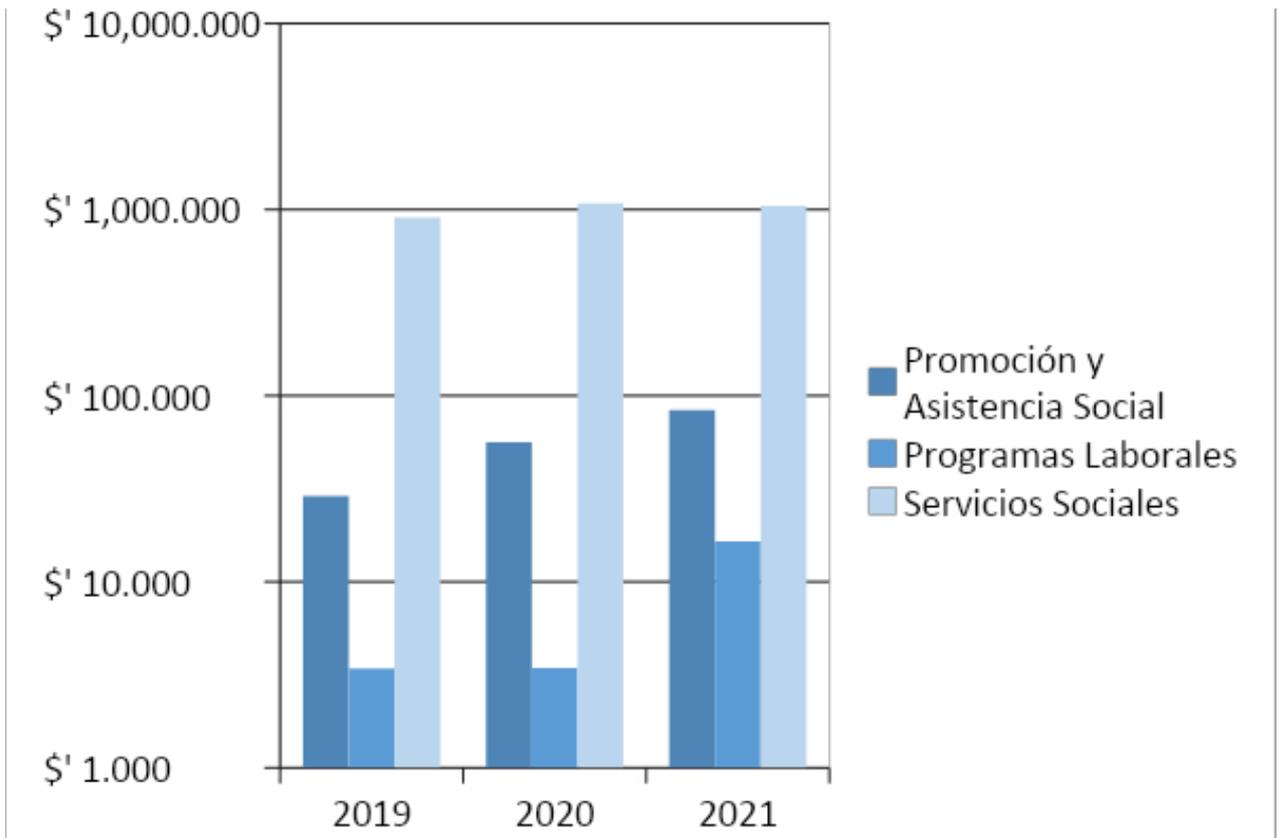
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

Para la evaluación de la política social del tercer periodo de estudio 2019-2021, se presenta el gráfico 6 el cual describe la evolución presupuestaria del total del Gasto Social y los recursos correspondientes a la función Promoción y Asistencia social y Programas Laborales. Se analizan dichas funciones por ser dos de las cinco con mayor participación en el PIB y porque, la primera tiene entre sus objetivos el desarrollo social, es decir, la reducción de la vulnerabilidad o la Tasa de Incidencia de la Pobreza y la siguiente, por considerarse esencial en la acumulación de capital humano generador del crecimiento económico (CNCPS)². Además, en este contexto se enfrenta la crisis social-económica producida por la pandemia del virus Covid-19. Ello explica la abrupta variación porcentual 2019-2021 de estas dos funciones presentadas en la tabla 2.

En el año 2019 la función Promoción y Asistencia Social representó apenas el 3.19% del Gasto social y la función de Programas Laborales un 0.38%. Estos valores luego de experimentar dos años con la presencia del virus se tradujeron en un 8% para Promoción y Asistencia Social y en un 1.6% en Programas Laborales.

²) Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Gráfico 6. Evolución del Gasto Social durante la Pandemia. Periodo (2019-2021). En millones de pesos. Valores constantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

En este periodo, la política fiscal específicamente la política social, fue indispensable para aminorar los efectos de la crisis. Como se observó, en los dos años de la duración de la pandemia, las funciones incrementaron su participación en el Gasto Social y en el PIB (tabla 2), a la vez que este se encontraba en recesión. De modo que se aplicó la política social de forma contracíclica, de acuerdo a lo que plantea la CEPAL (2016). Para resumir el análisis del Gasto Social del periodo, en la tabla 1 se presenta el total de su evolución. En ella se observa la magnitud del cambio en los recursos ejecutados por los tres gobiernos y el promedio de diez años.

Tabla 1 Ejecución presupuestaria. Periodo 2011-2021.
En millones de pesos. Valores constantes

Servicios Sociales	2011	2015	2019	2021	2011-2015 (Δ%)	2015-2019 (Δ%)	2019-2021 (Δ%)	2011-2021 (Δ%)
Salud	\$ 49,396	\$ 67,508	\$ 54,196	\$ 89,883	37%	-20%	66%	82%
Promoción y Asistencia Social	\$ 31,182	\$ 26,663	\$ 28,855	\$ 83,474	-14%	8%	189%	168%
Seguridad Social	\$ 567,526	\$ 736,130	\$ 709,961	\$ 670,88	30%	-4%	-6%	18%
Educación y Cultura	\$ 106,451	\$ 118,928	\$ 76,464	\$ 87,264	12%	-36%	14%	-18%
Ciencia y Técnica	\$ 21,475	\$ 25,216	\$ 15,701	\$ 17,313	17%	-38%	10%	-19%
Programas Laborales	\$ 10,144	\$ 7,716	\$ 3,407	\$ 16,525	-24%	-56%	385%	63%
Vivienda y Urbanismo	\$ 19,335	\$ 37,039	\$ 9,401	\$ 47,235	92%	-75%	402%	144%
Agua potable y Alcantarillado	\$ 17,695	\$ 18,167	\$ 7,287	\$ 32,220	3%	-60%	342%	82%
Total	\$ 823,204	\$ 1.037,36	\$ 905,272	\$ 1.044,7	26%	-13%	15%	27%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

De modo que, para el periodo de 4 años del primer gobierno, el Gasto Social aumentó un 26%, en el siguiente gobierno se redujo un 13% y vuelve a tornarse positivo para los dos primeros años de la gobernación actual.

Seguidamente, la tabla 2 muestra los servicios sociales ejecutados en términos del PIB.

Tabla 2. Ejecución presupuestaria. Periodo 2011-2021. Valores en porcentajes del PIB

Servicios Sociales	2011	2015	2019	2021
Salud	0,83%	1,12%	0,94%	1,57%
Promoción y Asistencia Social	0,53%	0,44%	0,50%	1,46%
Seguridad Social	9,56%	12,21%	12,26%	11,70%

Servicios Sociales	2011	2015	2019	2021
Educación y Cultura	1,79%	1,97%	1,32%	1,52%
Ciencia y Técnica	0,36%	0,42%	0,27%	0,30%
Programas Laborales	0,17%	0,13%	0,06%	0,29%
Vivienda y Urbanismo	0,33%	0,61%	0,16%	0,82%
Agua potable y Alcantarillado	0,30%	0,30%	0,13%	0,56%
Total	13,87%	17,21%	15,63%	18,22%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto 2022.

Teniendo en cuenta los años de recuperación económica (2011-2013-2015-2017 y 2021) se observa que las funciones del Gasto Social que incrementaron su participación en el PIB y que se definen como más procíclicas o, dicho de otra forma, con una relación positiva al producto fueron la Seguridad Social, Educación y Cultura, Salud, Promoción y Asistencia Social.

Para la recesión del año 2019, la Seguridad Social sigue interponiéndose sobre el resto de los Gastos Sociales, seguido por Educación y Cultura, Salud, Promoción y Asistencia Social, aquí con una relación contracíclica o negativa. Por lo tanto, la política fiscal mediante el desempeño del Gasto Social se considera uno de los mecanismos utilizados por el Estado para corregir las fallas de mercado sobre la distribución arbitraria e inequitativa del ingreso. En las últimas décadas, las economías latinoamericanas han considerado prioritario dicho gasto para el crecimiento y desarrollo económico-social. Consideran que no se trata de un instrumento de ajuste sino de una política asistencial definida para reducir la pobreza y la desigualdad. En base a ello plantean que, si se quiere crecer, la política fiscal debe aplicarse de manera procíclica en los periodos expansivos, pero también se debe incrementar su asignación en las recesiones, lo que es posible en países que hayan ahorrado en tiempos de crecimiento o que puedan adoptar algún mecanismo de deuda. De modo que aquellos que presenten déficits presupuestarios y no sean capaces de generar más recursos para llevar a cabo las actividades sociales enfrentarán un límite en la acción, utilizándose al Gasto Social de manera procíclica en las recesiones. Esto último también es causa de la permanencia de la pobreza y la desigualdad, y del impacto negativo sobre el capital humano y el crecimiento económico (Mostajo, 2000).

La razón de la contraciclicidad encuentra sus argumentos en Castillo (2009). El autor plantea dos vías mediante la cual se puede hacer política fiscal contracíclica. Primero mediante estabilizadores automáticos, componentes del presupuesto público que suavizan las fluctuaciones sobre el ingreso disponible del sector privado (impuestos, subsidios). Segundo con política fiscal discrecional, acciones de gasto público y distribución de ingresos afectando los patrones de consumo y luego la demanda agregada. Sin embargo, culmina criticando a los dos mecanismos. A los estabilizadores porque actúan sobre la oferta de la economía, alterando para bien o para mal los impuestos a la producción y por consiguiente a la oferta laboral y los salarios. A la discrecionalidad porque existe un rezago entre la identificación del problema y la ejecución de las tareas, afectando luego a las expectativas del mercado. Entonces, la ejecución y el sentido en que se utilice este mecanismo dependerá en muchas ocasiones de los objetivos de cada gobierno y del grado de recaudación de ingresos del país.

Antecedentes

En primera instancia respecto al rol del Estado, Musgrave (1959) define que las tres funciones del sector público son, primero, la de asignación de bienes y servicios públicos; segundo, la de redistribución de ingresos y tercero, la de estabilización de los ciclos económicos. De modo que justifica el accionar del Estado en la economía porque el libre juego del mercado genera resultados ineficientes respecto a la provisión de bienes y servicios y sobre la retribución de los factores productivos. El mecanismo de ajuste se aplica entonces mediante la ejecución de la política pública, específicamente sobre la política fiscal, vía impuestos o gasto público. Dicho gasto dirigido hacia los sectores más vulnerables, es el conocido como Gasto Social.

Por otro lado, Mostajo (2000) ofrece una concepción fundamentada por la CEPAL acerca de la experiencia de los países latinoamericanos respecto al rol del estado en la economía y sobre el sentido de la relación existente entre el Producto Interno Bruto y el Gasto Social. La autora plantea que dicha relación en periodos expansivos debería ser directa o positiva, y que en recesión además de formular políticas sociales sustentables, de calidad y focalizadas, la relación debería ser negativa o inversa. De modo que, ante caídas

en el PIB, el Gasto Social se torne positivo para contrarrestar los efectos sobre la distribución del ingreso. Y que dado un aumento en el producto las asignaciones del Gasto Social se muevan en la misma dirección. Estas economías concuerdan con respecto a la prioridad del gasto para un crecimiento y desarrollo económico-social, de modo que un incremento del producto amplía las posibilidades del gasto y, por consiguiente, se mejoran los Servicios Sociales, como Salud, Educación, Asistencia Social, Programas Laborales, entre otros, favoreciendo a la creación de capital humano y mejorando las condiciones de vida de los individuos.

A su vez, el mensaje tradicional de la CEPAL (2016) define que la política fiscal debe ser contracíclica en periodos recesivos, pero que el goce de los derechos a la educación, a la salud y a la seguridad no debiesen depender del ciclo económico, sino deben ser acíclicos; mientras los gastos asociados a políticas de empleo y lucha contra la pobreza deben ser contracíclicos. La ciudadanía necesita tener la seguridad de que si se enferma le entregarán un buen servicio de salud y que sus hijos tendrán una buena educación independientemente del ciclo económico.

Por último, el Banco Mundial (2013) establece dos vías de acción de la política fiscal para el crecimiento y desarrollo sostenible. Hay dos opciones, la primera, utilizada por la mayoría de los países y la más recomendada por el BM, consiste en implementar la política de forma contracíclica, de modo que en tiempos de abundancia económica se reduzcan los gastos y se ahorre para hacer sostenible el crecimiento; y que en crisis económicas se utilice el dinero ahorrado para el gasto público, de modo que esto permitirá controlar la recesión. La segunda, establece la adopción de una política procíclica, que involucra en periodos de abundancia productiva, gastar más de lo que se recauda y así crecer a costa del crecimiento del mañana, y en tiempos de recesión económica, reducir el gasto público, retroalimentando la recesión. De tal forma, que contradice a las concepciones anteriores respecto a la prociclicidad en tiempos de crecimiento económico. Basándose en las concepciones definidas anteriormente se sustentan las hipótesis de la relación entre el PIB, la Tasa de Pobreza y el Gasto Social. Todas son válidas, sin embargo, este trabajo comprende cada una de ellas y establece sus propias hipótesis.

Objetivo e hipótesis

El objetivo general de este trabajo se define luego de resolver dos preguntas. Primero, ¿Existe y cómo es la relación contemporánea y rezagada entre los ciclos del PIB, Tasa de Pobreza, Gasto Social, Gasto en Promoción y Asistencia Social y el Gasto en Programas Laborales para los tres niveles de gobierno? Segundo, ¿Cómo reaccionó el Gasto Social nacional, provincial y el de la provincia de La Rioja ante cambios en el Producto Interno Bruto y la Tasa de Pobreza del periodo estudiado?

Como hipótesis normativa y en base a los antecedentes descritos en la sección anterior, se tiene que debería existir una relación cíclica entre las variables macroeconómicas, fiscales y sociales, de modo que se evalúa la presencia de:

- Relación negativa o inversa entre PIB y Tasa de Pobreza;
- Relación positiva o negativa entre PIB y Gasto Social o alguno de sus componentes;
- Relación positiva o directa entre Tasa de Pobreza y Gasto Social o alguno de sus componentes.

La segunda hipótesis plantea que la relación en periodos expansivos sea positiva, y que, en periodos recesivos, negativa. Esto es tenido en cuenta ya que, alguna de las consideraciones definidas anteriormente plantea que debe haber capacidad de ahorro para luego utilizarse en contracciones económicas, pero también se comprende que no todas las economías tienen capacidad de ahorrar o de generar nuevos recursos. Es decir que ambas concepciones son válidas. Algunas economías podrán seguir la trayectoria recomendada por el Banco Mundial, pero otras no podrán por más que así lo deseen, debido a múltiples factores que afectan sus equilibrios fiscales. De modo que se espera que una caída del PIB este acompañado por un incremento de la Tasa de Pobreza y una mayor acción del Gasto Social. Contrariamente, que ante un incremento del PIB la Tasa de Pobreza evolucione negativamente y que el Gasto Social siga la trayectoria positiva.

Marco conceptual

Para desarrollar los objetivos de este trabajo es necesario comprender la definición y la composición del Gasto Público, en particular la del Gasto Social.

El Gasto Público Consolidado reúne las erogaciones realizadas por los tres niveles de gobierno para la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio argentino. La utilización del mismo como instrumento redistributivo es de suma importancia en uno de los objetivos del Estado, la maximización del bienestar social. Desde la última década, conforme aumenta el tamaño del Estado, también lo hacen estas asignaciones, siendo el principal factor determinante del comportamiento fiscal y social de Argentina, el Gasto Social, en particular el Gasto en Seguridad Social. La Seguridad Social es un servicio realizado por la ANSES para la asignación de recursos dirigidos a los adultos mayores y para la población de menores y nulos ingresos. De modo que incluye a los programas de jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, seguros por desempleo y asignaciones familiares.

En la tabla 3 se exhibe la clasificación del gasto público por finalidad y función, de la cual interesa en especial la finalidad “Servicios Sociales” considerado como el responsable del Gasto Social, y algunos de sus componentes, como las funciones que definen el Gasto en Promoción y Asistencia Social y el Gasto en Programas relacionados con el Trabajo.

Tabla 3. Clasificación del Gasto Público por Finalidad y Función. Administración Pública Nacional Argentina

FINALIDAD	FUNCIÓN
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	01-Función Ejecutiva 02-Funcion Legislativa 03-Funcion Judicial 04-Relaciones Exteriores 05-Relaciones Interiores 06-Administracion Fiscal 07-Control de la Gestión Pública 08-Estadísticas Básicas
SERVICIO DE DEFENSA Y SEGURIDAD	01-Defensa 02-Seguridad Interior 03-Sistema Penal 04-Inteligencia

FINALIDAD	FUNCIÓN
SERVICIOS SOCIALES	01-Salud 02-Promoción y Asistencia Social 03-Seguridad Social 04-Educación y Cultura 05-Ciencia y Técnica 06-Programas laborales 07-Vivienda y Urbanismo 08-Agua Potable y Alcantarillado
SERVICIOS ECONÓMICOS	01-Energía, combustible y minería 02-Comunicaciones 03-Transporte 04-Tecnología y Medioambiente 05-Agricultura 06-Industria 07-Comercio, Turismo y otros servicios 08-Seguros y Finanzas
DEUDA PÚBLICA	01-Servicio de la Deuda Pública

Fuente: Elaboración propia.

Según la definición del CNCPS los servicios sociales son los gastos destinados a la prestación de las siguientes funciones: i) Salud, corresponde a las acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad; ii) Promoción y Asistencia Social, consiste en la protección y ayuda directa a personas necesitadas, con aportes monetarios y materiales; iii) Seguridad Social, para la cobertura financiera de las necesidades de la población que han dejado de contribuir al proceso productivo; iv) Educación y Cultura, contempla las acciones para desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer las necesidades del individuo; v) Ciencia y Técnica, interviene mediante la obtención de nuevos conocimientos o la investigación de sus aplicaciones; vi) Programas Laborales, para la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo, con promoción, estandarización y supervisión de las relaciones laborales; vii) Vivienda y Urbanismo, con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso

a unidades de vivienda, mediante acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística; y viii) Agua Potable y Alcantarillado, correspondiente a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas.

Metodología

El análisis del trabajo utiliza una metodología cuali y cuantitativa, con un análisis descriptivo de los gastos sociales ocurridos bajo el periodo de estudio y un método estadístico cuantitativo, el filtro de Hodrick-Prescott y el análisis de correlación lineal para el cálculo de la relación cíclica existente entre las variables.

Filtro de Hodrick- Prescott

Surge en 1980 por Robert J. Hodrick y Edward C. Prescott para estimar la tendencia y el ciclo de una serie de tiempo, con el fin de eliminar el efecto de la variabilidad en los datos. En otros términos, esta metodología implica la eliminación de tres de los cuatro componentes que caracterizan a las series de tiempo, permitiendo un análisis más preciso sobre el comportamiento de las variables sin la consideración de la estación, los accidentes y los ciclos económicos.

Es un operador, precisamente una matriz cuya metodología consiste en descomponer una serie de tiempo, anual, trimestral o mensual en dos componentes. Un componente asociado a la tendencia de la serie de tiempo y el otro componente para visualizar el ciclo de la serie. El modelo económico a resolver se plantea como un problema de optimización, el cual está definido por:

$$\min \underbrace{\sum_{t=1}^T (y_t - \tau_t)^2}_1 + \lambda \underbrace{\sum_{t=2}^{T-1} [(\tau_{t+1} - \tau_t) - (\tau_t - \tau_{t-1})]^2}_2$$

s.a 2
 $c_{t=} = y_t - \tau_t$

donde y_t es la serie inicial desestacionalizada, τ_t es el componente tendencial y c_t componente cíclico. Ambos vectores columnas. si $\lambda=0$ hay solo un subcriterio¹, pero si $\lambda \neq 0$ se observan dos subcriterios². El primero consiste en traer el componente tendencial lo más cerca posible al valor original de la serie, de modo que $y_t = \tau_t$ y el segundo subcriterio busca minimizar el cambio en la tasa

de crecimiento, lo que equivale a que las variaciones deben ser suaves y pequeñas.

Gráficamente lo que se quiere es que por el subcriterio 1 la recta correspondiente a la tendencia de los datos coincida con los valores originales de la serie (PIB), y por el subcriterio 2 que el ciclo de la serie de datos sea lo más suave posible.

Análisis de Correlación Lineal

El análisis de correlación lineal es un indicador estadístico que mide la asociación y la relación entre dos variables. Puede asumir valores entre -1 y 1. A continuación, se presenta la medición y la interpretación de los valores que puede asumir:

Tabla 4 Escala de medición y sentido de la relación

Valoración		Relación
±0	±0,10	Nula
±0,10	±0,20	Muy débil
±0,20	±0,35	Débil
±0,35	±0,50	Moderada
±0,50	±0,75	Significante
±0,75	±0,90	Fuerte
±0,90	±1	Perfecta

Fuente: Elaboración propia en base a CCP³.

³ Coeficiente de Correlación de Pearson.

La correlación lineal contemporánea analiza el grado de relación de las variables en el periodo t , de modo que aquí surgirá si la relación de las variables es positiva y si se acerca al valor 1, que son variables procíclicas; acíclica si no existe relación entre ellas lo equivalente a un coeficiente de 0; o si existe relación negativa, variables anti o contracíclicas con el coeficiente alrededor del valor -1. La correlación rezagada estudia la relación causa-efecto de una modificación en una variable expresada en t sobre las demás para los periodos futuros $t+1$, es decir, si alguna de las variables responde al ciclo del PIB o la Tasa de Pobreza. En el proceso se utilizan como variables del periodo t , al Producto Interno Bruto y la Tasa de Pobreza. Las variables rezagadas corresponden a las asociadas al Gasto Social, Gasto en Promoción y Asistencia Social y el Gasto en Programas Laborales.

Resultados empíricos

La siguiente sección detalla los resultados obtenidos del primer objetivo respecto a la correlación lineal. Permiten responder si existe y cómo es la relación contemporánea y rezagada entre PIB, Tasa de Pobreza, Gasto Social, Gasto en Promoción y Asistencia Social y Gasto en Programas Laborales para los tres niveles de gobierno. Se procede al cálculo de los coeficientes de correlación lineal entre las variables a nivel nacional, utilizando las series trimestrales correspondientes al ciclo que nos proporciona el filtro de Hodrick Prescott. Para la correlación contemporánea las variables quedan expresadas en el periodo t . “ X_t ” corresponde al PIB, “ Y_t ” a la Tasa de Pobreza y “ G_t ” al Gasto Social y sus componentes. En el caso de la correlación rezagada entre el PIB y las variables del Gasto Social, el primero queda expresado en el periodo t y las siguientes se adelantan uno, dos, tres y cuatro trimestres. Para el caso de la correlación rezagada entre Tasa de Pobreza y PIB, solo se adelantan los valores del producto; y luego los valores del Gasto y sus componentes ante la Tasa en t .

En este procedimiento se decide excluir del análisis a los datos de los años pandémicos (2020 y 2021), para evitar el efecto de los mismos sobre el cálculo de las correlaciones. Se recomienda para trabajos posteriores incluir dichos años teniendo en cuenta todas las consideraciones necesarias para su correcta conclusión. Definir los resultados de cada una de las hipótesis replicaría presentar 3 tablas diferentes, y sumando los tres niveles de gobernación, se haría engorrosa la comprensión excesiva de los valores. Es por ello que se sigue el siguiente orden. Primero, PIB vs GS y segundo, Tasa de Pobreza vs PIB y Gasto Social.

Análisis de correlación entre variables nacionales

La tabla 5 expresa los resultados entre el Producto Interno Bruto y las variables del Gasto Social.

Tabla 5. Coeficientes de correlación lineal. Nacional. Ciclo del PIB (X_t) vs. Ciclos del GS (G_t)

	$X_t=G_t$	G_{t+1}	G_{t+2}	G_{t+3}	G_{t+4}
Gasto Público Social	-0,07	-0,07	-0,15	0,09	-0,03

	Xt=Gt	Gt+1	Gt+2	Gt+3	Gt+4
Gasto Promoción y Asistencia Social	-0,34	-0,03	0,08	0,17	-0,17
Gasto Programas Laborales	-0,03	-0,06	-0,04	-0,01	0

Fuente: Elaboración propia.

El método plantea que no existe relación contemporánea entre el PIB y el Gasto Social; tampoco entre PIB y Gasto en Programas Laborales. Se observa una relación contemporánea negativa entre PIB y Gasto en Promoción y Asistencia Social pero débil. Para la correlación rezagada no existe relación entre las variables. Por lo tanto, a nivel nacional, no se cumple la segunda hipótesis, la cual define que debería existir una relación entre el PIB y el Gasto Social o alguno de sus componentes. Respecto a la relación entre la Tasa de Pobreza con el Producto Interno Bruto y las variables fiscales se presenta la tabla 6.

Tabla 6. Coeficientes de correlación lineal. Nacional. Ciclo Tasa de Pobreza (Yt) vs. Ciclos del PIB (Xt) y Ciclos del GS (Gt)

	Yt=Xt=Gt	Yt=Xt+1=Gt+1 ⁴	Yt=Xt+2=Gt+2	Yt=Xt+3=Gt+3	Yt=Xt+4=Gt+4
PIB	0,83	-0,24	-0,05	-0,18	-0,03
Gasto Público Social	0	-0,65	0,03	0	0,54
Gasto Promoción y Asistencia Social	0,19	-0,01	0,14	0,37	0,38
Gasto Programas Laborales	0,03	-0,12	0,21	0,42	0,58

Fuente: Elaboración propia.

⁴ La variable Xt correspondiente al Producto Interno Bruto e Yt de la Tasa de Pobreza se expresan en el periodo t, mientras que las variables asociadas al Gasto (Gt) experimentan los rezagos.

La correlación contemporánea solo señala que existe una relación positiva y fuerte entre el PIB y la Tasa de Pobreza. La correlación rezagada define que existe una relación negativa significativa entre la Tasa y el Gasto Social luego de un trimestre. De modo que ante un aumento de la pobreza el gasto se mueve

en el sentido contrario después de un periodo. Luego de cuatro trimestres esta relación se vuelve positiva y significativa. De manera que ante un aumento de la Tasa el Gasto Social acompaña la trayectoria positiva.

Se observa una relación rezagada positiva pero débil entre la Tasa y el Gasto en Promoción y Asistencia Social luego de tres y cuatro trimestres. Finalmente, entre la Tasa y el Gasto en Programas laborales se observa una relación positiva moderada luego de tres trimestres y significativa en cuatro. Es decir que ante un aumento de la pobreza dicho gasto evoluciona en la misma dirección luego de tres y cuatro trimestres. Por lo tanto, a nivel nacional no se cumple la hipótesis de relación negativa entre PIB y Tasa de Pobreza. Tampoco la relación positiva entre Tasa y Gasto o alguno de sus componentes.

Análisis de correlación entre variables provinciales

En la siguiente tabla se observa la relación existente entre el PIB y las variables a nivel consolidado provincial.

Tabla 7. Coeficientes de correlación lineal. Provincial. Ciclo del PIB (X_t) vs. Ciclos del GS (G_t)

	$X_t=G_t$	$X_t=G_{t+1}$	$X_t=G_{t+2}$	$X_t=G_{t+3}$	$X_t=G_{t+4}$
Gasto Público Social	-0,23	-0,20	-0,16	-0,07	-0,32
Gasto Promoción y Asistencia Social	0,13	0,07	0,08	0,14	-0,09
Gasto Programas Laborales	-0,3	-0,21	-0,19	-0,19	-0,15

Fuente: Elaboración propia.

Se visualiza una correlación contemporánea entre el PIB y el Gasto Social y el Gasto en Programas Laborales de forma negativa y débil. Sin embargo, no es posible hablar de relación debido a que los valores son insignificantes. La correlación rezagada es negativa y débil entre el PIB y el Gasto Social luego de cuatro trimestres y entre el PIB y el Gasto en Programas Laborales luego de un trimestre. Es decir que a nivel provincial tampoco existe relación entre el PIB y el Gasto Social o alguno de sus componentes.

Veamos que sucede con el caso de la Tasa de Pobreza en la tabla 8.

Tabla 8. Coeficientes de correlación lineal. Provincial. Ciclo Tasa de Pobreza (Y_t) vs. Ciclos del GS (G_t)

	$Y_t=G_t$	$Y_t=G_{t+1}$	$Y_t=G_{t+2}$	$Y_t=G_{t+3}$	$Y_t=G_{t+4}$
Gasto Público Social	0,21	0,20	0,27	0,30	0,35
Gasto Promoción y Asistencia Social	-0,33	-0,01	-0,04	0,11	0,10
Gasto Programas Laborales	0,47	0,16	0,23	0,11	0,15

Fuente: Elaboración propia.

La correlación contemporánea señala que existe una relación positiva y débil entre la Tasa y el Gasto Social, y una relación negativa contra el Gasto en Promoción y Asistencia Social.

Entre la Tasa y el Gasto en Programas Laborales la relación es de forma positiva y moderada. Para la correlación rezagada se visualiza una relación positiva entre la Tasa y el Gasto Social, aunque es débil. Lo mismo ocurre con el Gasto en Programas Laborales. De modo que se cumple la tercera hipótesis de una relación positiva entre Tasa y alguno de los componentes del Gasto Social, aunque se esperaba un valor más significativo.

Análisis de correlación entre variables de la Provincia de La Rioja

La relación de la Tasa de Pobreza de la provincia contra las variables fiscales demuestra en la tabla 9 que existe una relación contemporánea negativa y significativa contra el Gasto en Promoción y Asistencia Social.

Tabla 9. Coeficientes de correlación lineal. Provincia de La Rioja. Ciclo Tasa de Pobreza (Y_t) vs. Ciclos del GS (G_t)

	$Y_t=G_t$	$Y_t=G_{t+1}$	$Y_t=G_{t+2}$	$Y_t=G_{t+3}$	$Y_t=G_{t+4}$
Gasto Público Social	-0,08	0,57	0,48	0,35	0

	Yt=Gt	Yt=Gt+1	Yt=Gt+2	Yt=Gt+3	Yt=Gt+4
Gasto Promoción y Asistencia Social	-0,74	-0,01	-0,21	0,08	-0,36
Gasto Programas Laborales	-0,17	-0,20	-0,32	-0,31	-0,50

Fuente: Elaboración propia.

Para la correlación rezagada se presenta la existencia de una relación positiva significativa entre la Tasa y el Gasto Social luego de un trimestre, y moderada en dos y tres trimestres. Provincialmente, ante un aumento de la Tasa de Pobreza, el Gasto Social evoluciona en la misma dirección, pero con un periodo de rezago. También es posible visualizar una relación rezagada negativa y significativa entre la Tasa y el Gasto en Programas Laborales luego de cuatro trimestres. De modo que un aumento de la Tasa ira acompañado por una reducción en Gasto de Programas Laborales. Por lo tanto, a nivel de la provincia de La Rioja no se cumple la tercera hipótesis sobre la relación positiva entre la Tasa y el Gasto o alguno de sus componentes. La tabla muestra que la relación es negativa envés de positiva.

Se procede a analizar los resultados obtenidos del segundo objetivo acerca de la reacción del Gasto Social Nacional, total provincial y el correspondiente a la provincia de La Rioja ante las variaciones del Producto Interno Bruto y la Tasa de Pobreza del periodo 2011-2021. De este modo, se comparan los ciclos obtenidos de las tres variables para los tres niveles definidos anteriormente.

La descomposición y el comportamiento de los dos subcriterios que realiza el filtro de Hodrick-Prescott se presentan gráficamente en el anexo. Esto permite comprender primero la metodología del filtro, ya que, al descomponer a las series en un componente tendencial y un componente cíclico, es este último el que se utiliza para el cálculo de las correlaciones lineales y para observar las relaciones.

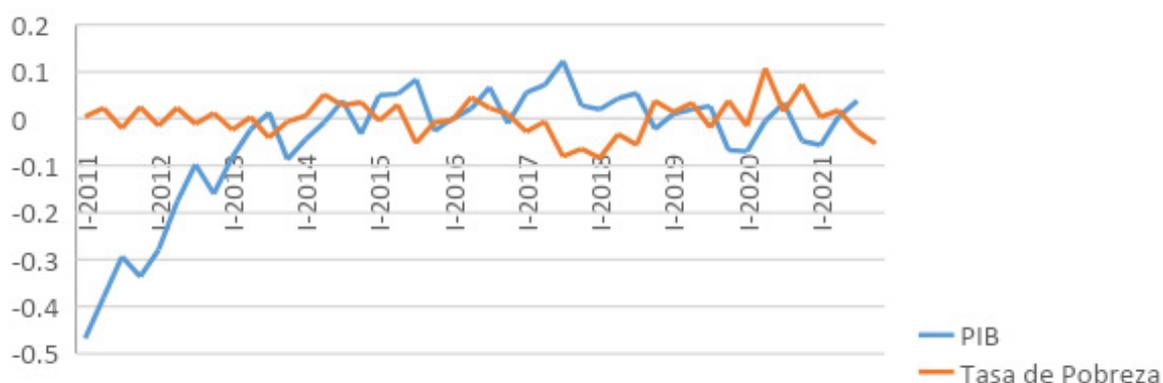
Comportamiento cíclico de variables nacionales

La relación observada debería ser tal que, una caída del PIB este acompañado por un incremento de la Tasa de Pobreza y una mayor acción del Gasto Social. Contrariamente, que ante un incre-

mento del PIB la Tasa de Pobreza evolucione negativamente y que el Gasto Social siga la trayectoria positiva. Para empezar, los gráficos 2.1 y 2.2 del anexo presentan la descomposición del filtro para el Producto Interno Bruto. En el primero, la tendencia es negativa. Esto es debido al zic zac de la década perdida que se comentó anteriormente. Dicha situación provoca entonces que, en el segundo gráfico, el comportamiento del ciclo sea volátil con leves variaciones.

Para la Tasa de Pobreza, en el gráfico 2.3 y 2.4 del anexo se visualiza una tendencia positiva en el tiempo. Se mantuvo constante entre 2011-2013, comenzó a incrementarse en 2014 y llegó al último periodo estudiado con un crecimiento exponencial. Es por ello que hasta el año 2013 el ciclo oscila, pero constantemente. Luego de allí, se observa un aumento gradual en la ciclicidad de la pobreza. Para el Gasto Social, en el gráfico 2.5 del anexo, la tendencia obtenida describe un comportamiento creciente entre 2011 y 2016, para una estabilización desde 2016 hasta el 2021. En el gráfico 2.6, el ciclo del Gasto Social se visualiza volátil pero no tanto como los mencionados anteriormente debido a que las fluctuaciones trimestrales del gasto, como un instrumento del Estado son menores a las de las variables macroeconómicas, que se ven afectadas en mayor frecuencia y al instante por factores externos. A continuación, se presentan gráfica y analíticamente los comportamientos cíclicos de las variables de acuerdo al orden de los objetivos.

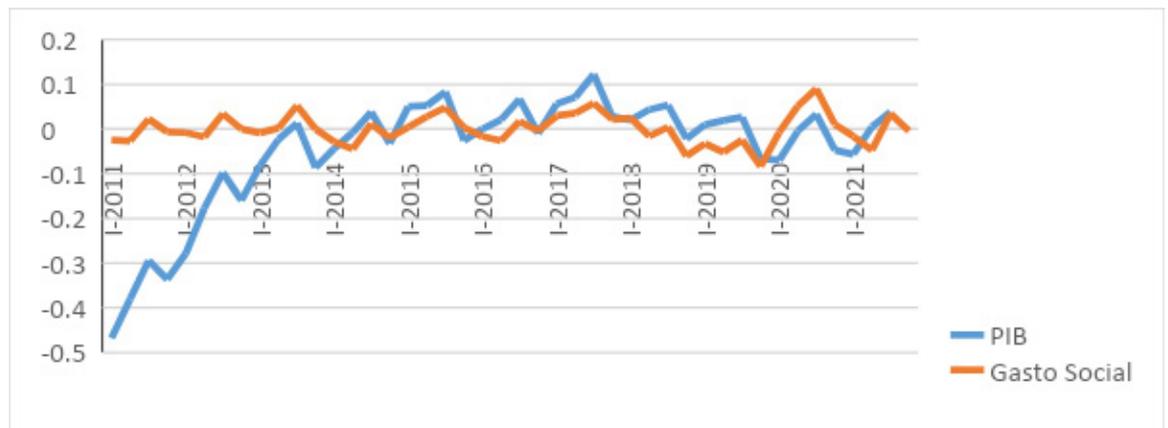
Gráfico 12. Ciclo del Producto Interno Bruto y Tasa de Pobreza. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

La primera relación analizada corresponde al Producto Interno Bruto y la Tasa de Pobreza. En el gráfico 12 la relación observada es mayormente negativa, de modo que una disminución del PIB estuvo acompañada con un aumento de la Tasa, lo cual era esperable. Esta relación inversa es destacada en el periodo comprendido entre el 2° trimestre de 2014 y el 2° trimestre de 2017. Para los primeros dos años, el ciclo de la pobreza parece haber evolucionado en el mismo sentido al ciclo del producto. La variación interanual del PIB de 2011 fue del 6,1%, y la Tasa representaba un 29,8%. Para el año 2012, el PIB fue negativo representando un 1,1% y en el mismo sentido la pobreza se redujo al 29,1%. De igual manera se observa una relación directa, entre el 3° trimestre de 2017 y 2° trimestre de 2020 pero a excepción del 2° y 3° trimestre de 2019.

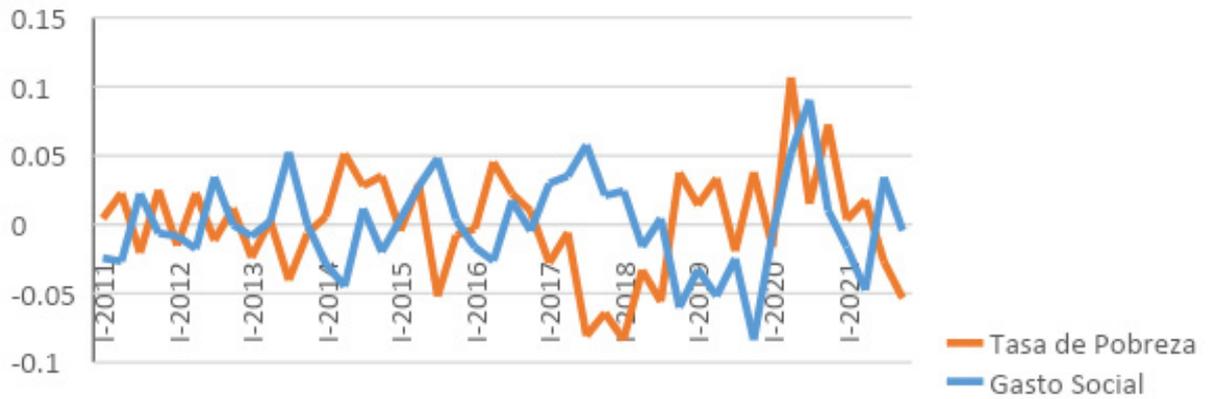
Gráfico 11. Ciclos del Producto Interno Bruto y el Gasto Social. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

La segunda relación describe los comportamientos cíclicos del Producto Interno Bruto y el Gasto Social. En el gráfico 11 se observa una relación positiva entre los ciclos de dichas variables, de manera que actuaron de forma procíclica. Esto quiere decir, que un incremento del PIB se presentó junto a un aumento del Gasto Social o viceversa. El efecto de la pandemia originó un mayor desembolso del Gasto Social, canalizado en su mayoría mediante la finalidad Salud y Promoción y Asistencia Social. De manera que, si la relación fue directa, la recesión económica de 2020 estuvo acompañado por una caída del Gasto, una relación valida pero poco recomendada por el Banco Mundial.

Gráfico 13. Ciclo del Gasto Social y Tasa de Pobreza.
En logaritmos



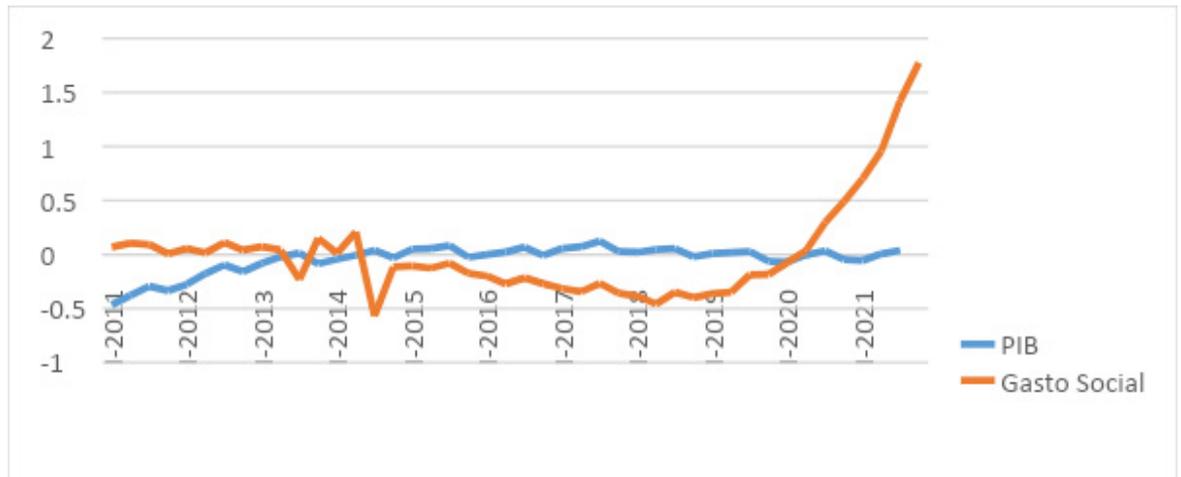
Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Tercero, la relación entre la Tasa de Pobreza y el Gasto Social es negativa para todo el periodo a excepción del 1° y 4° trimestre de 2020. Cuando subió la pobreza, normalmente bajó el Gasto Social, lo contrario a lo esperado desde un punto de vista normativo, que la relación fuese positiva. Esto si se observa para dos de los trimestres de 2020, como consecuencia de la extraordinaria crisis pandémica. El Gasto realizado por el Estado para frenar y contrarrestar los efectos del virus sobre toda la sociedad, pero con mayor énfasis sobre los individuos con condiciones de vida inferiores fue positivo. aun así, ante el mayor gasto, la pobreza seguía su trayectoria positiva. Como conclusión a nivel nacional se obtiene que la relación entre PIB y Tasa de Pobreza fue negativa; entre PIB y Gasto Social positiva y entre Tasa de Pobreza y Gasto Social, negativa.

Comportamiento cíclico de variables provinciales

Nuevamente en el anexo se presentan los gráficos de la descomposición del filtro de Hodrick-Prescott para la variable provincial. Allí se observa que la tendencia del Gasto Social provincial es negativa para todo el periodo. A su vez, el comportamiento cíclico para el año 2011 es decreciente y a partir del año 2012 hasta el año 2020 el comportamiento se vuelve creciente los dos primeros trimestres e inmediatamente decrece. Para el año 2021, recién en el 4° trimestre el ciclo cae.

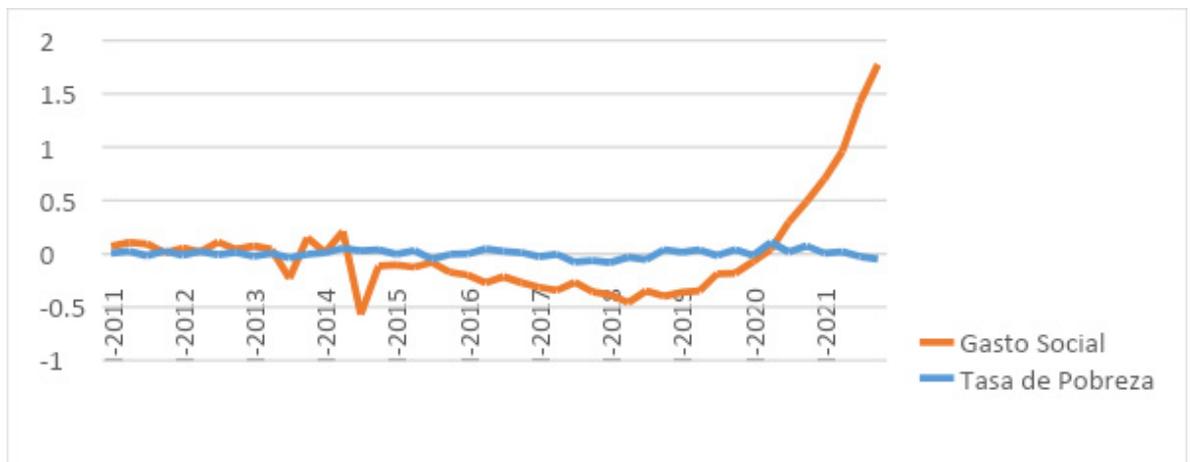
Gráfico 22. Ciclos del Producto Interno Bruto y el Gasto Social provincial. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Para observar la relación del PIB contra el Gasto Social provincial, se presenta el gráfico 22. muestra en su mayoría una relación positiva entre el 1° trimestre de 2011 y el 4° trimestre de 2012 y entre el 2° trimestre de 2015 y el 3° trimestre de 2019. De modo que los expansivos evidenciaron incrementos del gasto.

Gráfico 23. Ciclos de la Tasa de Pobreza y el Gasto Social provincial. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

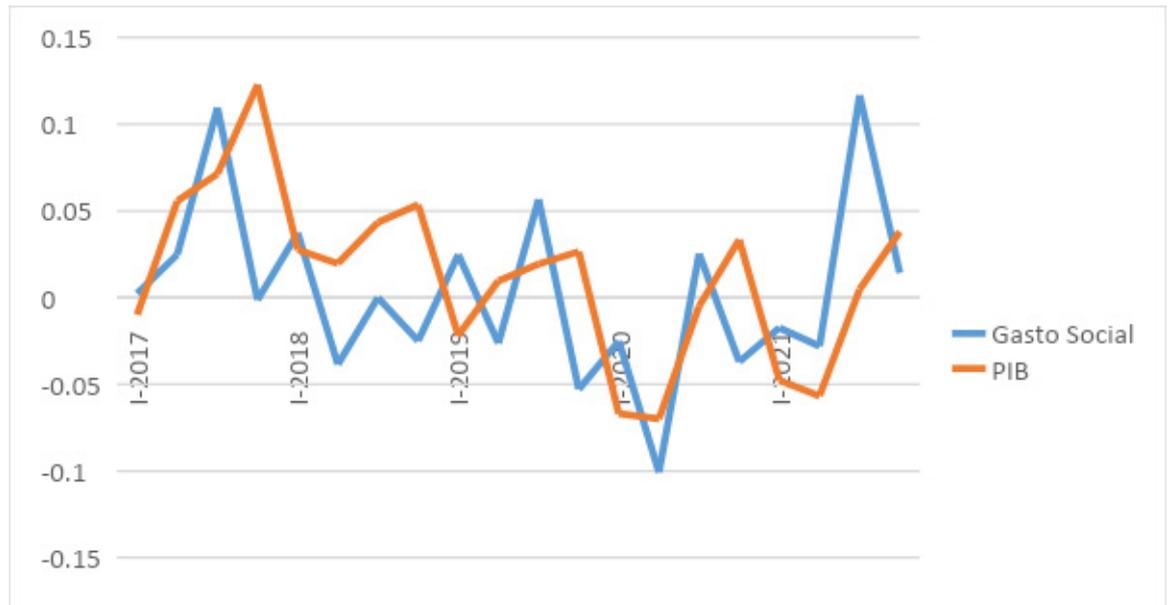
Con respecto a la relación entre la Tasa de Pobreza, el gráfico 23 presenta su evolución en el tiempo. Para el periodo estudiado la relación pareciera ser negativa a excepción del primer y segundo trimestre del año 2020. Esto obedece al comportamiento generado por la crisis del virus. De modo que, a nivel consolidado provincial, la política social como instrumento redistributivo no

acompañó al comportamiento creciente de la Tasa de Pobreza.

Comportamiento cíclico de las variables de la Provincia de La Rioja

En el siguiente gráfico 2.5 del anexo se presenta la tendencia levemente negativa del Gasto Social de la provincia. El ciclo de la función es muy volátil y podría fundamentarse a que se lo utiliza periódicamente como un instrumento de ajuste.

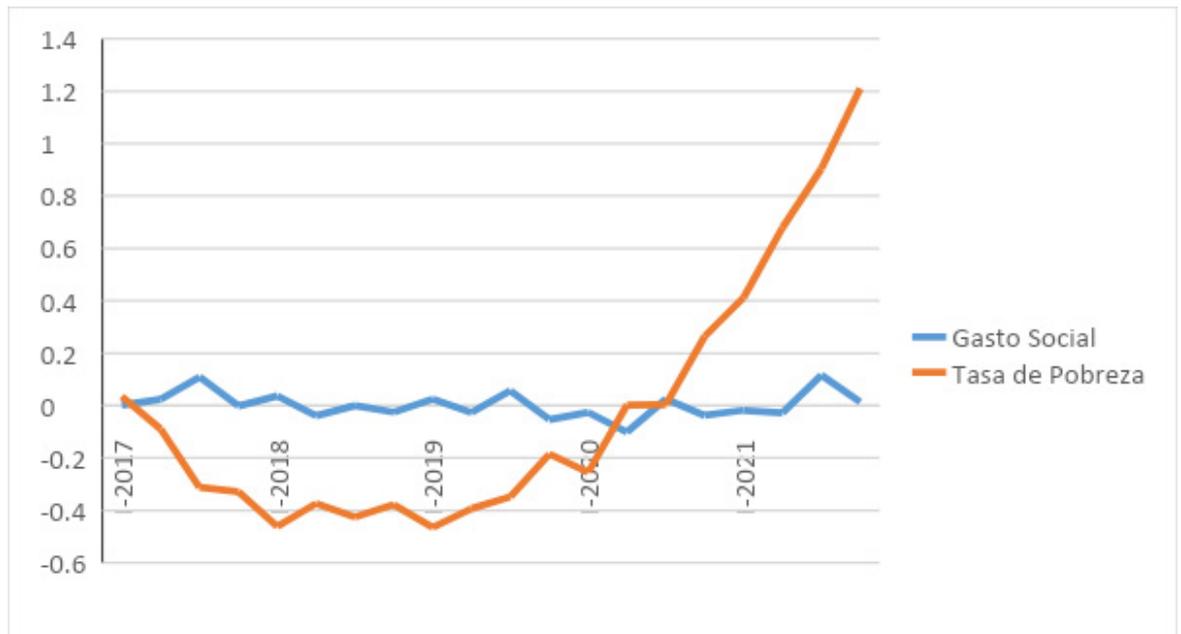
Gráfico 25. Ciclo del PIB y Gasto Social- La Rioja. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

La relación entre el PIB y el Gasto Social riojano se visualiza en el gráfico 25. La relación de las variables se observa positiva y negativa. De modo que no es posible afirmar el verdadero sentido de la relación. Ambos casos son válidos. Habrá que estudiar en mayor profundidad la situación fiscal de la provincia para comprender la definición del BM en este caso. Si es posible mencionar que la provincia es altamente dependiente de recursos extracoparticipables por su escasa correspondencia fiscal y en ocasiones también por factores o alianzas políticas. De modo que así podría comprenderse el comportamiento procíclico. Con respecto a la contraciclicidad, nuevamente habría que evaluar la capacidad de acción del gobierno provincial en materia de ahorro o de endeudamiento, para contrarrestar los efectos negativos de una caída del PIB.

Gráfico 26. Ciclo del Gasto Social y Tasa de Pobreza- La Rioja. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Por último, debido a la escasez de datos el gráfico 26 presenta la evolución del Gasto y la Tasa de pobreza para el periodo 2017-2021. La relación observada es negativa. A diferencia del consolidado provincial, no fue capaz de mitigar los efectos negativos de la pandemia los dos primeros trimestres del año 2020.

Conclusiones

Para poner punto final a este trabajo, el análisis de la correlación lineal buscaba encontrar un grado de relación entre el PIB, la Tasa de Pobreza y el Gasto Social o alguno de sus componentes. Dicho método demostró a través del filtro de Hodrick-Prescott, que a nivel nacional existe una relación positiva y fuerte entre el PIB y la Tasa de Pobreza; que no existe relación entre el PIB y Gasto Social y que tampoco entre Tasa de Pobreza y Gasto Social. Sin embargo, al observar los comportamientos cíclicos de las variables, se define que para el periodo 2011-2021 los ciclos se comportaron en línea con las dos primeras hipótesis. El PIB y la Tasa de Pobreza evidenciaron un comportamiento negativo, y el PIB y el Gasto Social evolucionaron de forma positiva. No ocurrió lo esperado con respecto a la relación entre la Tasa de Pobreza y el Gasto Social. Resultó negativa en vez de positiva.

A nivel consolidado provincial, la correlación planteó que debía existir una relación positiva entre la Tasa de Pobreza y el Gasto en Promoción y Asistencia Social. Para este caso no fue posible analizar el comportamiento cíclico de las variables, debido a que, para este objetivo, la función correspondiente del Gasto no fue estudiada. Tampoco puede extraerse una conclusión correcta al observarlo como uno de los componentes del Gasto, porque su participación en el total del Gasto Social es insignificante. A pesar de que la correlación y la tercera hipótesis coincidieron, no fue posible determinar si los comportamientos cíclicos se comportaron de tal manera.

Para la provincia de La Rioja, la correlación define que existe una relación negativa entre la Tasa de Pobreza y el Gasto en Promoción y Asistencia Social, contrario a lo que planteó la tercera hipótesis. Y en los ciclos comparativos tampoco fue posible observar la relación debido a que no se estudió el comportamiento del Gasto en Promoción y Asistencia Social. Estas limitaciones en cuanto a las hipótesis planteadas y la falta del estudio cíclico de los componentes del Gasto Social, deja abierto un interrogante que puede ser estudiado en trabajos posteriores. También la incorporación de los años pandémicos en el cálculo de la correlación lineal, teniendo en cuenta todas las consideraciones necesarias para una correcta conclusión.

Respecto a los resultados obtenidos, se sostiene que, para la segunda y tercera hipótesis, los resultados no coincidieron con los esperados porque existen factores que han obligado y continúan obligando a la política fiscal a comportarse de forma contraria a la esperada. Primero, que el Gasto Social presente una relación negativa contra la evolución del PIB, y segundo, que exhiba un comportamiento en sentido contrario al crecimiento de la Tasa de Pobreza. Uno de los factores más importantes son los objetivos del plan económico del gobierno de turno. Si no incluye entre sus prioridades el accionar sobre las necesidades sociales, no gastará en dicha función. Seguido, el equilibrio fiscal. Si el gobierno recauda más de lo que gasta podrá tornar positivos a los gastos sociales en periodos de caídas en el producto. Estamos hablando del déficit o superávit fiscal. Desde hace 60 años la economía argentina acumula déficit fiscal (IDESA, 2020). Para el Instituto, en base a los datos publicados por el Ministerio de Economía, los diez años

comprendidos entre 2009 y 2019 presentaron un déficit fiscal del 40% del PIB. Para los últimos años también se evidenció el desequilibrio fiscal, aunque se redujo en 2021. Detrás de este comportamiento vienen los factores más críticos sobre el estancamiento del déficit y sobre el desenvolvimiento económico de la economía argentina. El desahorro en periodos de crecimiento da lugar a generar nuevas fuentes de recursos, que si no se es capaz de lograrlo presenta dos vías de solución. Acceder al mercado de capitales si es posible, y si no, recurrir al financiamiento del déficit con emisión monetaria. Aquí, el gran talón de Aquiles, la Tasa de Inflación.

Con respecto al accionar sobre la Tasa de Pobreza, habiendo denotado que la relación contra el PIB debiera ser negativa, que incrementa la población en condiciones vulnerables equivale a reducir el gasto social por el efecto procíclico contra el PIB. Por lo tanto, si la economía argentina sigue adoptando este sentido de relación, caerá en periodos recesivos, en un pozo profundo de pobreza y vulnerabilidad social.

Detrás del comportamiento nacional viene el provincial. La ejecución de la política fiscal procíclica puede interpretarse desde los problemas del federalismo fiscal. El sistema tributario en manos del nivel central y la escasa correspondencia fiscal de las provincias lleva a que estas dependan cada vez más de los recursos nacionales, lo que quiere decir que, el comportamiento procíclico se ejecuta porque no tienen capacidad de responder ante los shocks negativos. Tampoco existen incentivos de estas por mejorar sus cuentas fiscales ya que el “salvataje” mediante los fondos extraparticipables desalienta los esfuerzos por mejorar sus capacidades de recaudación.

La provincia de La Rioja, resulta ser una de las jurisdicciones más dependientes de los recursos nacionales. El 90% de los ingresos proviene desde nación entre fondos coparticipables y extraparticipables, de modo que también presenta el problema de falta de autonomía financiera perjudicando cada vez más el desarrollo económico y social de la provincia por afrontar exhaustivamente los ciclos económicos negativos.

Así, la política fiscal tiene sus costos de producción, aunque también es necesaria para impulsar el desarrollo económico. Pero si se utilizara a la política social de manera no asistencial y en

inversión, el costo con el tiempo generaría una recaudación fiscal. Como es por ejemplo, el Gasto Social destinado a la creación de viviendas. Ello genera puestos de trabajo, y por cada peso invertido luego genera una recaudación mayor. De modo que se recomienda romper el vínculo asistencial creciente del Estado con la sociedad, en lo referente a las prestaciones sociales que no generan una retribución posterior. O que al menos la ejecución de los mismos sea provista solo por alguno de los tres poderes y no conjuntamente. De manera que la sociedad adquiera una prestación nacional, provincial o municipal y no todas. Aunque si bien incrementan el consumo, generan nuevamente un excesivo costo de producción sin retribución.

También se sostiene la necesidad de reformular la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, por los problemas fiscales que deben afrontar las provincias dependientes de los fondos nacionales y por la falta de incentivos de las mismas para adoptar un comportamiento positivo. Además, por sus consecuencias políticas, que dan lugar a la disidencia, ya que los recursos recibidos dependen de un acuerdo con el gobierno central. Aquí también entra en juego el rol de las alianzas políticas, de modo que aquellas provincias cuyo gobernante pertenezca el mismo partido político que el mandatario nacional serán las más beneficiadas con recursos extracoparticipables.

Respecto a las relaciones entre las variables, se sostiene que se deben reconsiderar permanentemente los objetivos de los planes económicos, ya que, al intentar controlar una variable, se dispara otra. Ejecutar política social expansiva para el desarrollo social equivale en casos de desequilibrios presupuestarios, a acrecentar el déficit fiscal. Y por detrás de este, vienen más factores influyentes tanto en el desarrollo como en el crecimiento económico y social. Por lo tanto, queda en manos del Estado la dirección de los instrumentos de acuerdo al contexto económico y sus posibilidades de gasto.

Referencias

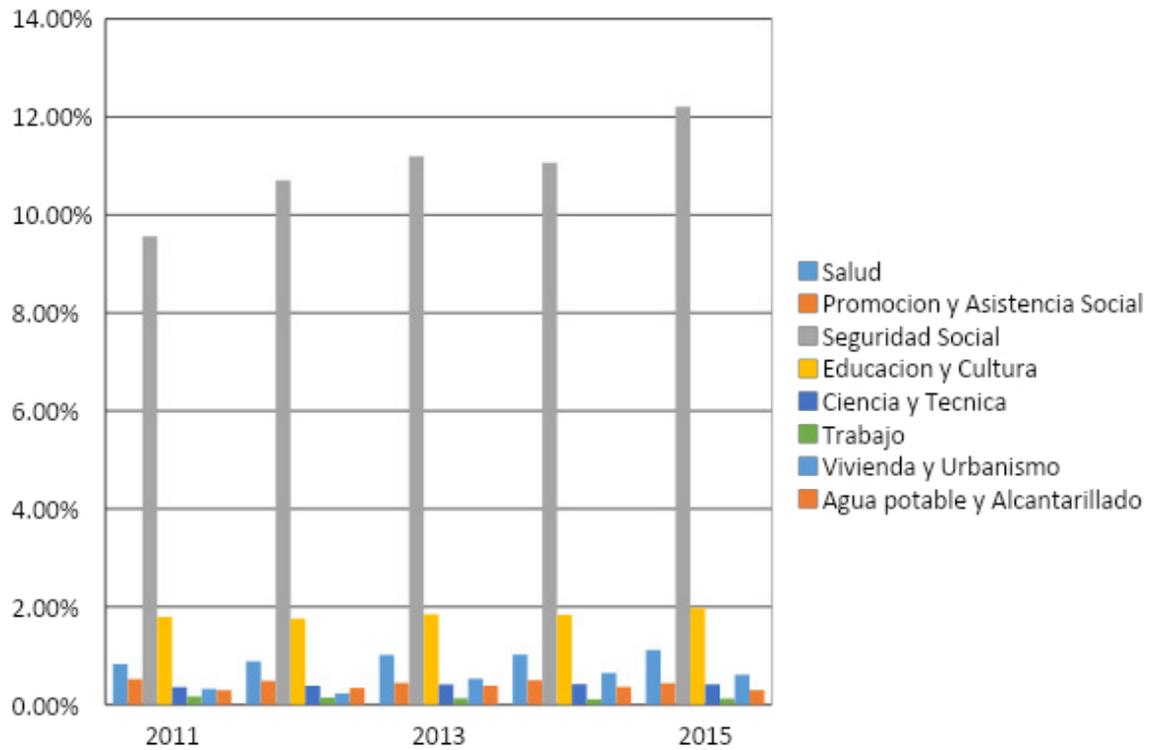
Banco Mundial (2013). *Promoción del crecimiento en el Caribe: incentivos fiscales en teoría y en la práctica*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/91c096e1-4213-5a61-a77a-3237cee5a6a1>

- Banco Mundial (2024). *Memorando Económico del País: Un nuevo Horizonte de Crecimiento - Mejorar Política Fiscal, Abrir Mercados e Invertir en Capital Humano*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/00da29a4-894c-4052-896c-95e20222030f>
- Castillo, R. (2009). Sobre la Evolución del Gasto Público en América Latina y su Papel para la Estabilización Económica. *Revista de Economía y Estadística*, 47(1), 47-95.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- Damill, M., y Frenkel, R. (2013). La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En A. A. Peruzzoti (Ed.), *La década kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- Hodrick, R., y Prescott, E. C. (1980). *Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation*. Carnegie-Mellon University: Mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos- INDEC (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC.
- Instituto para el Desarrollo Social Argentino (2020). *Argentina acumula 60 años de déficit fiscal* (849). Recuperado de <https://idesa.org/argentina-acumula-60-anos-de-deficit-fiscal/>
- Ministerio de Capital Humano. *Centro Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/analisis-e-informacion-social>
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Políticas sociales del bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/1.Políticas-Sociales-del-Bicentenario-I.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Políticas públicas con impacto social*. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Políticas-Publicas-con-Impacto-Social-integrado.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Políticas Sociales. Estrate-*

- gias para construir un nuevo horizonte de futuro*. Vol. 2. Buenos Aires. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6367 - libro politicas sociales vol 2-web 0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6367_-_libro_politicas_sociales_vol_2-web_0.pdf)
- Ministerio de Economía (2011-2021). *Oficina Nacional de Presupuesto*. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2011>
- Ministerio de Hacienda (2022). *Balance de Gestión 2015-2019*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/Balancegestion2015-2019>
- Ministerio de Planificación (2016). *Informe de control interno y control de gestión 2011-2015*. (828). Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/255000-259999/256342/res828-1.pdf>
- Mostajo, R. (2000). *Gasto Social y Distribución del Ingreso: Caracterización e Impacto Redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”. CEPAL.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1959). *Hacienda pública: Teórica y aplicada* (5.ª ed.). Universidad Complutense de Madrid.
- Neffa, J. (2017). El contexto socio-económico argentino actual. *Cuadernos del Cendes*, 34(95), 189-205. Dossier: Argentina durante la postconvertibilidad.

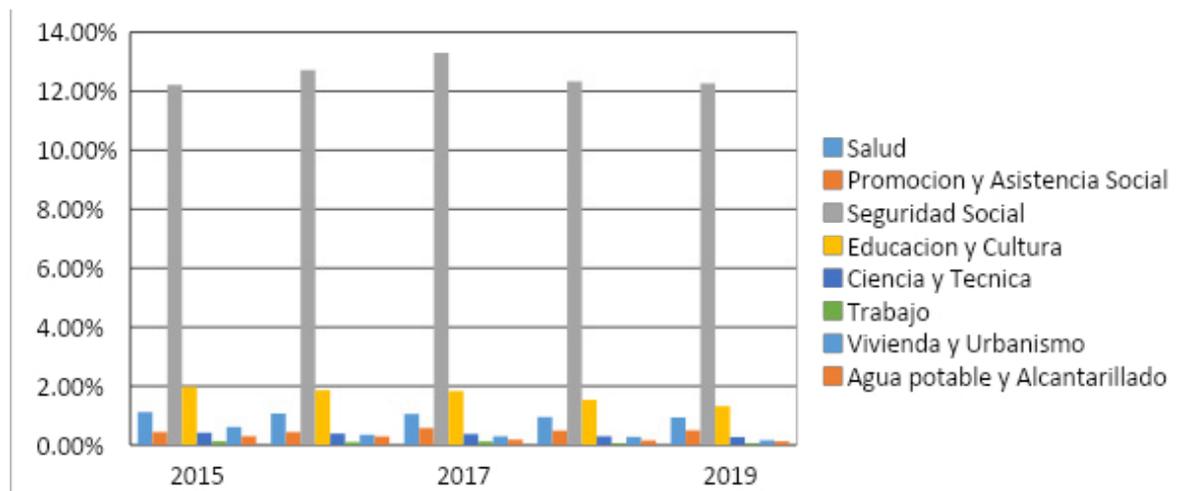
Anexo

Gráfico 1.1. Participación porcentual de los componentes del Gasto Social en términos del PIB. Periodo 2011-2015



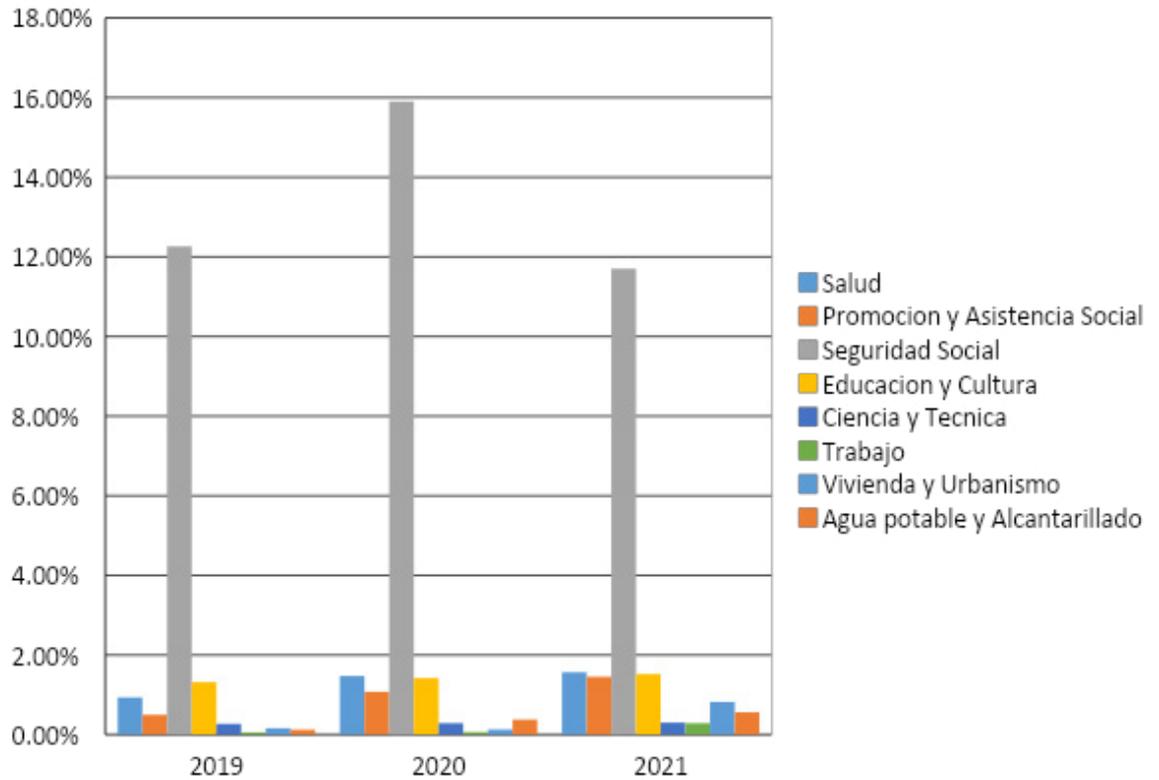
Fuente: Elaboración propia en base a ONP.

Gráfico 1.2. Participación porcentual de los componentes del Gasto Social en términos del PIB. Periodo 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a ONP.

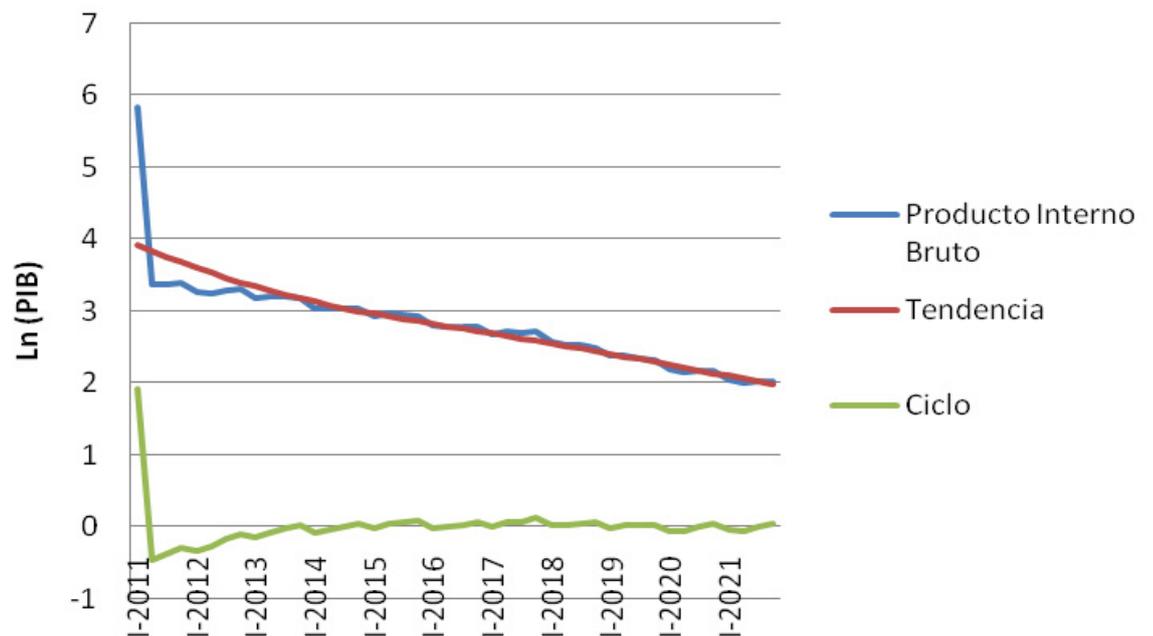
Gráfico 1.3. Participación porcentual de los componentes del Gasto Social en términos del PIB. Periodo 2019-2021



Fuente: Elaboración propia en base a ONP.

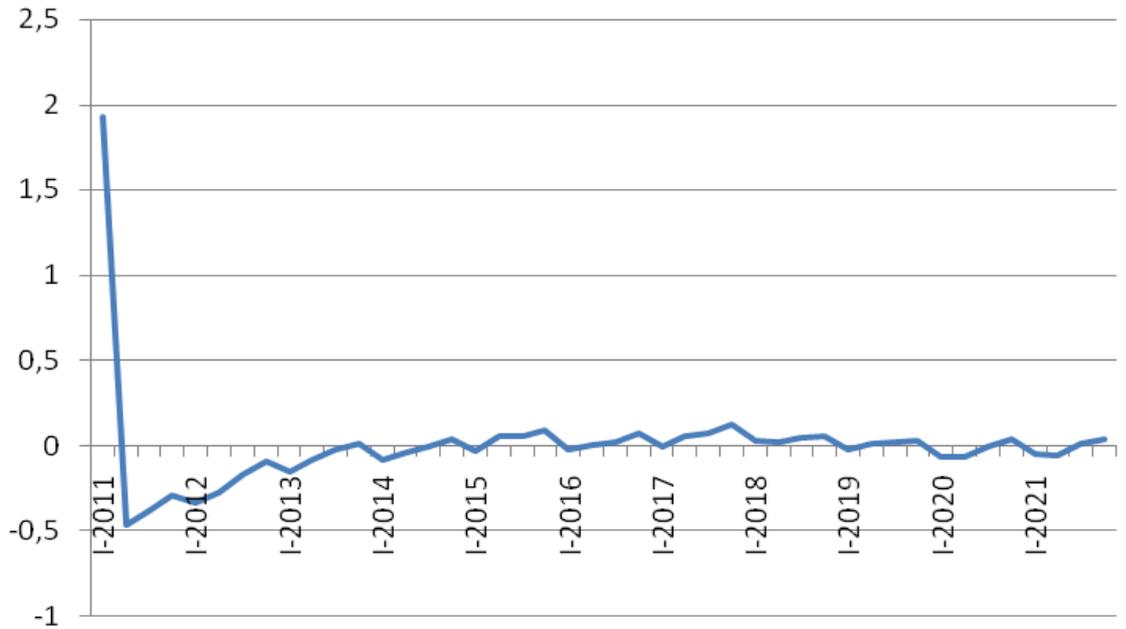
Aplicación del filtro Hodrick-Prescott a variables nacionales

Gráfico 2.1. Producto Interno Bruto a precios constantes de 2004 y filtro H-P



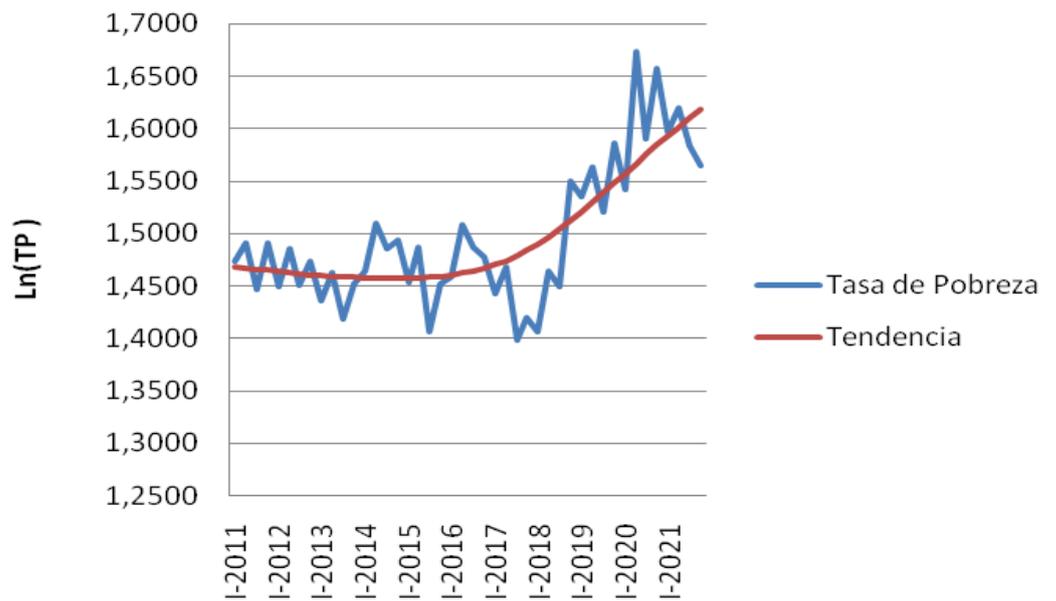
Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Gráfico 2.2. Ciclo del Producto Interno Bruto. En logaritmos



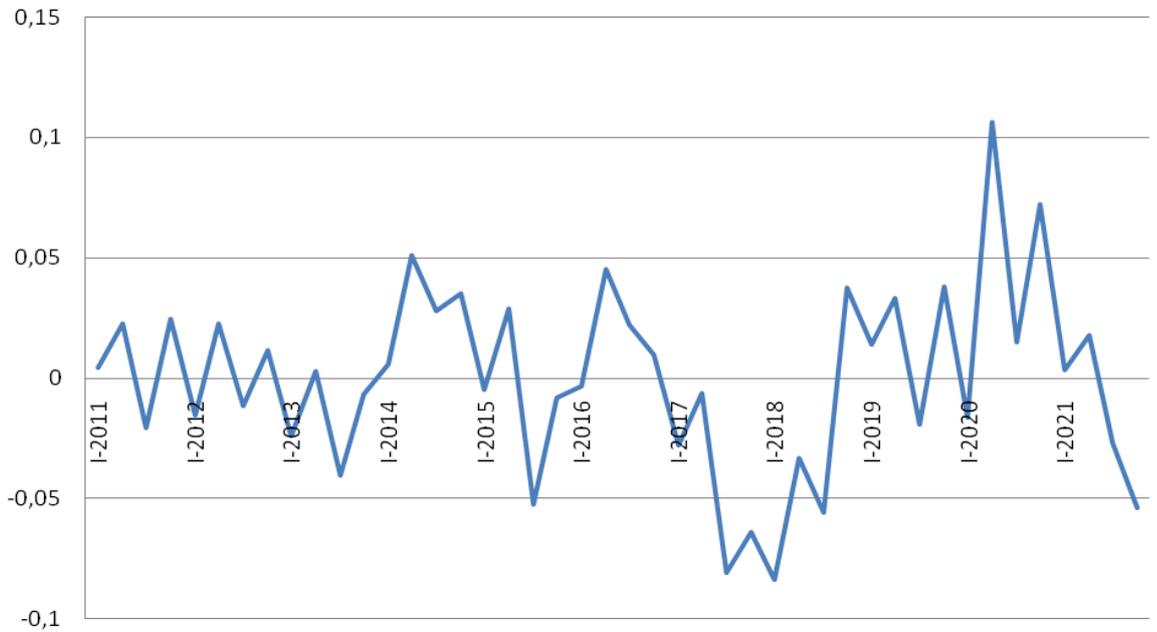
Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Gráfico 2.3. Tasa de Pobreza y filtro H-P



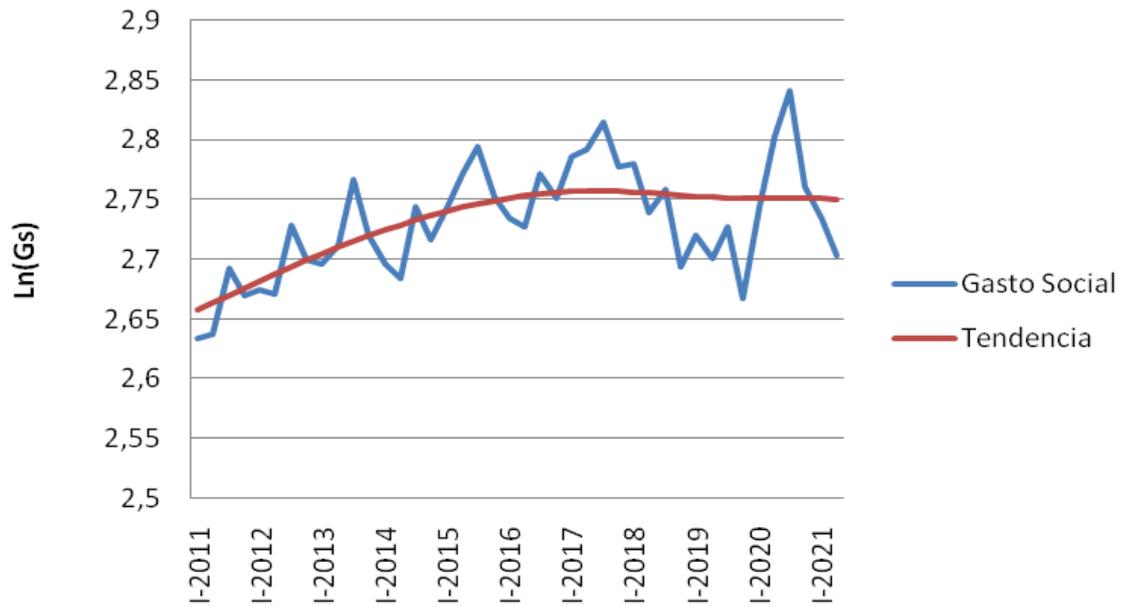
Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Gráfico 2.4. Ciclo de la Tasa de Pobreza. En logaritmos



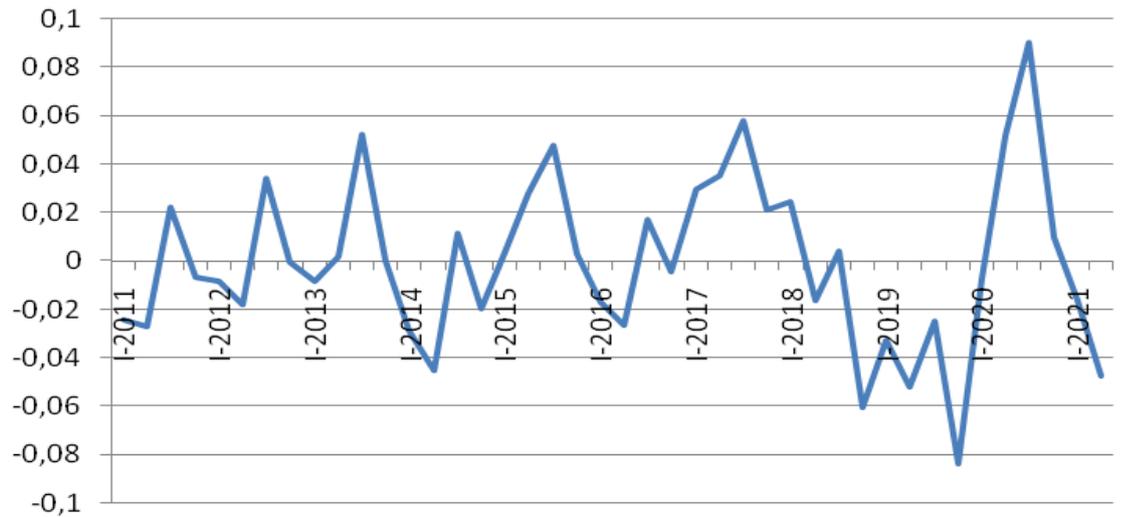
Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Gráfico 2.5. Gasto Social y filtro H-P



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

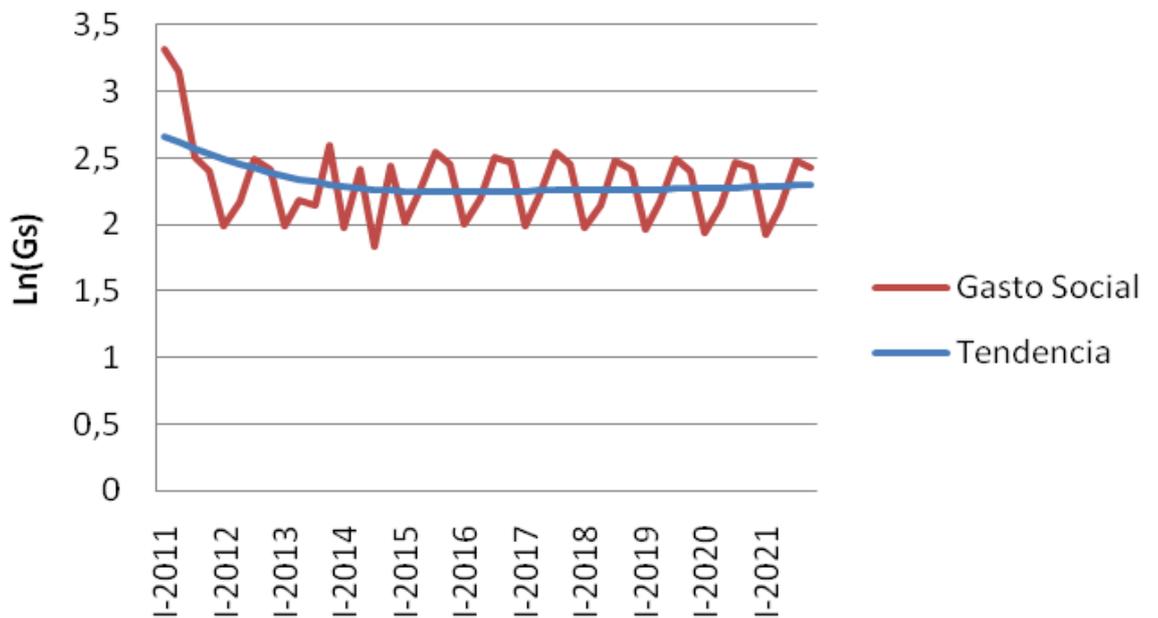
Gráfico 2.6. Ciclo del Gasto Social. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

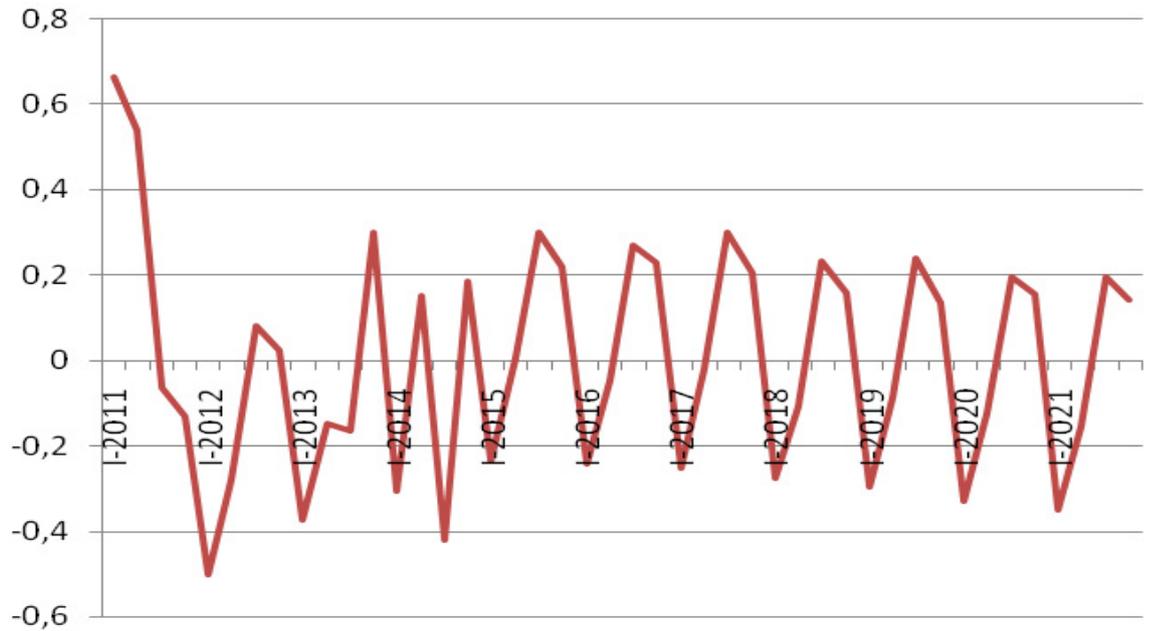
Aplicación del filtro Hodrick-Prescott a variables provinciales

Gráfico 2.7. Gasto Social provincial y filtro H-P



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

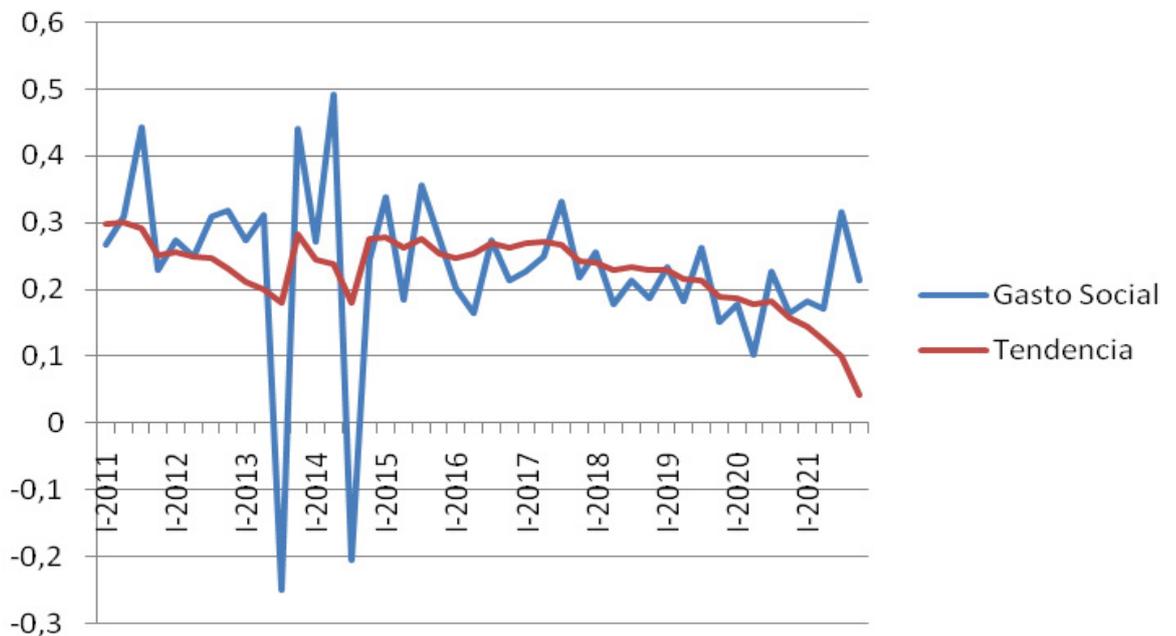
Gráfico 2.8. Ciclo del Gasto Social provincial. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

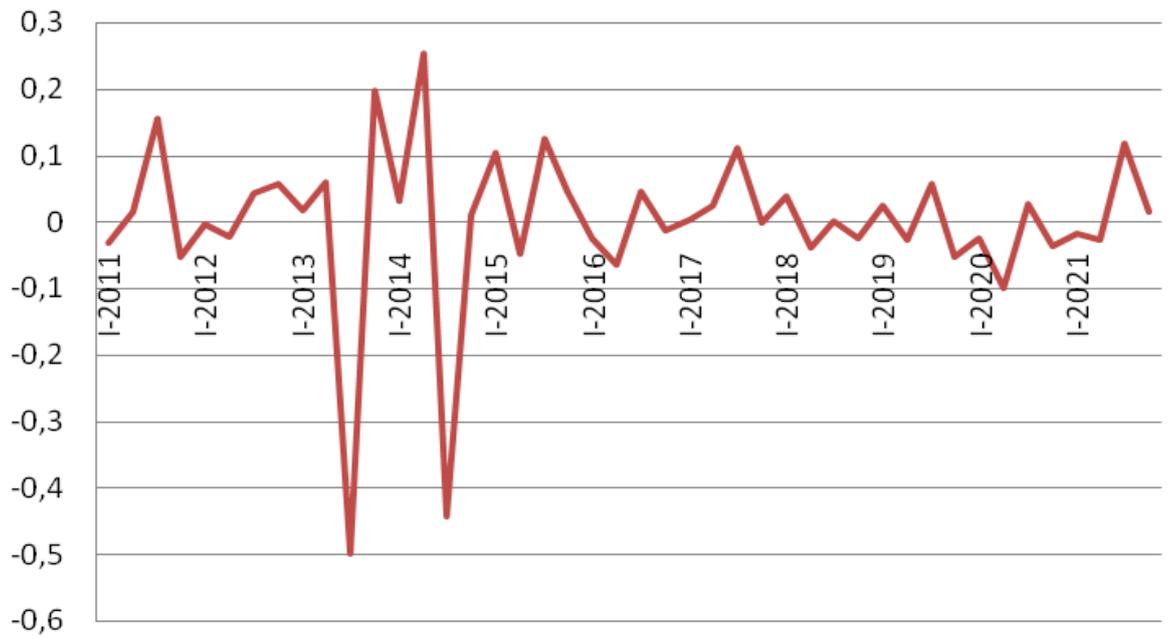
Aplicación del filtro Hodrick-Prescott a variables de la provincia de La Rioja

Gráfico 2.9. Gasto Social y filtro H-P La Rioja



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

Gráfico 2.10. Ciclo del Gasto Social- La Rioja. En logaritmos



Fuente: Elaboración propia en base a Filtro H-P.

