



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Unidad Multidisciplinaria- Programa de Historia Económica y Social

Tesis de Maestría en Historia Económica

¿El costo de la apertura comercial?

**Gasto público social para países de América Latina,
en perspectiva comparada (1950- 2008)**

Autora: Paola Azar Dufrechou

Tutor: Prof. Adj. Reto Eduardo Bertoni Mendaro – Doctor en Ciencias Sociales, Opción Historia Económica (FCS-UDELAR)

Montevideo, Uruguay
2012

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la tesis de investigación:

Título

.....

Autor

.....

Tutor

.....

Carrera

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor (Nombre y firma).....

Profesor (Nombre y firma).....

Profesor (Nombre y firma).....

Fecha:

Agradecimientos

Agradezco a Reto Bertoni, por su permanente apoyo para la concreción de este trabajo y a Leonel Muinelo-Gallo por la valiosa ayuda que prestó al proceso de investigación. También quisiera agradecer al Instituto de Economía por permitirme integrar este proyecto a mis actividades, al equipo del Área de Historia Económica, especialmente a Ulises García, por el acompañamiento de siempre y a Sebastián Fleitas, por las primeras inquietudes y trabajos compartidos sobre alguno de los temas que ocupan a esta tesis.

Resumen

Las decisiones sobre los recursos fiscales que asignan los gobiernos a las áreas de educación y salud y seguridad social tienen una importancia clave en materia de crecimiento económico y bienestar y varían en el tiempo y entre países en respuesta a diversos *shocks* e influencias. Una amplia literatura ha discutido la incidencia específica de la apertura comercial en estas decisiones.

La exposición al comercio internacional constituye una variable de contexto relevante para los países de América Latina, debido a que su rol ha sido central en el tránsito entre diferentes estrategias de crecimiento y desarrollo económico desde mediados del siglo XX. En este trabajo se analiza el efecto directo de esta variable en la asignación de recursos públicos al área social y cómo ha operado indirectamente afectando las restricciones fiscales de los gobiernos y el poder de negociación de la fuerza de trabajo.

El análisis se realiza para 31 países de ingreso alto y medio alto entre 1950 y 2008, en base a modelos estáticos para datos de panel y hace foco en la experiencia de países de América Latina en comparación con otras regiones.

Se encuentra que la apertura comercial ha jugado un rol negativo en la inversión social en países de la región en el largo plazo; ha contribuido a incrementar la vulnerabilidad del gasto social frente a otras variables fiscales y ha menguado la ya limitada incidencia de la fuerza de trabajo en las decisiones sobre este gasto.

Las conclusiones del estudio llaman la atención sobre las continuidades encontradas en la gestión fiscal y en la prioridad del gasto social en distintas etapas de la historia económica de América Latina.

Palabras clave: gasto público social, apertura comercial, prioridad fiscal, América Latina

Abstract

Public expenditure devoted to social areas plays a key role to promote economic growth and welfare. It varies across countries and time in response to different sort of *shocks* and determinants. An extensive literature has discussed the particular impact of trade openness on this expenditure.

For Latin American countries, trade openness has been important to define the economic framework within which two distinct economic and development strategies have taken place since 1950s. This research studies the direct effect of trade openness on government's fiscal commitment to social security and education and health. It also discusses the impact of trade through changing the fiscal capacity of state and the labor bargaining position.

The analysis covers 31 high and middle-upper income countries between 1950 and 2008. It applies static panel data models and focuses in the performance of Latin American countries *vis-à-vis* those from other regions.

The estimates suggest that trade openness has had a negative impact on social expenditure in the region. It has also made social expenditure more vulnerable to changes in other components of the fiscal equation and has lessened labor's political power to affect this kind of public investment.

The study underlines the continuities found in the fiscal management and the government priority given to social areas in the region across different periods of Latin American economic history.

Key words: social public expenditure, trade openness, fiscal priority, Latin America.

Tabla de contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1. Aspectos conceptuales	10
1.1. Fundamentos para la asignación de recursos al gasto público social	11
1.2. El rol de la apertura comercial en la determinación del gasto público social.....	15
¿Por qué importa la apertura comercial?.....	15
El rol de la restricción fiscal.....	18
El rol de la fuerza de trabajo	21
Otros mecanismos por los que opera la apertura comercial.....	24
1.3. Otros determinantes del nivel de gasto público social.....	24
1.4. Síntesis de las principales tendencias	27
Capítulo 2. Revisión de antecedentes en la literatura empírica.....	30
2.1. Acerca del vínculo entre apertura comercial y gasto público social.....	30
2.2. El efecto de la apertura comercial a través de cambios en otras variables fiscales ..	35
2.3. El poder de la fuerza de trabajo en contextos de apertura comercial.....	37
2.3. A modo de síntesis	39
Capítulo 3. Delimitación del problema y contexto del análisis.....	41
3.1. Patrones de gasto público social en los países que forman parte de la muestra	41
3.2. Las intermitencias de la apertura comercial en América Latina.....	46
3.3. La restricción fiscal en América Latina	49
3.4. El rol de la fuerza de trabajo y el impacto distributivo del gasto público social	51
3.5. Recapitulación e hipótesis	54
Capítulo 4. Base de datos y estadísticas descriptivas	57
4.1. Los datos y sus fuentes	57
4.2. Descripción de las variables principales que intervienen en el análisis	64
4.2.1. El gasto público total y social	64
4.2.2. La trayectoria de la apertura comercial.....	74
4.2.3. Desempeño de los componentes de la restricción fiscal	78
4.2.4. El rol de la fuerza de trabajo en países de América Latina.....	82
4.3. A modo de síntesis	88
Capítulo 5. Estrategia empírica y resultados	90
5.1. Estrategia empírica	90

Las variables de control y sus efectos	100
5.2. Resultado de los modelos empíricos	103
5.2.1. El rol de la apertura externa en el nivel del gasto público social.....	104
5.2.2. Restricción fiscal, asignación de recursos al gasto social y apertura comercial ..	111
5.2.3. Apertura e incidencia del poder de la fuerza de trabajo en el nivel de gasto social en países de América Latina	116
Anexo Capítulo 5.....	120
Capítulo 6. Discusión de resultados y comentarios finales	134
Fuentes.....	144
Bibliografía.....	146

Introducción

El monto de recursos que una sociedad destina a la provisión pública de educación, salud y seguridad social brinda información acerca de cómo se asigna una parte de los frutos del crecimiento económico que impacta en la ampliación de las oportunidades y las capacidades de las personas. También incide en las posibilidades de crecimiento económico futuro, como han señalado los teóricos del “crecimiento endógeno”.

Pese a la relevancia de este compromiso fiscal, desde fines de los años 1970s., diversas voces desde la academia y la política plantearon que la apertura económica, al exponer a los países a las presiones de la competencia internacional, dejaría al descubierto la “obsolescencia” de la prioridad fiscal otorgada a las transferencias y servicios sociales. Esta visión se difundió rápidamente en los países desarrollados, sobre todo en los de Europa Occidental, donde el gasto público social había sido especialmente elevado. La revelación constituiría una lección para que los países menos avanzados optaran por re-direccionar y acotar los recursos fiscales a la cobertura de las necesidades sociales más básicas.

Pero, ¿es posible afirmar que la creciente orientación a la apertura comercial ha lesionado, efectivamente, la voluntad de los gobiernos de invertir en las áreas sociales, mirado desde un punto de vista histórico? ¿Realmente la apertura comercial ha producido un cambio en las posibilidades de destinar recursos fiscales a estas áreas, comparando con etapas de menor integración comercial?

Si bien los datos sobre el nivel alcanzado por el gasto público social a principios del siglo XXI no confirman los extremos sombríos que le fueran augurados, debe reconocerse que la creciente inserción internacional de las economías multiplica las presiones del contexto económico externo sobre las decisiones de asignar recursos al área social. Esta finalidad compite con la financiación de otros gastos o con la reducción de la presión tributaria, que permita ganar mercados, mantener la competitividad externa y atraer capitales (tanto para la inversión directa como financiera).

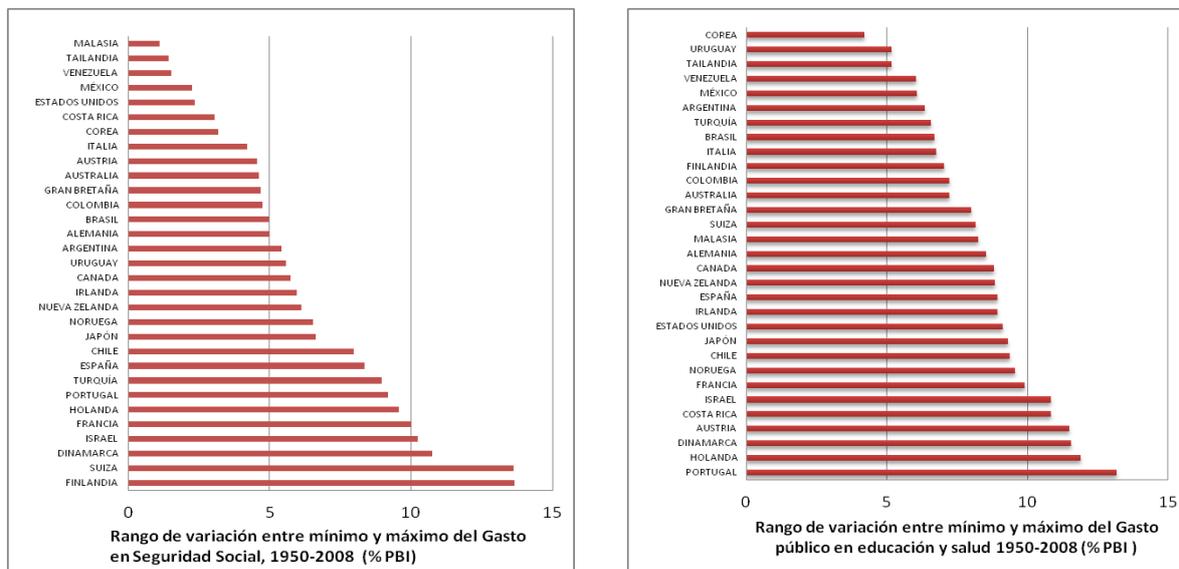
El presente trabajo tiene como objetivo indagar en el rol de la apertura comercial para explicar la proporción de riqueza que representa el gasto público social en educación y salud y en seguridad social para un conjunto de países seleccionado. El análisis considera una perspectiva de largo plazo y hace especial hincapié en las características de la relación entre apertura comercial y este tipo de gasto público en economías de América Latina.

La investigación se realiza a partir del estudio de datos de panel para 31 países de ingreso alto y de ingreso medio alto (de América Latina y del Este de Asia) en el período 1950-2008. El método de análisis se aplica para estimar el impacto directo de la apertura en la participación de los gastos públicos sociales elegidos en el producto. También se utiliza para aproximar el efecto de dos mecanismos indirectos por los que la apertura comercial puede afectar el compromiso público con estas áreas sociales: los cambios que induce en la restricción fiscal de los gobiernos y la alteración de la fuerza de los movimientos de trabajadores para demandar protección social.

El aumento del gasto público constituye una de las características más destacadas de las finanzas públicas del siglo XX. Esta evolución estuvo acompañada por cambios considerables en su composición, en línea con la transformación en las percepciones de la sociedad sobre qué tareas competen a los Estados. Hasta el siglo XIX, las actividades del sector público se limitaban al mantenimiento de la ley, el orden y la seguridad exterior y en una porción muy restringida, a la provisión de algún servicio básico y la inversión. A partir del siglo XX y en particular, desde la segunda posguerra, se produjo un cambio sustantivo en la estructura del gasto y cobró relevancia la atención a las áreas sociales. Como corolario, a principios del siglo XXI, el gasto público destinado a educación, salud y seguridad social representa, en promedio entre 30% y 12% de la riqueza generada por los países de ingreso alto y medio alto, respectivamente.

El Gráfico 1 permite observar las importantes variaciones (en puntos del producto) registradas por el gasto público social para un amplio conjunto de países desde mitad del siglo XX hasta el presente.

Gráficos 1. Variación del gasto público en seguridad social y en educación y salud, 1950-2008 (puntos porcentuales del Producto Bruto Interno-PBI)



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

La considerable ampliación del gasto público social en los países de ingreso alto de occidente se dio en el marco de la consolidación de los “estados o regímenes de bienestar”, desde la segunda mitad del siglo XX¹. La denominación alude al conjunto de políticas públicas orientadas a asegurar a la ciudadanía un nivel mínimo de bienestar, protegerla contra los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez, maternidad y promover la acumulación de capital humano. Investigadores como Esping-Andersen han señalado que la puesta en marcha de estos programas ha sido un ingrediente clave para la consolidación de la democracia en los países desarrollados durante la posguerra (Esping-Andersen: 1990)².

Sujetas a otros diseños, también desde la misma época, economías de América Latina ampliaron la implementación de políticas para amortiguar riesgos sociales. Algunos países

¹ Es importante destacar que los seguros sociales y la provisión de servicios básicos era previa. Se originó a fines del siglo XIX en los países escandinavos y luego se expandió a Gran Bretaña y la Alemania “bismarckiana”, para alcanzar a otros países de Europa y de fuera del continente a principios del siglo XX.

² Esping-Andersen y sus interlocutores son tributarios de la larga tradición de la sociología histórica comparada en política social iniciada por Titmus en 1958 y ampliada por los estudios de Marshall en los sesenta y Wilenski en la década de 1970s. También de la segunda ola de investigaciones en este tema de los años 1980s, que tiene como referencia principal el trabajo de Flora y Hedienheimer (1981) y otros como el de Korpi (1983) y Alber (1986).

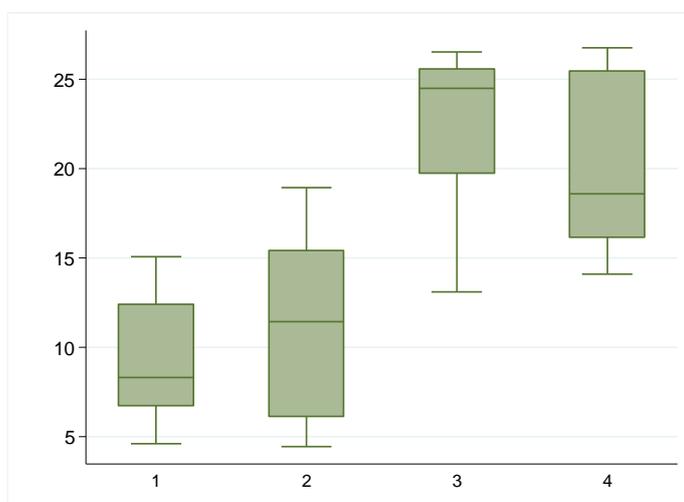
de esta región desarrollaron sistemas de bienestar modelados a imagen de los europeos, destinando crecientes recursos a planes de pensiones, salud, educación y asignaciones familiares (Segura-Ubiergo: 2007). Dadas las características de cobertura y diseño de la protección suele aceptarse que si bien no llegan a conformar “estados de bienestar” propiamente, configuran “estados sociales” (Filgueira: 1998, 2006).

La historia ha sido diferente para los países de ingreso medio del este asiático. En su caso, la provisión de seguros sociales ha sido mínima y los sistemas de salud han sido atendidos por el mercado. En cambio, la educación ha concentrado mayor atención. Este patrón predominó desde el inicio de la Guerra Fría y comenzó a alterarse en el sentido de una mayor expansión del gasto público social con la llegada de gobiernos democráticos, después de la década de 1970 (Haggard y Kaufman: 2008).

Si se considera la distribución del gasto social según el nivel de ingreso per cápita de los países, la imagen que se obtiene evoca a la llamada “paradoja de Robin Hood” (Lindert: 2004). La idea alude a que el gasto social es más elevado en los países más ricos, aún cuando debería esperarse que fuera mayor en aquellos relativamente más pobres (donde más se necesita). La misma tendencia parece reiterarse en cuanto a la eficiencia distributiva de los programas financiados: el gasto público en educación y seguridad social, por ejemplo, suele cubrir con mayor amplitud a la clase media que a los hogares de menores ingresos.

Tras este patrón general se encubre una relación entre riqueza y gasto público social que no es automática. Así, economías con similares niveles de ingreso per cápita varían considerablemente en cuánto sus gobiernos destinan al gasto público social. El Gráfico 2 muestra la dispersión en los niveles de gasto social ejecutados por países distribuidos en cuatro grupos según su nivel de ingreso per cápita (ordenados de menor a mayor nivel de riqueza).

Gráfico 2. Dispersión promedio del gasto público social según nivel de ingreso per cápita de países de ingreso alto y medio alto, 1950-2008



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

A la dispersión observada según nivel de riqueza per cápita, debe sumarse que -como el resto de los instrumentos de política fiscal- la opción por el gasto público social resulta de la combinación de otros factores políticos, socio-demográficos y económicos. Por lo tanto, a la diferencia en los recursos disponibles en los países se agregan aspectos relativos a la orientación estratégica de las políticas que se eligen y la sostenibilidad de los acuerdos que logre el Estado para darles continuidad, bajo diferentes marcos institucionales.

Juegan, también, las dificultades que enfrentan los gobiernos para gestionar sus finanzas públicas en el contexto macroeconómico general, tanto en el frente interno como externo.

El énfasis de este trabajo en el papel de la apertura comercial para explicar el nivel de gasto público social se basa en dos argumentos centrales. Por un lado, su importancia para definir las condiciones del entorno macroeconómico y su cambio a partir de la década de 1970, especialmente para América Latina. Por otro, la amplia discusión que puede recogerse en la literatura sobre los factores que hacen a la economía política de las decisiones sobre inversión social ante cambios en la exposición de los países a la competencia internacional. Las preocupaciones centrales que articulan el esfuerzo analítico propuesto se organizan en torno a estos dos temas.

Con respecto a la primera motivación, la política de inserción internacional constituye un ingrediente clave para buscar “explicaciones a los logros y fracasos de la experiencia económica latinoamericana en el largo plazo” (Bértola y Ocampo 2010:14).

El modelo de “industrialización dirigida por el Estado”, que prevaleció entre la segunda posguerra y la década de 1970, se apoyaba en dos pilares principales: un papel preponderante del Estado (extensas regulaciones, ampliación del gasto público, presencia de empresas estatales) y una economía relativamente cerrada (altas barreras arancelarias, cuotas y control de cambios). Como resultado, el desempeño comercial de la región en esta etapa fue relativamente modesto comparado con el resto del mundo capitalista. Si bien parte de la razón reside en las políticas comerciales de los países industrializados, en gran medida la explicación remite a la decisión de los gobiernos latinoamericanos de industrializarse mediante una estrategia orientada “hacia dentro”³ (Stallings y Peres: 2000).

La creciente exposición al comercio internacional a partir de las décadas de 1970s y 1980s. ha sido parte de la más relevante transformación de las políticas económicas que tuvo lugar en la región, desde la segunda posguerra mundial. Las “reformas estructurales” que comienzan a aplicarse en la década de 1980 (y sobre todo en los años noventa) condujeron a que un número amplio de países pasaran a ser economías más orientadas al mercado y abiertas al resto del mundo. La acelerada internacionalización de los mercados y de la producción generó cambios drásticos en los regímenes de incentivos a la producción, en las estrategias y formas de inserción de las empresas transnacionales en las economías de la región y en el diseño de las políticas sociales (CEPAL: 2002).

En las décadas de 1960 y 1970, los países del este asiático también aceleran su vocación exportadora. Estas economías adoptaron una orientación explícita hacia las exportaciones, basada en su experiencia previa de industrialización sustitutiva, ampliando su participación en el comercio y la producción internacional a fines del siglo XX. La mayor apertura

³ Si bien durante la etapa de la también llamada “industrialización por sustitución de importaciones”, el valor del comercio en América Latina creció rápidamente, lo hizo a un ritmo más lento que el promedio mundial hasta 1970 e inferior al crecimiento del producto regional (Stallings y Péres: 2000). Es decir, las exportaciones perdían peso como proporción de la producción en América Latina, en tanto en otras partes del mundo sucedía lo contrario (Cárdenas et al.: 2000).

comercial del período también afectó a las economías de ingreso alto: la movilidad de las empresas transnacionales y la producción en redes basadas en los arreglos de subcontratación en diferentes regiones del mundo, determinaron un nuevo impulso para que las economías avanzadas buscaran competir en base a una reducción de costos.

Por su parte, la literatura sobre la relación entre apertura comercial e inversión en las áreas sociales subraya la incidencia de diferentes grupos de interés en las decisiones sobre política fiscal que terminan adoptando los gobiernos.

Así, para economías desarrolladas, la evidencia indica que la mayor inserción internacional ha sido acompañada por el aumento de sus presupuestos en protección y promoción social (Cameron: 1978, Rodrik: 1997, Garrett: 1998). Para estos autores, el mecanismo subyacente se encuentra en el poder de la acción colectiva, que lleva a los actores más afectados (por ejemplo, quienes pierden su trabajo o se desempeñan en industrias no competitivas) a utilizar a sus sindicatos y a los partidos políticos para presionar y obtener compensaciones de parte de los gobiernos.

La relación en los países en desarrollo no parece tan directa, e incluso se ha encontrado el efecto opuesto (Garrett: 2001; Kaufman y Segura: 2001; Rudra: 2002; Wibbels: 2006). Algunos análisis han sugerido que el gasto público social es difícil de atender, dadas las crecientes presiones para competir globalmente en los mercados de exportaciones y financieros, porque aumentan los costos de producción y reducen los márgenes de ganancia. Otros estudios señalan que las instituciones domésticas que median los efectos del mercado internacional sobre las políticas de bienestar en los países desarrollados, como los movimientos sindicales, partidos políticos sólidos o instituciones democráticas fuertes, simplemente no existen en los países en desarrollo (Gough: 2004).

Adicionalmente, las preferencias de los gobiernos, basadas en las reglas de decisión políticas y las acciones de los grupos de presión, pueden determinar que los programas presupuestales asociados a las áreas sociales sean especialmente volátiles y proclives a experimentar recortes. Dependiendo del manejo fiscal que caracteriza a los gobiernos, la propensión a sostener niveles crecientes de gasto social en las distintas economías es variable, para cualquier nivel de apertura. Sin embargo, en todos los casos, la interacción

de las restricciones presupuestales con el contexto de apertura comercial, suma nuevas tensiones tanto por la inestabilidad de las fuentes de financiamiento como por las presiones para reducir el gasto público.

La investigación que ha dado lugar a este trabajo se encuentra en línea con las proposiciones anteriores. La preocupación central reside en identificar si los crecientes niveles de apertura comercial que han tenido lugar en el período, transformaron el monto de recursos destinados a la seguridad social, por un lado y a la promoción del capital humano (educación y salud), por otro. La interpretación de los resultados permitirá retomar los argumentos sobre diferencias en el poder de presión de los actores sociales en los diferentes países. En particular, se considera cómo opera este aspecto en países de América Latina.

Otro de los intereses de esta investigación refiere a la manera en que se comporta la restricción fiscal en relación al gasto social para diferentes niveles de apertura comercial: ¿aumenta la vulnerabilidad del gasto público social frente a otras variables fiscales, a medida que crece la apertura comercial?

Con respecto a la contribución del presente estudio, es preciso realizar algunas puntualizaciones. Lejos de desconocer que los trabajos abocados a desentrañar el vínculo entre apertura comercial y gasto social han sido numerosos, en éste se introducen dos aspectos nuevos a la discusión. En primer lugar, se contraponen las tendencias de largo plazo del gasto social considerando simultáneamente la experiencia de países de ingreso alto y países de ingreso medio-alto, especialmente de América Latina.

En segundo término, se amplía el período de análisis. Las conclusiones de estudios previos refieren al período posterior a 1970. La construcción de una base de datos que muestra la dinámica en los veinte años previos permite entender si las tendencias encontradas responden a las características del entorno macroeconómico prevaleciente desde fines del siglo XX o se originan en etapas anteriores. En este sentido, los resultados obtenidos pueden contribuir al conocimiento de nuevos aspectos del desempeño de la región latinoamericana durante el período de “industrialización dirigida por el Estado”.

Por último es importante notar que pese a que la investigación se encuentra en diálogo estrecho con la amplia literatura que se ocupa del estudio de los “regímenes de bienestar” y sus especificidades en diferentes regiones, este tema no constituye el centro de análisis. Por lo tanto, este trabajo no comprende discusión empírica alguna sobre el diseño de los esquemas de protección, su cobertura, alcance distributivo o la calidad de su gestión entre países. El propósito es explorar qué rol ha cumplido la apertura comercial entre las motivaciones que inciden en que los países inviertan parte de su riqueza en el gasto público social.

Se espera que los resultados de investigación brinden nuevos indicios para reflexionar, en base a la experiencia histórica, sobre las restricciones institucionales que operan en la asignación de recursos públicos a las áreas sociales, en diferentes regiones. En especial, para avanzar en la comprensión de los caminos y las limitaciones que han encontrado países de América Latina para asumir un mayor compromiso fiscal con la protección social.

Estos aspectos, surgidos de la mirada al largo plazo, pueden contribuir a reflexionar en qué sentido podrían alterarse las decisiones de política, de modo de obtener efectos positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar futuro.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo 1 se desarrollan los aspectos conceptuales que orientan el análisis. El capítulo 2 contiene una revisión de los principales antecedentes empíricos y de los hallazgos que sirven como punto de partida a este estudio. En el capítulo 3 se describen las principales condiciones de contexto que han pautado la evolución del gasto público social en el período 1950-2008, con énfasis en países de América Latina. También se discute en qué medida tanto los postulados teóricos como los provenientes de los modelos analíticos aplicados en trabajos previos deben adaptarse o moldearse para permitir interpretar la información disponible. Las características de los datos y una primera aproximación a la historia que cuentan se incluyen en el Capítulo 4. En el Capítulo 5 se detallan los modelos de análisis utilizados y los resultados obtenidos. Finalmente, el Capítulo 6 contiene una discusión de los hallazgos y las apreciaciones de cierre del trabajo. Los cuadros que recogen los resultados del ejercicio empírico se incluyen en el Anexo al Capítulo 5.

Capítulo 1. Aspectos conceptuales

En este Capítulo se presentan los principales aspectos conceptuales acerca del vínculo entre apertura comercial y asignación de recursos al gasto público social discutidos en la literatura. Si bien no constituyen desarrollos teóricos propiamente dichos, ofrecen líneas interpretativas sobre las características de dicho vínculo, importantes para el análisis de largo plazo que propone este trabajo.

Tradicionalmente, las perspectivas teóricas desde la economía han otorgado mayor atención al diseño y rol de los impuestos en el crecimiento y desarrollo económico, que a los gastos públicos. Ello es particularmente cierto en la investigación de los efectos distributivos de la política fiscal. En cambio, los abordajes desde la ciencia política proporcionan un cúmulo más amplio de discusiones del lado de los gastos. Sin embargo, en este campo disciplinar, el interés se ha vinculado fuertemente a la investigación sobre el surgimiento, consolidación y permanencia de los “estados de bienestar” en los países desarrollados de Occidente. Por esta razón, los patrones y conclusiones que se derivan suelen requerir un esfuerzo de adaptación para aplicarse a la realidad de las regiones en desarrollo. Justamente, este esfuerzo ha ocupado la atención de una amplia gama de estudios durante los últimos diez a quince años. El marco conceptual que se describe en este capítulo se encuentra delimitado por estas dos condiciones.

Es importante notar que los recursos públicos destinados a seguridad social, educación y salud representan la mayor proporción del esfuerzo fiscal en el área social. Por tanto, son los componentes usualmente aludidos en los estudios y constituyen, también, el centro de análisis de este trabajo.

En la sección siguiente se discuten las razones por las que los gobiernos pueden alentar un mayor gasto público en el área social. Luego, se analiza el rol de la apertura comercial y cómo ésta ha operado indirectamente sobre el gasto público social a través de la presión de la fuerza de trabajo y de las restricciones fiscales. También se revisan los posibles efectos de otros determinantes del compromiso fiscal en áreas sociales, por la atención que han recibido en la literatura. En base a este relevamiento, en la sección final se resume el núcleo de interrogantes que guía el trabajo empírico.

1.1. Fundamentos para la asignación de recursos al gasto público social

Desde sus orígenes, la ciencia económica ha enfatizado el papel de los mercados como proveedores eficientes de bienes. Sin embargo, un conjunto de limitaciones impide que cumplan cabalmente esa función. Entre las principales razones para que existan “fallos de mercado” en esta provisión se encuentran: la competencia imperfecta (los agentes económicos que producen –y los que demandan- no compiten en pie de igualdad); la existencia de bienes públicos (aquellos cuyo consumo es no rival y no excluyente, por lo tanto, o bien el mercado no está interesado en suministrarlos o bien lo hace de modo insuficiente); la operación de mercados incompletos (que no proveen todos los bienes y servicios por los que los individuos están dispuestos a pagar, por un precio que cubra sus costos de producción); la presencia de incertidumbre (existe información imperfecta, altos costos de transacción y selección adversa) y de externalidades, cuando los actos de una persona o empresa imponen costos/benefician sin proponérselo a otras (Stiglitz:1995). En estas circunstancias, el mercado no conduce a una asignación eficiente u óptima de recursos en el sentido de Pareto y se justifica la intervención del Estado⁴.

En el caso del gasto social, la provisión de educación, salud y seguridad social puede asociarse con la producción de “bienes públicos” para los que la falta de competencia y la existencia de mercados incompletos justifican la regulación estatal. También constituyen un fuerte motivo para su producción pública, los problemas de procesamiento de información para acceder a ellos y las externalidades positivas que generan en el desarrollo individual y el bienestar social (Barr: 2004).

Pero, la acción del Estado en la economía se respalda en un motivo adicional. Incluso si los mercados logran asignaciones eficientes, ello no implicaría necesariamente mejora alguna en términos de la distribución de los recursos. Es decir, mercados competitivos pueden generar y mantener una distribución muy desigual del ingreso. El Estado incide en esta distribución a través de sus regulaciones, de la política tributaria, de los programas de gasto y transferencias e incluso de empleo público (Musgrave: 1959).

⁴ Una asignación de recursos es óptima en el sentido de Pareto cuando determina que no es posible mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de otro.

Desde esta perspectiva, surgen nuevos argumentos para respaldar el gasto público social. Al suministrar educación y salud, el Estado contribuye a que las personas se desarrollen como tales, a que puedan obtener mejores empleos y logren escapar o mantenerse alejadas de la pobreza. Se trata de una inversión que tiene un impacto potencial elevado en la distribución de ingresos futura. En el corto plazo, la intervención pública en estos sectores amortigua la carga que significa para el presupuesto de una proporción muy importante de los hogares cubrir por completo el costo de estas necesidades básicas (Huber et al.: 2008).

Por su parte, al asumir la organización y financiación de programas de seguridad social, el Estado busca garantizar que los ingresos perdidos a consecuencia de distintos riesgos sociales puedan reemplazarse (al menos en parte). Busca, también, que los ingresos puedan redistribuirse. La seguridad social comprende tanto esquemas de ahorro, de cara al retiro de la vida laboral activa, como programas para aliviar el impacto del desempleo y de las enfermedades o discapacidades y para asistir a las familias o combatir la pobreza. En los seguros privados existe una estrecha relación entre los pagos realizados por el tomador del seguro, los riesgos que se enfrentan y lo que se recibe. Sus costos (o primas) tienden a aumentar si sólo los contratan las personas más vulnerables (problema de selección adversa). La intervención del Estado en este terreno es clave porque puede obligar a todos los individuos a comprar el seguro, para evitar el problema de selección adversa, redistribuyendo costos (quienes tienen menores riesgos pagan más de lo que les correspondería y los que tienen más, pagan menos de lo que deberían) y repartiéndolos entre generaciones distintas (Stiglitz 1995: 362-379).

La preferencia de los gobiernos por este tipo de gasto se define en un marco de conflictos entre consideraciones respecto a la eficiencia y a la equidad. Los gobiernos deciden entre objetivos competitivos: el mejor uso posible de recursos y la preocupación por lograr que los beneficios de la actividad económica alcancen a toda la población. Ello subraya la naturaleza normativa de estas medidas, que reflejan los valores y percepciones acerca del bienestar y de la “conveniencia de la igualdad” que rigen en cada sociedad. En oposición, la preocupación por la eficiencia se inscribe en el terreno de lo positivo (Hindriks y Myles 2004: 29-32).

Los argumentos por los que las sociedades y sus gobiernos pueden o deben inclinarse hacia políticas más o menos redistributivas han sido materia de investigación y amplio debate. Las posturas se dividen en dos grandes grupos: los *libertarios*, conciben que la redistribución es forzada por el poder político que van adquiriendo los menos favorecidos. Los *liberales* comprenden, a su vez, visiones opuestas: por un lado, la de los *utilitaristas*, que sostienen que los grupos relativamente más ricos de una sociedad pueden optar por seguir a partidos políticos que los graven con mayor firmeza y así contribuir a las políticas redistributivas, guiados por motivos altruistas. Por otro, la inspirada por Rawls, que plantea que la justicia es el principal objetivo de la política⁵. Por ello, todos los bienes (incluidos la libertad y las oportunidades) deberían ser distribuidos equitativamente, a menos que una distribución desigual favoreciera a los individuos o grupos que están en desventaja. El rol del Estado, para esta corriente, es centralmente de igualación⁶.

Bajo cualquiera de las visiones, los mecanismos políticos determinan las cantidades y el tipo de bienes públicos que se ofrecen. Los sistemas eleccionarios son los instrumentos para resolver los conflictos que surgen de la variedad de opiniones sobre cómo deben desempeñarse los gobiernos. Este mecanismo (siempre que exista y funcione) no está exento de dificultades: el equilibrio del sistema de votación por mayoría refleja las preferencias del “votante mediano” (aquel que desea un volumen de bienes públicos tal que la mitad de los votantes prefiere demandar más, y la otra mitad menos), pero difícilmente se alcanza este equilibrio. Además, las elecciones generales sólo transmiten una información reducida sobre la actitud de los votantes hacia cada uno de los bienes públicos (es difícil hallar un sistema que permita que la ciudadanía revele adecuadamente sus preferencias). Por otra parte, no existe ningún método sencillo para resolver coherentemente las diferencias entre las preferencias individuales, dilema conocido como el “teorema de imposibilidad de Arrow”⁷. Finalmente, los representantes electos pueden obrar de muchas maneras: según su propio interés (es decir, para mantener su cargo), tratando de reflejar las opiniones de sus electores o en beneficio “de su clase” o ideología (Stiglitz: 1995).

⁵ Rawls, J. 1972 *A theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.

⁶ En Barr (2004: Cap. 3), pueden encontrarse los diferentes debates sobre la definición de justicia.

⁷ Arrow, K. 1963 *Social Choice and individual values*, New York: Wiley.

En cada instancia de definición actúan, además, las presiones de grupos de interés políticos y sociales y la competencia entre los propios políticos para orientar la redistribución y elegir el mecanismo presupuestario más idóneo. Por ello, el programa de gasto que acaba adoptándose suele ser el resultado de un “pacto” entre las ideas de los grupos de interés con mayor poder y, a menudo, incompatible con algunos de los objetivos originalmente perseguidos.

A las consideraciones anteriores, se agregan argumentos por los que el gasto público social se promueve por su vínculo con el desarrollo humano y el crecimiento económico. Los principales autores del “enfoque del desarrollo humano” han señalado que la ruta por la cual el crecimiento del producto influye de forma más eficaz sobre el bienestar de las personas depende, en gran medida, de los recursos que puedan emplearse en la mejora de los servicios sociales. Incluyen, entre ellos, el cuidado público en salud, la educación básica, la alimentación. Estos servicios se consideran esenciales para ampliar las libertades y capacidades humanas y las oportunidades de vida de los individuos y tienen, a su vez, impactos positivos en el desempeño de la economía⁸.

Del lado de las “teorías del crecimiento endógeno”, la inversión en capital humano (educación y salud) se traduce en un mayor potencial para la innovación, con impactos positivos en el nivel de productividad global. Además, en la medida que este tipo de gasto promueve una distribución más equitativa del ingreso, tiene un efecto positivo en el nivel de actividad agregada, al propiciar una mayor realización de los planes de inversión de los agentes privados⁹.

En síntesis, a lo largo de la historia, tanto las ineficiencias de mercado como los problemas distributivos y la preocupación por el crecimiento y el desarrollo económico han estado tras la ampliación de los programas de gasto público en educación, salud y seguridad

⁸ Nussbaum, M.C. y Sen, A. (eds) 1993 *The quality of life*, Oxford: Clarendon Press; Anand, S. y Sen, A. 1994 “Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades”, New York: UNDP; Sen, A. 1999 *Development as freedom*, New York: Alfred A. Knopf.

⁹ Lucas, R.E. 1988 “On the mechanics of economic development” en *Journal of Monetary Economics*, 22; Romer, P.M. 1990 “Endogenous technological change” en *Journal of Political Economy*, 98; Grossman, G.M. y Helpman, E. 1991 *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: M.I.T. Press; Perotti, R. 1993 “Political equilibrium, income distribution, and growth” en *Review of Economic Studies*, 60.

social. Finalmente, su composición y monto, dadas las restricciones que impone el contexto en cada país, derivan de definiciones que son centralmente políticas y que hacen a la valoración que reciben en cada sociedad.

Cuando se formulan políticas en economías comercialmente abiertas y expuestas a una alta movilidad de capitales, los gobiernos enfrentan no sólo las presiones del contexto interno, sino también las provenientes de instituciones, actores y variables que interactúan con el contexto internacional.

1.2. El rol de la apertura comercial en la determinación del gasto público social

¿Por qué importa la apertura comercial?

La integración comercial ha sido una de las explicaciones más citadas para comprender la expansión y permanencia del gasto público social en los países capitalistas avanzados (reunidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE).

Originalmente, la preocupación residía en el vínculo entre apertura comercial y gastos totales y ocupó, sobre todo, a científicos políticos. En Cameron (1978) y en Katzenstein (1985) se señala que el tamaño del gobierno (medido a través de la participación del gasto público total en el producto) en economías pequeñas y abiertas como las de Suecia, Austria u Holanda se vincula a que los Estados ampliaron sus funciones para proveer a la ciudadanía de un “colchón” contra los riesgos de exposición al comercio internacional.

Retomando estas ideas, Rodrik (1997, 1998) logra mostrar que la exposición al comercio para países de la OCDE en los años 1960s se comporta como un predictor estadísticamente significativo de la expansión del tamaño del gobierno en las tres décadas siguientes. El mayor gasto se vincula a la importancia de los seguros sociales, que permite otorgar cobertura a la ciudadanía contra el riesgo externo (medido a través de la variabilidad de los términos de intercambio) que implica la apertura comercial¹⁰.

¹⁰ Como se aclara en Garrett (2001), la tesis de Cameron no es exactamente igual a la planteada por Rodrik. Cameron no predice que aumentos en la exposición al comercio en el corto plazo traduzcan en crecimientos del gasto público. Se refiere a una tendencia de largo plazo.

Garrett (1998 y 2001) denomina la existencia de incentivos a expandir el gasto público en respuesta a la mayor apertura comercial como “hipótesis de la compensación”. Apertura comercial y gasto público social aparecen, pues, asociados positivamente.

La alternativa, siguiendo a Garrett, es que prime la “hipótesis de la eficiencia”. El concepto subraya las presiones derivadas de la competitividad y las amenazas de desplazamiento de las inversiones que enfrentan los países. En esta perspectiva, los programas de transferencia de ingresos y los servicios sociales elevan los costos laborales, distorsionando el mercado de trabajo y sesgando las decisiones de inversión inter-temporales. Esto sucede porque financiar el gasto público conduce al aumento de los impuestos y de la deuda pública. Lo primero atenta directamente contra el consumo y el ingreso; lo segundo, determina aumentos en las tasas de interés real y por lo tanto, afecta la inversión. En caso que también conduzca a una apreciación del tipo de cambio real, erosiona directamente la competitividad. En consecuencia, se registra una suerte de relación de “suma cero” entre el gasto público y la apertura comercial (Garrett: 2001).

Esta idea se encuentra asociada a la noción de “carrera hacia el fondo” (“*race to the bottom*”), que sugiere que los gobiernos reprimen orientaciones redistributivas (y por ende, sus costos) de modo de mantener posiciones en la producción internacional.

Tanto la “hipótesis de la compensación” como la “hipótesis de la eficiencia” operan en el marco de las limitaciones al funcionamiento de la teoría del comercio internacional y al modelo de dotación de factores de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)¹¹.

Según éste cuando un país comercia con otro que presenta una mayor dotación de mano de obra no calificada, al importar sus bienes da lugar a una reducción de la demanda relativa de trabajadores no calificados respecto a los calificados en su territorio. Esto aumenta la prima por calificación (en el país abundante en recursos más formados) y la reduce en su socio. En este marco, para que se produzca un cambio en los salarios relativos, los países que comercian deben tener diferente dotación de factores. Como la mayor parte del

¹¹ El teorema propuesto por los autores también se conoce como el “modelo de dotación de factores” y constituye un desarrollo clave en el marco de la teoría del comercio internacional.

comercio ha tenido lugar entre países desarrollados (cuya dotación de factores es similar), las predicciones teóricas harían suponer que los efectos sobre el mercado laboral serían escasos.

No obstante, como señala Rodrik (1997) siguiendo a Wood (1994), la competencia importadora desplaza de operaciones muchas actividades intensivas en mano de obra de baja calificación, que de otro modo serían activas en los países desarrollados. Además, fruto de la competencia, avanza la aplicación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, lo que también tiene un impacto negativo en la ocupación.

Por estas razones, puede esperarse que en economías más abiertas al comercio internacional y a la inversión, la demanda de trabajo, que es una demanda derivada de la de bienes, tienda a aumentar su elasticidad, generando problemas en el mercado de trabajo. La razón: los empleadores y los consumidores finales pueden sustituir trabajadores locales por extranjeros más fácilmente (Richardson y Khripounova: 1996).

Rodrik subraya que la literatura económica se ha centrado en identificar cuánto ha descendido la curva de demanda por trabajadores no calificados en los países desarrollados, pero ha prestado menos atención a las consecuencias del aumento de su elasticidad. El mayor comercio y las oportunidades de inversión hacen más costoso que los trabajadores obtengan mejores condiciones de empleo. Cada vez es más difícil que los empleadores sean disuadidos de financiar mejoras laborales, porque éstos se vuelven más sensibles a cada cambio en los costos. Por lo tanto, cuanto mayor la elasticidad demanda de trabajo, mayor la proporción de los costos que deben soportar los trabajadores para mejorar la calidad del empleo.

Para los países en desarrollo, el teorema HOS predice que al aumentar la demanda del factor económico abundante (trabajo no calificado), el comercio propicia mejoras en los salarios y el empleo (Krugman y Venables: 1996; Leamer: 1996). No obstante, en Wood (1997) se desafía esta premisa. La apertura ha tenido el efecto contrario en países de América Latina, en parte porque el factor productivo abundante en varios países de esa región es el capital natural y no el trabajo no calificado. Del otro lado, en países donde

efectivamente la mano de obra de baja calificación es relativamente más abundante, el aumento de las exportaciones no se ha traducido en mejores condiciones de empleo.

Esta constatación no implica una postura contra la apertura comercial. Se admite que en el largo plazo, la integración de mercados puede terminar favoreciendo a todos los segmentos de la sociedad, si promueve una asignación más eficiente de los recursos en la producción y la inversión. No obstante, a corto plazo, la mayor competencia importadora puede aumentar la incertidumbre y la desigualdad en la distribución del ingreso¹².

Esta situación traslada a los gobiernos una fuerte presión para que ofrezcan garantías contra la inseguridad económica y compensen a los “perdedores” que resultan de la competencia internacional.

Igual que para las economías desarrolladas, el impacto negativo de la apertura comercial en los países en desarrollo contradice la predicción teórica. No obstante, mientras la hipótesis de la “compensación” ha tendido a difundirse como la reacción de economía política entre las primeras, la hipótesis de la “eficiencia” ha tenido más presencia entre las otras.

El rol de la restricción fiscal

Como se ha señalado, es preciso realizar negociaciones fiscales específicas que permitan sostener los gastos sociales y estas negociaciones dan lugar a que los gobiernos sean más propensos a actuar bajo la hipótesis de la “compensación” o de la “eficiencia”, en un escenario de apertura comercial.

La capacidad de los gobiernos para mantener el gasto o para comprometerse con nuevas erogaciones está afectada por las restricciones fiscales que enfrentan en el corto y mediano plazo. Es decir, depende de cómo se gestionen los impuestos, los resultados fiscales, la deuda y sus servicios.

¹² Siguiendo el teorema HOS, se espera que en los países desarrollados el efecto sea especialmente fuerte sobre la desigualdad. La inseguridad no tendría por qué incrementarse en igual medida, debido a la baja volatilidad del comercio y a la importante ponderación del comercio intra-firma en los países desarrollados.

En su trabajo clásico sobre las finanzas públicas, Musgrave asigna importancia no sólo al rol de la política fiscal en la asignación de recursos y redistribución del ingreso: también se refiere a su rol en la estabilización de la economía. Señala que las políticas públicas deben asumir una función estabilizadora, de modo de mantener en límites tolerables los desvíos de las situaciones de pleno empleo y la variabilidad de los precios (Musgrave y Musgrave: 1992).

Si la preferencia del sistema político se inclina por programas de protección y promoción social que puedan proveer beneficios estables y confiables o contribuir a que la población de menores ingresos esté a resguardo de *shocks* económicos adversos, es importante diseñar programas de gasto que queden lo más aislados que sea posible de las fluctuaciones económicas y políticas. Ello implica que su sensibilidad a los ciclos económicos sea baja, por ejemplo. Pero también es necesario que queden aislados de los impactos negativos derivados de cambios en el manejo de otros instrumentos fiscales.

Existe un fuerte vínculo entre los recursos que los gobiernos pueden destinar a los programas sociales y los niveles de recaudación fiscal que logran. La capacidad fiscal de los Estados depende de su poder político e institucional para extraer recursos a través de los impuestos. El crecimiento estructural del gasto público, es decir su expansión en el largo plazo, sólo puede financiarse a través del aumento de la tributación.

En los países desarrollados, la mayor exposición a los mercados internacionales ha tenido escasos efectos en reducir la ponderación total de los impuestos (Swank: 1998; Swank: 2003; Garrett y Mitchell: 2001). En cambio, en los países en desarrollo, la apertura comercial ha presentado varias consecuencias. En primer lugar, ha reducido el nivel de ingresos fiscales atados a los aranceles, sin que necesariamente se generen nuevos diseños tributarios para compensarlo (como en el caso de América Latina). En segundo término, la mayor apertura a los flujos de capital y el interés por atraerlos y evitar la fuga de capitales, ha llevado a importantes concesiones impositivas en beneficio de los inversores extranjeros e internos. Estos permiten, en efecto, la evasión fiscal a gran escala (Rudra: 2002; Ghosh: 2007).

Además, sobre todo en los países de América Latina, el sector privado ha desplegado un importante esfuerzo por resistir los aumentos en las tasas de impuestos (incluyendo las contribuciones a la seguridad social), porque estos afectan negativamente sus costos de producción y erosionan su competitividad (Aldunate y Martner: 2006).

Por otra parte, es importante que las estrategias fiscales sean sostenibles a medio plazo, lo cual significa que no deben implicar una acumulación explosiva de deuda pública o llevar a *déficit* fiscales excesivos que generen un fuerte desequilibrio agregado a lo largo del tiempo. Sin embargo, la existencia de *déficit* fiscales puede contribuir, temporalmente, a relajar el vínculo entre los niveles de recaudación y de gasto de los países. Por lo tanto, aunque no necesariamente la disciplina debe vigilarse a corto plazo o en cada período, se requiere atenderla en un horizonte de mediano plazo (Ghosh: 2007).

Las dificultades surgen cuando se requieren ajustes fiscales drásticos. En contextos en que existe una fuerte oposición a los aumentos de impuestos y en que la apertura alienta medidas en línea con la “hipótesis de eficiencia”, la recuperación del equilibrio de las cuentas públicas tiende a descansar en recortes de gastos, incluidos los del área social (Segura-Ubierno: 2007).

Los *déficit fiscales* también aumentan el nivel de endeudamiento: en forma directa, por los préstamos que solicita el sector público para financiarse e indirectamente, cuando se une a una sobre-valoración del tipo de cambio, porque incrementan la fuga de capitales. Cuando los gobiernos se endeudan para invertir en áreas socialmente necesarias, ya sea en infraestructura o servicios públicos, esperan que los retornos sociales proyectados sean más altos que el tipo de interés comprometido. Sin embargo, el recurso al endeudamiento debe controlarse para evitar caer en un espiral explosivo, conocido como efecto “bola de nieve” (Ghosh: 2007; Martner y Tromben: 2003).

Si la deuda pública crece por encima de determinados límites puede generar un desincentivo para que el Estado lleve adelante reformas macroeconómicas y aumente la inversión. Además, el *stock* de deuda, que indica las cargas futuras de intereses a pagar, puede deprimir los niveles de gasto público en las áreas asociadas a ese endeudamiento.

La expansión de la deuda también cambia la asignación de recursos presupuestales a favor del pago de intereses. Esto constituye un problema distributivo relevante: si los recortes de gastos recaen en categorías que afectan el ingreso corriente y el nivel de consumo de la población, tendrán implicaciones adversas sobre la pobreza y el bienestar. Estas últimas, pueden, a su vez, conducir a un aumento en el nivel de descontento e inestabilidad política. Del otro lado, si el cúmulo de reducciones de gastos se da en categorías que mantienen y alientan la capacidad productiva de la economía, también pueden poner en riesgo las perspectivas de largo plazo (Mahdavi: 2004). El efecto de esto último no es sencillo de predecir, porque depende de las prioridades políticas y económicas que se fije el gobierno.

Las medidas de apertura comercial, acompañadas por la liberalización financiera usualmente conducen a un incremento de los tipos de interés de la deuda pública al forzar a los gobiernos a entrar al mercado abierto de deuda y eliminar los topes a los tipos de interés. Este proceso genera “una trampa de la deuda”, en la cual una proporción considerable del gasto corriente del gobierno, a veces tan alto como el déficit fiscal, se destina a los pagos de interés y aún así, no alcanza a cubrirlos.

El rol de la fuerza de trabajo

Un conjunto importante de estudios coincide en señalar que la presencia de sindicatos fuertes, centralmente organizados y la orientación hacia gobiernos de izquierda han sido los motores para que los regímenes de bienestar de los países desarrollados logran una mejor redistribución de los recursos. También han indicado que estos mecanismos han tendido a reforzarse a medida que el contexto externo ofreció más incertidumbres¹³ (Castles: 1978; Garrett: 1998; Hicks: 1999; Korpi y Palme: 2003; Alesina y Glaeser: 2004).

¹³ La tendencia general debe matizarse según los diferentes regímenes de bienestar. La historia de la prioridad fiscal que reciben los gastos sociales y la incidencia de las demandas de los trabajadores se encuentra muy asociada a largos períodos de preeminencia de partidos de izquierda en los regímenes universalistas, característicos de los países escandinavos. Por su parte, la influencia de partidos demócrata cristianos si bien se considera favorable a la extensión de las políticas de protección, también presenta un perfil relativamente menos proclive a la redistribución. En cambio, se atribuye al predominio de partidos de centro o de derecha el diseño de esquemas de protección residuales, que descansan fuertemente en las condiciones de los beneficiarios para acceder a las prestaciones.

En este sentido, la estrategia de inserción comercial de los países desarrollados aparece articulada con un compromiso de los gobiernos con la protección de la economía doméstica y con la demanda de tal protección por parte de la ciudadanía. El mantenimiento de la prioridad fiscal en los gastos sociales apuntó a la mejora de las capacidades de la población, de modo de volverla más competitiva en el mercado internacional.

En cambio, en los países en desarrollo, el avance del gasto público social más que responder a demandas canalizadas a través de la participación político-partidaria, del movimiento sindical o de otras organizaciones de base, ha sido promovido de “arriba hacia abajo” por iniciativa de la clase política gobernante. Para algunos autores, el propósito de esta expansión, que atendió demandas insatisfechas, no fue la redistribución del ingreso, sino el logro de control político y del predominio de algunas facciones e intereses de clase (Mesa-Lago: 1994; Huber: 1996; McGuire: 1999; Haggard y Kaufman: 2008).

En estos contextos, lejos de fortalecer a las organizaciones de trabajadores, la mayor integración comercial lesiona la posición negociadora de la fuerza de trabajo en términos de salarios, condiciones de empleo y oportunidades para la movilización y la protesta (Frenkel y Peetz: 1998; Manning: 1998). Rodrik (1997) sostiene que el gasto público social en estos países parece ser inelástico, debido a que no se dispone de la infraestructura para la recaudación ni para hacer sentir en forma efectiva la demanda por estos gastos. El gasto de equilibrio no se altera, incluso aunque la apertura comercial genere presiones para que ello ocurra.

En Rudra (2002; 2005), siguiendo a Olson, se argumenta que la razón de esta debilidad del movimiento sindical reside en la extendida presencia de mano de obra de baja calificación respecto a la más calificada¹⁴. De acuerdo a los autores, esto reduce los lazos de solidaridad entre trabajadores. Se trata de mano de obra difícil de movilizar por su escasa formación, por el carácter zafral de sus ocupaciones y porque suelen desempeñarse en la economía informal. Estas circunstancias conducen a problemas para la coordinación de acciones colectivas que permitan una redistribución de las ganancias del comercio internacional.

¹⁴ Olson, M. 1971 *The Logic of Collective Action* Cambridge: Harvard University Press.

Los trabajadores más calificados no experimentan las mismas amenazas que la población “de reserva”. A diferencia de esta última, constituyen un grupo más reducido, que ha logrado generar organizaciones fuertes. Históricamente, en los países en desarrollo, el núcleo central de la organización sindical pertenece a una porción reducida de la fuerza laboral: aquella ocupada en la industria pesada o en el sector público (Manning: 1998; Deyo: 1989). Por su posición relativamente privilegiada, se encuentran en mejor posición para demandar protección ante los riesgos de la apertura comercial.

Fruto de las alianzas subyacentes, el impacto sobre el gasto público social de la apertura comercial en los países en desarrollo no es igual si se trata de educación y salud o de seguridad social. En general, los grupos desprotegidos (en este caso, los trabajadores) tienen dificultades para encontrar aliados que contribuyan con la causa de las políticas redistributivas. Esto sucede así, salvo en el caso en que los intereses de los grupos más y menos privilegiados se solapen (Weyland: 1996; McGuire: 1999). Tal situación parece tener lugar con más frecuencia en relación al gasto en capital humano (en educación, básicamente).

La mayor exposición al comercio puede reforzar los incentivos a utilizar el gasto público social para promover la formación y productividad de la fuerza de trabajo. En la medida que esta inversión provee un bien público, puede esperarse que el sector privado tienda a alentarlos (Kaufman y Segura-Ubiergo: 2001). En este caso, las reacciones del sector privado de los países en desarrollo y desarrollados en un contexto de apertura, tenderían a converger (Mares: 2003).

En cuanto a la seguridad social, el razonamiento es el opuesto. Estos gastos no sólo se asocian a mayores costos laborales, sino que sistemas de cobertura muy amplios promueven altos niveles de sindicalización y constituyen obstáculos a la flexibilidad laboral. Además, los costos fiscales de mantener los sistemas de seguridad social han tendido a crecer con el tiempo y a vincularse a la ocurrencia de crisis fiscales (Wibbels: 2006). Para estos gastos, la “hipótesis de la eficiencia” es la que tiende a prevalecer como principal argumento.

Pierson (1994) ha sostenido que, con el tiempo, la importancia de los sindicatos y los partidos de izquierda en la determinación del gasto público social tiende a reducirse porque al ampliarse el gasto, éste genera sus propios adeptos y defensores, más allá de quienes hayan sido sus primeros beneficiarios. La investigación más reciente sobre el tema ha comenzado a trasladar el foco de atención en los actores tradicionales, para considerar los intereses de otros actores del sector privado en mantener esquemas de bienestar, dependiendo de sus estrategias y posición en la estructura productiva. Incluso, el aparato administrativo vinculado al esquema de bienestar puede generar una presión de la burocracia para mantenerlos (Haggard y Kaufman: 2008).

Otros mecanismos por los que opera la apertura comercial

Iversen y Cusak (1998) plantean que la relación entre gasto público social y apertura comercial se explica por las transformaciones estructurales que sufren las economías, fruto de la incorporación acelerada de progreso técnico que determina la inserción internacional. Ello alimenta las demandas de medidas compensatorias y de protección contra los riesgos de parte del Estado. Los crecientes niveles de productividad, el cambio en los patrones de consumo y la saturación de la demanda de productos elaborados por los sectores económicos tradicionales serían, entonces, las verdaderas explicaciones, tras el vínculo original.

1.3. Otros determinantes del nivel de gasto público social

Existen, al menos, tres perspectivas adicionales que se han discutido en la literatura para explicar el nivel de gasto público social: la riqueza de las economías, el grado de participación política y clima democrático prevaleciente y la edad de la población. Si bien no constituyen el núcleo central de la presente investigación se incluyen en el análisis empírico, como variables de control, por lo que aquí se reseña el sentido esperado de su influencia.

El *nivel de riqueza de una economía*, medida a través de su producto real per cápita, ha sido ampliamente discutido en las investigaciones sobre gasto público. El vínculo positivo

entre ambas variables deriva de la llamada “ley de Wagner” (Wagner: 1883). Postulada a fines del siglo XIX, la “ley” señala que a medida que crece la actividad económica, el sector público también se expande. En los hechos, se trata de una regularidad empírica más que de una ley en sentido estricto. No obstante, dado que la tendencia parece cumplirse se han sugerido diferentes factores explicativos: (a) el crecimiento económico, basado en la división del trabajo, y vía la industrialización, provoca que las relaciones humanas se vuelvan más complejas, ampliándose las actividades públicas protectoras y administrativas; (b) los cambios tecnológicos y la mayor inversión en que incurre el sector privado, que conducen a erigir monopolios y requieren de una mayor actuación del Estado para contrarrestarlos; (c) el aumento de las funciones públicas redistributivas y educativas. Este último punto, ligado a la tesis “tamaño-redistribución”, ha tendido a responder a la expansión del “estado de bienestar” de las economías desarrolladas (Esping- Andersen y Myles: 2007).

Una segunda perspectiva teórica sobre la relación positiva entre riqueza y gasto público se vincula a la hipótesis de Baumol (1967). Según ella, los salarios reales en el sector público y privado crecen aproximadamente a la misma velocidad. Sin embargo, como el sector público es intensivo en el factor trabajo y está orientado a la producción de servicios, sus niveles de productividad se incrementan menos que en el sector privado, sobre todo en el caso de los servicios sociales. Así, el costo de estos programas crece en relación a otros y la producción del sector público se encarece respecto a la del sector privado. Como a medida que crecen las economías, se requieren más recursos en las áreas sociales, que son más costosas, aumenta el tamaño del gobierno.

El rol de la *democracia y la participación política* para explicar el gasto público social también ha ocupado a una amplia literatura. La idea central es que los sistemas democráticos cuentan con mecanismos institucionales que alientan la redistribución y por lo tanto, la ampliación de los programas de bienestar (Haggard y Kaufman: 2008).

Lindert (1994, 2004) ha señalado el efecto positivo que presenta la extensión del derecho a voto. El argumento se basa en que los grupos de ingreso bajo se mostrarán más a favor de los programas redistributivos, y esa opción se hace sentir una vez que son integrados en los sistemas políticos. Podrá esperarse, entonces, que democracias con sufragio universal

presenten niveles de gasto social más elevados que las democracias elitistas. Gradualmente, la alta participación electoral cambia el contenido de clase de las elecciones, alterando el centro de gravitación política a la izquierda, a medida que crece la participación de grupos antes excluidos (Piven y Cloward: 1992; Iversen: 2001).

Esta noción se inspira en la teoría del “votante mediano”, desarrollada por Meltzer y Richards (1981). De acuerdo a los autores, la competencia política lleva a que el nivel de gasto social se ajuste a las preferencias del votante mediano. Como consecuencia, cambios en el entorno económico, que provoquen una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, aumentan el apoyo hacia políticas redistributivas. Es decir, se espera que la ciudadanía favorezca la redistribución, cuando es más necesario. En este proceso, es clave la mencionada ampliación del derecho a voto, en la medida que se suman al electorado votantes que se encuentran debajo del ingreso medio, con lo que aumenta la distancia entre este ingreso y el mediano y cambia la posición del votante que demanda políticas redistributivas. Con este argumento, los autores explican el aumento del gasto en seguridad social en los países de la OCDE, tras la segunda posguerra.

En estos modelos, se espera que los políticos ofrezcan el *mismo tipo de políticas* en equilibrio, lo que determina la convergencia hacia las preferencias del votante mediano. Otros modelos suponen que los políticos también tienen ideologías y preferencias políticas y que están dispuestos a negociarlas con las demandas que surgen del electorado (Calvert: 1985; Alesina: 1988). La predicción es que se ofrecerán *diferentes* políticas. Muchos estudios sostienen que este tipo de comportamiento es propio de sistemas con partidos políticos fuertes y programáticos.

En cualquier caso, las demandas redistributivas tienden a plasmarse en medidas concretas de expansión del gasto público social. No obstante, la fuerza de estos efectos positivos depende de que, efectivamente, estas medidas redistribuyan la riqueza de los más altos niveles de ingreso a los más bajos, es decir, en la dirección del votante mediano. De hecho, en países de América Latina, los programas de seguridad social que benefician al votante que se ubica en la porción más baja de la distribución, todavía constituyen una pequeña parte del gasto social en América Latina (Mesa-Lago: 1986; Filgueira: 2006, Segura-Ubierno: 2007).

Un argumento adicional para explicar la expansión del gasto público proviene de las reglas electorales y las formas de gobierno. Persson y Tabellini (1999) comparan el efecto sobre el gasto público de las reglas mayoritaria y proporcional de voto y de la presencia de democracias presidencialistas o parlamentarias. Respecto al primero, encuentran que las reglas mayoritarias conducen a menor gasto en bienes públicos, aunque no analizan en particular las transferencias sociales. Milsesi-Ferretti et al. (2002) y Persson y Tabellini (2002) incluyen las transferencias sociales y obtienen el mismo resultado. Sobre la estructura de gobierno, los estudios concluyen que regímenes democráticos presidencialistas conducen a mayor competencia entre quienes diseñan las políticas y, por tanto, a gobiernos más eficientes, menos redistribuidores y con menor inversión en bienes públicos que las democracias parlamentarias, más allá de la regla de votación vigente (Persson y Tabellini: 2003).

Finalmente, el ***grado de envejecimiento de la población***, por la demanda de protección y la necesidad de reemplazo del ingreso perdido por el retiro de la vida laboral activa están estrechamente vinculados al aumento de las prestaciones de la seguridad social. También existe una relación del gasto en educación y salud con la cantidad de dependientes menores de edad (Esping Andersen: 1990; Tang: 1996). En Lindert (2004) se añade un efecto: el llamado “*grey power*” (o “poder gris”). Para el autor, la mayor edad de la población no sólo incide en el gasto público social por el volumen de las transferencias que recibe, sino por su mayor sensibilidad a situaciones de precariedad económica y social del resto de la ciudadanía, que alienta la demanda de políticas públicas para aliviarlas. Por otro lado, en Pierson (1996) se señala que las personas mayores (los mayores beneficiarios del gasto público social), debido a su peso creciente en la población y en el electorado, han tendido a obtener resultados exitosos en la protección de sus prestaciones.

1.4. Síntesis de las principales tendencias

En este Capítulo se revisan los fundamentos para la intervención del Estado en la provisión de servicios sociales y los argumentos con que se ha interpretado el efecto de la apertura comercial en el compromiso fiscal para tal provisión. El relevamiento muestra que no es posible identificar principio técnico alguno que explique en forma automática el nivel que

alcanza este tipo de gasto en cada economía o la manera en que reacciona a cambios en el contexto económico (interno o externo).

La reacción esperada del gasto público social frente a la apertura comercial varía en función de las circunstancias en que se procesa la inserción internacional de cada país (el tipo de bienes que comercia en base a la dotación de factores, su acceso al mercado internacional de capitales); de la capacidad fiscal de cada economía para destinar recursos a la provisión sostenible de estos servicios y del grado de desarrollo institucional y de presión que tengan los actores sociales para incidir en el diseño de las políticas fiscales.

Dependiendo de los factores anteriores, la apertura comercial puede implicar una mayor “vulnerabilidad” de los gastos públicos sociales a cambios en los componentes de la restricción fiscal. O, por el contrario, puede conducir a preservarlos, aún en contextos en que la mayor exposición internacional aumente las presiones por reducir costos que incidan en la competitividad internacional.

Por su parte, en entornos en que las demandas por protección de parte de la ciudadanía son escuchadas y atendidas por los gobiernos, es posible que la apertura comercial no lesione los gastos públicos sociales. En tanto, esta posibilidad decrece en presencia de una menor organización del movimiento social y en particular, de los trabajadores. En la medida que los beneficios otorgados se restrinjan sólo a algunos grupos, se vuelve más difícil que resistir los recortes de este tipo de gasto sea una causa a defender por parte de la población en general y/o de los partidos políticos.

El análisis que se propone en este trabajo procura contraponer estos patrones de comportamiento con evidencia empírica para un conjunto de 31 países de ingreso alto y medio-alto durante el período 1950-2008. Se aspira a identificar las tendencias de largo plazo del vínculo entre apertura comercial y gasto público social en forma directa y mediada por el efecto de la restricción fiscal y del poder de la fuerza de trabajo. También se espera detectar modificaciones a través del tiempo. En todos los casos, el foco de la discusión tiene su centro de interés en el caso de países de ingreso-medio alto de América Latina, en comparación con el resto.

En particular, las interrogantes que sugiere la revisión de aspectos conceptuales precedente pueden sintetizarse en las siguientes:

- ¿Se han modificado las decisiones sobre la asignación de recursos al gasto público social a medida que fue creciendo la apertura comercial? ¿Los países de América Latina muestran un patrón distintivo del resto de los seleccionados?
- ¿El gasto público social tiende a ser afectado por cambios en otros componentes de la restricción fiscal? ¿Este efecto ha variado con la apertura comercial?
- Si se tiene en cuenta únicamente a países de América Latina ¿es posible detectar cambios en la incidencia de la fuerza de trabajo en la definición del nivel de gasto público social, a medida que crece la exposición al comercio internacional?

El diseño de una estrategia empírica para el abordaje de estas preguntas requiere, previamente, relevar los resultados disponibles en la literatura y discutir las condiciones particulares en que tienen lugar los vínculos entre las variables para los países objeto de estudio. Ello permite la elaboración de hipótesis de trabajo. También es preciso contar con el detalle de la información disponible para dar respuesta a las preguntas y discutir sus alcances y limitaciones. Los Capítulos 2, 3 y 4 se ocupan de estas materias, respectivamente.

Capítulo 2. Revisión de antecedentes en la literatura empírica

A continuación se presenta un recorrido de los antecedentes más importantes para esta investigación. Las referencias se organizan en base a cómo ha operado la apertura comercial para explicar cambios en el gasto público social y los argumentos que se han utilizado para fundamentar esta relación. Entre estos últimos, se mencionan los resultados de trabajos que discuten el efecto de los cambios en la gestión de las variables fiscales en contextos abiertos y la importancia del poder de la fuerza de trabajo.

La revisión comprende los trabajos más citados en la literatura y hace énfasis en el nivel de riqueza de los países incluidos en las muestras, los períodos considerados y las técnicas utilizadas.

2.1. Acerca del vínculo entre apertura comercial y gasto público social

Los análisis para países de ingreso alto concluyen que existe una influencia positiva de la apertura comercial en el gasto público, incluidos sus componentes de educación, salud y seguridad social.

Una referencia clásica sobre la conexión entre la apertura comercial y gasto público corresponde a Cameron (1978). Utilizando una muestra de 18 países de la OCDE entre 1960 y 1975, el autor realiza un análisis de regresión con datos *cross-section* para indagar el efecto de las variables que se encuentran más asociadas a la expansión del sector público. Entre los posibles determinantes se incluye el nivel de crecimiento del producto; la participación de impuestos indirectos en el total de la recaudación; la composición del gobierno por partidos y la frecuencia de la competencia electoral; la estructura institucional de gobierno y finalmente la apertura comercial. Encuentra que la apertura en 1960 constituye un predictor significativo de la participación de los impuestos en el producto. Interpreta este vínculo como reflejo de que países más expuestos al comercio internacional reciben mayores demandas por transferencias orientadas a la protección social y a la educación.

Retomando esta observación, en Rodrik (1997) se muestra nueva evidencia para asociar el tamaño del sector público al grado de exposición al comercio internacional. Trabaja con regresiones para datos *cross-section* sobre una muestra de 23 países de la OCDE en el período 1985-1989 y 1990-1992 y luego, con 100 países. En el primer caso, su variable dependiente es el cociente gasto público/producto en 1990-1992 respecto al de 1960-1964. Obtiene, al igual que Cameron, que la apertura comercial en países de la OCDE predice la expansión del tamaño del gobierno. En el análisis más general, obtiene un efecto positivo de la apertura, considerando el gasto público por funciones (educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, servicios generales). Iversen y Cusak (1998) arriban a la misma conclusión con respecto al gasto en “bienestar” y apertura, combinando datos *cross section* y series de tiempo para 15 países de la OCDE, entre 1960 y 1993. Aplican un modelo de Corrección de Errores para datos de panel.

En la misma línea, en Rodrik (1998) se incluye al análisis el efecto de la volatilidad de precios internacionales. En este estudio utiliza técnicas para datos de panel (con efectos fijos y aleatorios). Considera 23 países de la OCDE entre 1966 y 1991. Sus resultados confirman la relación positiva entre apertura y gasto público, que se reitera para el gasto en educación y salud, aunque es negativa para el gasto en seguridad social.

Garrett (2001) también explora la relación entre apertura, movilidad de capitales y gasto público. Critica el enfoque de Rodrik, señalando que un análisis correcto debería basarse en la incidencia sobre el gasto de los *cambios* en el comercio y no de su nivel. El trabajo incluye varios ejercicios basados en la estimación de regresiones *cross-section* para un total de 87 a 116 países, tomando datos entre 1970 y 1995. La investigación vuelve a encontrar una relación fuerte y robusta entre comercio y gasto público en niveles, en particular para el gasto en seguridad social. En cambio, el análisis utilizando las variables en diferencia, muestra que el rápido aumento en el comercio y la movilidad de capitales colocó una presión fuerte a la baja del gasto del gobierno en todos los países analizados.

En un estudio más reciente, Shelton (2007) incluye la apertura comercial entre un conjunto de diferentes factores que podrían incidir sobre el nivel de gasto público. Realiza un análisis de datos de panel, con efectos aleatorios, para 100 países entre 1970-2000. Concluye que la relación positiva entre apertura y gasto público social, transporte,

infraestructura y salarios se verifica para países desarrollados. En los países en desarrollo, las categorías más favorecidas son infraestructura, transporte y educación.

Para países en desarrollo (principalmente de ingreso medio y medio-alto) tiende a encontrarse una relación negativa o neutra entre apertura comercial y gasto público (total y social).

Considerando países de América Latina, Kaufman y Segura-Ubiergo (2001) estudian los determinantes del gasto público social, divididos en gasto en educación y salud por un lado y gasto en seguridad social, por otro. Consideran 14 países de la región en el período 1973-1997. Se preguntan si el efecto de la integración en los mercados globales restringió el gasto social y la medida en que éstos pueden estar influidos por políticas domésticas y factores institucionales: en particular, la existencia de gobiernos “populistas”. Construyen un modelo de Corrección de Errores para datos de *panel dinámicos*. Hallan un efecto negativo de la apertura comercial sobre el gasto en seguridad social y un efecto neutro para el gasto en educación y salud.

Avelino et al. (2005) estudian el impacto de la apertura comercial y de la movilidad de capitales en el gasto público en seguridad social, educación y salud para 14 países de América Latina entre 1980 y 1999. A diferencia de otros trabajos, utilizan un indicador de apertura externa basado en la paridad de poderes de compra. Sus hallazgos indican una relación positiva entre apertura y gastos en educación y seguridad social y el impacto neutro de la movilidad de capitales con los mismos. No encuentran efectos con relación al gasto en salud.

Wibbels (2006) también se ocupa 12 países latinoamericanos entre 1975 y 1990 y aplica un modelo de Corrección de Error para datos de panel con efectos fijos. Investiga el impacto del ciclo del producto, la apertura comercial y la movilidad internacional de capitales en los mismos gastos considerados por Kaufman y Segura-Ubiergo. Encuentra que la apertura comercial está asociada con un menor ratio de gasto público social en relación al producto y ello es más pronunciado ante *shocks* negativos sobre el producto. El autor apunta a que la mayor apertura acentúa la condición dependiente de la inserción internacional de los países en desarrollo (por su exposición a las fluctuaciones del mercado de capitales y de los

precios internacionales). Ello resulta en respuestas pro-cíclicas en su política fiscal y explica la relación inversa entre apertura y gasto social.

En Segura-Ubiergo (2007) se complementa el análisis de Kaufman y Segura-Ubiergo (2001) para la misma muestra de países entre 1973 y 2003. En su investigación combina un enfoque cualitativo-comparativo (para el período 1920-1979), el estudio en profundidad de tres casos (Chile, Costa Rica y Perú) y un modelo de Corrección de Error. Con éste, investiga el rol de determinantes políticos y económicos (entre ellos la apertura comercial) en el esfuerzo de bienestar de los gobiernos. Vuelve a encontrar que el impacto negativo de la apertura opera enteramente a través del gasto en seguridad social, y no para el gasto en salud y educación.

Finalmente, Huber et al. (2008) revisan diferentes determinantes del gasto público en seguridad social y en educación y salud, para 18 países de la región en el período 1970-2000. Utilizan un análisis de panel estático que les permite identificar si el régimen de partidos y la estructura del estado, además de otras variables demográficas y económicas (incluido el comercio) revisten importancia en las decisiones sobre gasto en educación, salud y seguridad social. El impacto que obtienen con relación al comercio es negativo, aunque no significativo.

Para muestras más amplias, en Rudra y Haggard (2005) se considera el efecto de los regímenes democráticos y autoritarios sobre la prioridad que otorgan los gobiernos al gasto en seguridad social y en educación y salud, considerando como una variable de contexto la creciente apertura comercial. Aplican un análisis de panel que incluye 57 países en desarrollo. Concluyen que bajo regímenes autoritarios, las presiones negativas de la apertura comercial sobre el gasto público social son superiores que en otro tipo de formas de gobierno.

Por su parte, Haggard y Kaufman (2008) estiman el efecto del impacto del nivel de ingreso y su volatilidad, de la urbanización, industrialización y apertura y la capacidad de financiamiento del fisco y de factores demográficos sobre el gasto público en educación, salud y seguridad social. Sus datos corresponden a países de América Latina, el Este de Asia y el Este de Europa, en el período 1980-2000. Aplican un modelo de Corrección de

Error para datos de panel. También en este caso el efecto de la apertura sobre el gasto social es negativo, particularmente cuando se controla por las circunstancias fiscales.

Es importante notar que los trabajos anteriores aplican métodos de análisis cuantitativo y pertenecen, en su mayoría, a una tradición de estudios comparados dentro de la ciencia política. Existe, sin embargo, un conjunto de desarrollos importantes, descriptivos y centrados en el análisis de caso, que han considerado el vínculo entre apertura comercial y gasto público como una más entre otras variables útiles para interpretar el diseño y cobertura de los esquemas de “bienestar” en la región. Tal el caso de Mesa-Lago (1978, 1994, 2000); Filgueira (1996, 2006) Huber y Stephens (2005); Martínez-Franzoni (2006). En todos ellos, el énfasis ha radicado más en el análisis de los diseños institucionales de las intervenciones públicas que en la discusión sobre la cantidad y manejo de los recursos destinados a la protección social y de su dinámica en el largo plazo. En general, coinciden en remarcar la dinámica y consolidación de los “estados sociales” en el continente, durante la época de “industrialización dirigida por el Estado” (1950-1980).

Otro resultado a destacar es que si bien la relación negativa entre apertura comercial y gasto en seguridad social para los países en desarrollo parece reiterarse, el vínculo con respecto a la educación y la salud no es tan claro. En Rudra (2004) se releva una serie de trabajos que muestran que la creciente inserción internacional de los países en desarrollo no necesariamente impacta negativamente en la educación¹⁵. En cambio, con respecto al gasto en salud pública las conclusiones son menos claras.

La salud pública en los países en desarrollo se orienta a los sectores de menores ingresos, ya que la clase media y alta tiende a comprar seguros privados o formas de asistencia pre-pagas. Dado que los diferentes grupos sociales no comparten el mismo interés por el mantenimiento o expansión de este tipo de gasto, es difícil anticipar el efecto de las condiciones del contexto internacional en este caso. Esto podría explicar que en Kaufman y Segura-Ubiergo (2001) y Avelino et al. (2005), por ejemplo, se encuentra que la mayor apertura comercial no tiene impacto sobre el gasto en salud.

¹⁵ La autora cita los artículos de Thompson, H. 1995 “Free trade and income redistribution in some developing countries and NICs” en *Open Economies Review* 6: 265-280; Davis, D. 2006 “Trade liberalization and income distribution”, NBER: Working paper N. 5693.

2.2. El efecto de la apertura comercial a través de cambios en otras variables fiscales

Varios estudios se ocupan de los efectos del menor espacio fiscal con que cuentan los países, en conexión con las presiones de un contexto internacional más abierto. Se entiende que la mayor inestabilidad a la que están expuestos, se transmite al presupuesto y a las políticas gubernamentales. Los gastos en programas sociales pueden ser especialmente volátiles en estas condiciones. Los estudios aquí citados refieren a países en desarrollo.

Resguardar el gasto público social de las fluctuaciones que puedan experimentar las finanzas públicas es importante para explicar los resultados obtenidos en términos de protección social. Ello porque la inestabilidad del gasto reduce su efectividad: ajustar los programas de gasto social a los vaivenes cíclicos de la economía o a los cambios en las necesidades de financiamiento del gobierno, afecta seriamente su calidad y alcance¹⁶.

Brown y Hunter (1999), en su estudio para datos de panel sobre el efecto de diferentes tipos de régimen político sobre los programas de gasto social en América Latina (1980-1992), encuentran que en los países relativamente más pobres, las democracias aumentan la asignación de recursos a los programas sociales en relación a los autoritarios. Concluyen que los últimos están más restringidos por circunstancias económicas (presiones externas) y que las democracias lo están por las demandas populares.

Wibbels (2006), en su ya mencionado estudio, incorpora al resultado fiscal y la volatilidad del tipo de cambio real como determinantes del nivel de gasto social que alcanzan los países de América Latina. Concluye que la asociación entre ambas variables genera *trade-off* de política que alimentan la preferencia por recortes en el gasto público social, para recuperar el equilibrio fiscal. La razón reside en que enfrentados a recesiones, los gobiernos reciben una presión más fuerte del sector privado por promover el equilibrio fiscal que por sostener el gasto público social. Si bien estas orientaciones están presentes

¹⁶ Varios estudios se han ocupado del efecto negativo de la prociclicidad de los gastos públicos sobre todo para América Latina. Los estudios pioneros han sido los de Gavin, M. y Perroti, R. 1997 “Fiscal Policy in Latin America”, NBER: Macroeconomics Annual, Cambridge; Talvi, E. y Vegh, C. 2000 “Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy”, NBER: Working Paper N°7499.

en economías cerradas, a medida que se profundiza la inserción internacional de los países en desarrollo, tienden a quedar moldeadas por las presiones externas.

Segura-Ubiergo (2007) también incluye la incidencia del nivel de recaudación, el pago de intereses y el resultado fiscal en su análisis sobre los determinantes del gasto público social para América Latina. Encuentra que un nivel más elevado de recaudación está positivamente relacionado con el nivel de gasto público social; que el ajuste fiscal tiende a contraerlo y que el pago de intereses de deuda reduce los recursos fiscales disponibles para las áreas sociales. Subraya que los efectos del ajuste fiscal tienden a ser más fuertes, a mayores niveles de apertura comercial.

En Huber et al. (2008) se muestra, utilizando el déficit presupuestal y el monto de deuda pública, que las crisis fiscales han tenido un efecto restrictivo sobre los gastos en educación y salud, aunque no necesariamente en seguridad social, para países de América Latina entre 1970 y 2000.

Por su parte, Haggard y Kaufman (2008) incorporan en su análisis de determinantes la recaudación respecto al producto y sus cambios, como aproximación a la restricción fiscal que enfrentan los gobiernos¹⁷. Sus hallazgos muestran que el gasto social se encuentra muy atado a modificaciones de corto plazo en el ingreso fiscal, sobre todo en contextos de crecimiento económico y, en particular, para Latinoamérica.

Algunos trabajos se han concentrado en el efecto del endeudamiento público y de otras variables fiscales en la composición del gasto público (incluidas las áreas sociales). Si bien no consideran explícitamente el efecto de los cambios en el contexto externo en su análisis, debido a que los modelos que estiman incluyen variables fiscales como dependientes y variables fiscales entre las variables independientes, constituyen referencias útiles a los fines del presente estudio.

Mahavi (2004) cubre 47 países en desarrollo entre 1972 y 2001 y realiza un análisis de panel para establecer el efecto del endeudamiento público sobre la composición del gasto público, estimando por efectos fijos y efectos aleatorios. Su modelo incluye como variables

¹⁷ Recuérdese que el estudio refiere a países de América Latina, Este de Asia y de Europa entre 1980 y 2000.

independientes (además de la deuda) varias categorías de gasto, el producto per cápita y una variable sobre clima político. Encuentra que el peso del endeudamiento es negativo sobre los gastos de capital, los gastos no salariales y los subsidios y transferencias (incluidas las orientadas al área social). Los gastos salariales no recibirían impactos visibles.

Lora y Olivera (2007) se ocupan del efecto del endeudamiento sobre el gasto público social, considerando 50 países en desarrollo y aplicando un modelo para datos de panel dinámico, entre 1985 y 2003. El interés radica en identificar el efecto de distintos tipos de endeudamiento y la existencia de *default*. Encuentran que mayores niveles de endeudamiento reducen el gasto público social, aunque el efecto no se produce a través del pago de intereses. Concluyen que este impacto directo se debe a que el mayor endeudamiento reduce el margen para incrementar deuda futura que financie compromisos sociales. También señalan que una disminución del resultado fiscal primario conduce a ajustar el gasto público social, en cambio, la ampliación de la recaudación y la existencia de *default* tienen un impacto positivo (aunque no significativo).

Por su parte, Lora (2007) utiliza un panel desbalanceado de 50 países para el período 1985-2003 con el objeto de evaluar la vulnerabilidad del gasto público en educación y salud frente a las variables fiscales corrientes y la deuda pública. Compara el caso de América Latina con otros países en desarrollo, estimando un modelo de panel dinámico (cuya variable dependiente es el gasto social) por la metodología de Arellano-Bond. Concluye que, a diferencia del resto de las regiones, el gasto social en América Latina es significativamente más bajo y más vulnerable frente al pago de intereses de deuda y frente al crecimiento de la deuda pública, aunque menos sensible a las variaciones del resto del gasto público.

2.3. El poder de la fuerza de trabajo en contextos de apertura comercial

La dinámica de los regímenes productivos, el nivel de sindicalización y el marco regulatorio vigente en los países desarrollados han contribuido a mantener o a aumentar el gasto público social (Rodrik: 1997; Boix: 1998; Garrett: 1998; Iversen y Cusak: 1998; Kitschelt et al.: 1999; Mosley: 2003). Como corolario, la idea de un debilitamiento de los

mecanismos de protección derivada de la mayor competencia internacional fue perdiendo fuerza, a instancias del cumplimiento de la “hipótesis de compensación”.

El principal antecedente que se utiliza en el presente trabajo con relación a la incidencia específica de las demandas de la fuerza laboral se remite a los hallazgos de Garrett (1998) para países desarrollados y a la adaptación que se realiza en Rudra (2002), para países en desarrollo.

En Garrett (1998) se demuestra que el factor clave que induce un mayor gasto público social ante procesos de apertura en países desarrollados, es el poder de negociación que otorgan a los trabajadores las instituciones que regulan el mercado laboral. Su análisis se refiere a 14 países de la OCDE entre 1966 y 1990, utiliza datos de panel y su variable explicada es el gasto en seguridad social. La variable explicativa central de su trabajo es la interacción entre el efecto de la apertura comercial y el poder de los trabajadores. Este último se aproxima mediante un indicador compuesto que integra poder del trabajo-poder de la izquierda. El coeficiente de interacción tiene signo positivo, por lo que concluye que la globalización (apertura) ha reforzado el poder de la fuerza de trabajo para incidir en el gasto público social.

En línea con el autor anterior, Rudra (2002) considera una muestra de 53 países en desarrollo de ingreso bajo, medio y alto, entre 1972-1995 para realizar un estudio similar al descrito. Busca mostrar qué rol cabe a la fuerza de trabajo en las decisiones sobre gasto en seguridad social, en contextos de apertura. El trabajo parte del supuesto de un bajo poder de negociación de la fuerza de trabajo no calificada frente a la de alta calificación y advierte sobre la existencia de un vínculo entre el bajo nivel de gasto público social y la fuerte presencia de mano de obra no calificada. Si la inserción internacional se basa en el uso intensivo de este último recurso, es probable que exista una presión a la baja del gasto social.

El contraste de esta hipótesis se realiza aplicando un modelo para datos de panel dinámico, que incorpora como variable clave la interacción entre apertura comercial y poder de la fuerza de trabajo. No obstante, dado que las variables necesarias para construir el indicador

compuesto sugerido por Garrett no se encuentran disponibles, la autora realiza una propuesta alternativa.

Su indicador consiste en tomar el ratio entre trabajadores calificados y no calificados de la industria como proporción de la fuerza de trabajo excedente (*surplus*)¹⁸. El *surplus* está formado por la población mayor a 14 años y menor de 65 que no pertenece a la fuerza de trabajo activa y que se encuentra matriculada en el sistema educativo (se toma como proporción de la población económicamente activa). Como resultado, el poder de negociación de la fuerza de trabajo debería mejorar si aumenta el porcentaje de trabajadores de alta calificación respecto a la fuerza de trabajo excedente; si se reduce el excedente y el ratio de calificados respecto a no calificados permanece constante o si crece el porcentaje de trabajadores de baja calificación, pero al mismo tiempo cae la fuerza de trabajo excedente.

Los resultados obtenidos por Rudra muestran una reducida capacidad de los trabajadores para moderar la relación entre la creciente exposición al comercio internacional y el gasto en seguridad social, lo que explica el desmantelamiento de este último. En Wibbels (2006) se utiliza el mismo indicador como variable de control, con similares resultados. También en Rickard (2007) se plantea un similar ejercicio para 19 países en desarrollo y 24 desarrollados entre 1976 y 1997. Nuevamente, los resultados coinciden con los de Rudra.

2.3. A modo de síntesis

El recorrido planteado muestra que el abordaje propuesto en el presente trabajo cuenta con puntos de apoyo en la literatura internacional y con antecedentes específicos que distinguen el caso de América Latina.

Siguiendo la línea señalada en varios estudios, el gasto público social se tomará dividido en aquel destinado a educación y salud (que podría asociarse al gasto en “capital humano”) y el correspondiente a seguridad social. Asimismo, la revisión de las técnicas de análisis

¹⁸ Los niveles de calificación refieren a los trabajadores de la industria manufacturera, debido a las restricciones de información con relación a otros sectores.

aplicadas muestra que, mayoritariamente, se han realizado regresiones para datos de panel por países (macro-paneles), por lo que esta constituye la metodología elegida.

No obstante, dos aspectos distinguen el propósito de este estudio de los relevados previamente. En primer lugar, la extensión del período analizado. Todos los trabajos revisados investigan el vínculo entre apertura comercial y gasto público social a partir de la década de 1970 o 1980 (salvo en Rodrik, en que se incluyen datos desde mitad de los años 1960s). La compilación de una base de datos que incluye información desde 1950 a 2008 hace posible no sólo apreciar tendencias de largo plazo en las variables en cuestión, sino, contraponer la dinámica de sub-períodos caracterizados por diferentes niveles de apertura comercial. De esta manera, se procura establecer si las conclusiones a las que arriban los estudios realizados para etapas de intensificación de la exposición al comercio internacional, pueden encontrarse para fases previas.

En segundo término, la muestra incluye países de ingreso medio alto y alto, lo que permite analizar simultáneamente la incidencia de las variables de interés, considerando el mismo período y variables de control en contextos disímiles.

Capítulo 3. Delimitación del problema y contexto del análisis

Los aspectos conceptuales y las conclusiones de la revisión de antecedentes constituyen los insumos básicos para discutir el impacto directo de la apertura comercial sobre el gasto público social y su incidencia indirecta vía la restricción fiscal o el poder de la fuerza laboral. Sin embargo, previo a operacionalizar el análisis empírico, es preciso establecer algunos hechos estilizados que permitan establecer hipótesis de trabajo y luego, interpretar en forma adecuada los hallazgos obtenidos.

Como se ha señalado, el principal interés de esta investigación reside en el comportamiento de países de América Latina. Ello obliga a observar dos asuntos importantes. Por un lado, que en la historia económica de la región desde mitad del siglo XX, la trayectoria de la apertura comercial no sólo cambió radicalmente, sino que actuó como parte-aguas entre dos estrategias de crecimiento económico, claramente diferenciadas. Por otro, que aunque concebidos a “imagen y semejanza” de la experiencia europea, el gasto social en América Latina se sustenta en una gestión global de las finanzas públicas expuesta a importante volatilidad y en alianzas entre grupos de interés de diferente naturaleza. Este rasgo tiene importancia para comprender que su carácter distributivo sea muy acotado.

En línea con lo expuesto, el propósito de este Capítulo es incorporar algunos apuntes sobre las características que adoptan las variables bajo análisis en el contexto histórico y espacial particular en que se centra el estudio.

3.1. Patrones de gasto público social en los países que forman parte de la muestra

Las economías de América Latina incluidas en este trabajo comparten su condición de países de ingreso medio-alto en el concierto mundial y de dinámica ampliación del gasto público social desde mitad del siglo XX. Se trata de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Venezuela y Uruguay. Entre ellos se encuentran los países pioneros en el gasto social del continente, sobre todo en materia de seguridad social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay, además de Cuba). En general, instalaron los primeros sistemas de cobertura a fines del siglo XIX; los consolidaron, junto a otros gastos sociales en los años 1920s y aceleraron su expansión después de 1950s, en la etapa de

“industrialización dirigida por el Estado”. Un segundo grupo de países (Colombia, México, Venezuela, junto a Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú) siguió esta evolución en las décadas de 1950 y 1960 (Mesa-Lago, 1978).

En términos de ingreso per cápita, a fines del siglo XX, las economías consideradas son comparables con Malasia, República de Corea, Tailandia y Turquía. Éstas, junto a 19 economías de ingreso alto de América del Norte, Europa Occidental y Australia, además del caso de Japón, forman parte del estudio.

Para los países relativamente más ricos y los mencionados en América Latina, el mayor crecimiento del gasto público social tuvo lugar en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (durante las décadas de 1960 y 1970). Luego, desde los años 1980s la tendencia se detuvo, e incluso se revirtió en algunos casos. Los países asiáticos, en cambio, expandieron el gasto público social a partir de los años 1970s y no registraron reversiones en la evolución desde entonces. En los párrafos siguientes se incluye una apretada síntesis de estas trayectorias.

El patrón general que explicó la etapa de auge de este gasto público en los países de Occidente fue un cambio en la percepción de la ciudadanía y sus diversas organizaciones (políticas, sindicales, sociales) acerca del rol que debían cumplir los Estados en la protección y promoción social. La difusión de estas ideas fue promovida por una serie de circunstancias particulares: la necesidad de contar con un referente para afrontar la reconstrucción tras la guerra en Europa y el sentimiento de que ninguna persona estaba ajena a caer en situaciones de vulnerabilidad; la difusión del consenso keynesiano sobre el rol del Estado en el impulso a la demanda agregada, la necesidad de planificar el crecimiento económico, el fortalecimiento del mercado interno.

En el caso de los países de ingreso alto, la consolidación de los “estados de bienestar” fue la figura clave que cristalizó orientaciones de gasto ya presentes en décadas anteriores¹⁹. En este sentido, los escandinavos fueron pioneros, ya que iniciaron el desarrollo de

¹⁹ En Esping Andersen (1990) se encuentra la referencia clásica a los diferentes “regímenes de bienestar” que caracterizan al mundo desarrollado, en base al papel asignado al mercado, al Estado y a las entidades corporativas y familiares en la producción de bienestar.

programas de protección social hacia fines del siglo XIX, especialmente Dinamarca y Noruega, seguidos de Gran Bretaña²⁰. A principios del siglo XX, a estos líderes se les sumó Australia y Nueva Zelanda, que establecieron generosos programas de pensiones y de salud. Irlanda se unió al grupo en los años treinta. Fue luego de la Gran Depresión y de las guerras mundiales que los países de ingreso alto expandieron en forma definida su gasto social y sus bases tributarias. En la actualidad, Australia, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza si bien configuran regímenes de bienestar, son los que conservan los esquemas más modestos (Lindert: 2004).

Para América Latina, si bien no es posible encontrar “estados de bienestar”, propiamente dichos, se aplicaron diseños que combinaron las características de los sistemas de bienestar de los países de ingreso alto. Por lo tanto, comparten la ausencia de una provisión significativa o inclusiva de los servicios sociales (rasgo de los regímenes liberales, como el de Estados Unidos o Gran Bretaña); cuentan con sistemas de protección al empleo y beneficios a las familias, similares a la de los regímenes conservadores (de Europa continental) y otorgan una provisión universal, pública de servicios de educación y de salud, al estilo de los regímenes social demócratas (asociados a los países nórdicos). Los países de esta región han mantenido niveles de gasto público social equiparables a los de países de ingreso medio dentro de la OCDE -como España y Portugal (Gough y Wood: 2004, Haggard y Kaufman: 2008).

En cambio, las economías asiáticas (en particular, República de Corea, Tailandia, Malasia y Turquía), tienen en común haber desarrollado un limitado rango de políticas sociales, que no obstante en las últimas décadas del siglo XX, han demostrado tener impactos positivos en términos de bienestar (Gough: 2004)²¹.

²⁰ Estos datos permiten realizar dos puntualizaciones: en primer lugar, pese al difundido reconocimiento de la Alemania de Bismarck como pionera del desarrollo del “estado de bienestar”, su sistema no implicó la financiación de los costos de la protección social a través de presupuestos gubernamentales. El único programa con estas características, previo a la Primera Guerra Mundial, era de alivio a la pobreza, donde incluso se gastaba menos en términos del producto interno que en Gran Bretaña y en los países escandinavos. El segundo aspecto que debe matizarse refiere al liderazgo de Inglaterra en la materia. Si bien en el siglo XX, Tawney, Beveridge, Marshall y Titmuss avanzaron en el desarrollo de una teoría de los derechos sociales básicos para todos los ciudadanos y popularizaron la categoría “estado de bienestar”, entre 1880 y 1930 el liderazgo en términos de recursos invertidos lo tenían Dinamarca y Noruega (Lindert 2004: 174).

²¹ El caso de Japón, se asimila a los regímenes de bienestar “liberales”, pero se encuentra entre los países pertenecientes a la OCDE.

En estos países, los gastos públicos en seguridad social y en salud fueron históricamente bajos y orientados a los segmentos más pobres de la población. La combinación de gobiernos conservadores con el “milagro asiático”, que aceleró las tasas de crecimiento y de empleo desde los años 1970s explica, en parte, la escasa preocupación por este tipo de gasto. Sin embargo, al mismo tiempo, la región se destaca por el fuerte impulso al gasto en educación primaria y secundaria, que se reforzó con el advenimiento de la democracia en los años 1980s y 1990s²².

En las economías de Occidente que estuvieron bajo la influencia del consenso keynesiano, el papel protagónico del Estado en la demanda agregada prácticamente no se discutió hasta los años 1970s. El ocaso de este paradigma y con él, del “estado providente” vino de la mano de las dificultades que mostró la política económica para enfrentar los problemas del estancamiento e inflación de los países avanzados durante esa década. La explicación que surgió como más plausible apuntó a las distorsiones que se gestaban por la intervención del Estado en la economía y la política fiscal fue ubicada en el centro de las críticas.

Durante el transcurso de los dos decenios siguientes, fueron adquiriendo peso las corrientes de pensamiento y movimientos políticos que consideraron excesivo el gasto del gobierno y, sobre todo, los regímenes de “bienestar” que sostenían (Tanzi y Shuknecht: 2002)²³.

En los países desarrollados, ello condujo a la aplicación de reformas orientadas a sistemas de protección más descentralizados, privatizados e institucionalmente mixtos. No obstante, es importante destacar que la historia desde 1980s no fue de retroceso del “estado de bienestar”, sino de cambio de algunas de sus características, ya que si bien el gasto social se estancó en los niveles alcanzados, no se redujo. Las reformas más importantes tuvieron lugar en los sistemas de seguridad social (o parte de ellos), debido a la fuerte presión que instaló sobre el presupuesto público el envejecimiento de la población. En la mayor parte de los casos, estas presiones se resolvieron con aumento de impuestos, recortes de

²² El consenso general es que en esta región, la asignación de recursos hacia estos niveles educativos ha sido más eficientemente orientada que en otros países de ingreso medio alto (Banco Mundial: 1993).

²³ Con la asunción de M. Thatcher como Primer Ministra en Gran Bretaña (1979-1990) y R. Reagan como Presidente de Estados Unidos (1981-1989) adquieren poder representantes de la oposición a la expansión del gasto público en dos países con una influencia clave en el escenario mundial.

transferencias, como las de desempleo, aumento de la edad de retiro, pero no con una retracción del rol del Estado en la protección social (Lindert: 2004, 2006).

En los países latinoamericanos, la orientación liberal que rigió las políticas económicas desde 1980s, tuvo como referencia las recomendaciones contenidas en el llamado “Consenso de Washington”²⁴. Fruto de la liberalización económica (comercial, del mercado de capitales y del ámbito financiero), los países enfrentaron presiones para adaptar su estructura productiva al logro de una mayor competitividad internacional, para re-pensar sus compromisos de bienestar previos y reajustar el alcance del rol del Estado en la economía. En este marco, los esquemas de protección social vigentes en la región también protagonizaron cambios. En su caso, el recorte de gastos fue acompañado por la descentralización de los servicios, de las políticas y de su administración, el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa y la focalización de programas hacia los más pobres.

Con respecto a las economías del Este asiático, esta época estuvo marcada por el inicio de la transición a la democracia (que comenzó a mitad de 1980s) y una dinámica expansión económica. El crecimiento de la región fue sostenido, hasta la crisis financiera de 1997-1998, que impactó fuertemente en República de Corea, Tailandia y Malasia. La respuesta de los gobiernos, en estos casos, se orientó a aliviar los impactos de la crisis e institucionalizar esquemas de protección social. De todos modos, igual que en las otras regiones, los gobiernos promovieron medidas de liberalización del comercio, de las inversiones y una re-estructura financiera. Sin embargo, a diferencia del caso latinoamericano, las reformas y recortes en los compromisos fiscales no afectaron el gasto social. Al contrario, éste continuó creciendo. Es probable que la ausencia de amplios compromisos fiscales con las áreas sociales en períodos previos hiciera imposible adjudicar las dificultades en las cuentas públicas a este tipo de gasto. Por lo tanto, no tendieron a verse afectados en la crisis y se retomaron fácilmente cuando volvió el crecimiento (Haggard y Kaufman: 2008).

²⁴ Este término fue difundido por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, como parte de su estrategia de reformas estructurales.

3.2. Las intermitencias de la apertura comercial en América Latina

Entre 1950 y 1973, para los países occidentales de ingreso alto, el éxito de la reconstrucción europea, la aplicación de herramientas de estabilización y el retorno gradual y estable al libre comercio ayudaron a desatar el crecimiento económico más rápido del siglo. La convergencia entre los países de la OCDE originada en la llamada “edad de oro” del capitalismo, se ha mantenido desde entonces (CEPAL: 2008).

El comercio y la integración comercial jugaron un papel importante en este desempeño²⁵. Entre 1950 y 1960, el crecimiento de las exportaciones europeas superó al del producto en 89%. El comercio intra-industrial entre países de ingreso alto representó más de 70% del intercambio comercial entre 1950 y los años 1990s. Sin embargo, debe subrayarse que lejos de aplicar una estrategia de apertura irrestricta, estos países fueron desmantelando muy gradual y selectivamente las barreras al comercio, una vez que el crecimiento económico se fue consolidando. Incluso, mantienen aún hoy medidas de protección para su producción basada en recursos naturales y/o en trabajo de baja calificación. Para estos países, la integración con la economía mundial fue un resultado, no un pre-requisito para una estrategia de crecimiento exitosa.

La experiencia de “crecimiento liderado por las exportaciones” en los países del Este asiático también se basó en un rol activo del gobierno en la asignación de recursos, desde los años 1970s. En ninguno de los países hubo un proceso significativo de liberalización de las importaciones hasta que el crecimiento alto fue un resultado robusto. La clave del éxito residió en la aplicación de políticas de crédito subsidiado, incentivos tributarios, programas educativos, expansión de las empresas públicas, rebaja de aranceles para la compra de insumos y de bienes de capital y coordinación real entre los planes de inversión del gobierno (Rodrik: 2001)

La única relación sistemática que surge de la experiencia de estas dos regiones es que los países redujeron las restricciones al comercio, a medida que se volvieron más ricos. Este vínculo entre apertura comercial y desempeño, no se encuentra en los países de América Latina.

²⁵ La Comunidad Económica Europea nació con el Tratado de Roma, en 1957.

La participación de las economías latinoamericanas en el comercio internacional experimentó una baja significativa entre los años 1950 y 1970s., etapa de auge de la “industrialización dirigida por el estado” y de crecimiento económico sin antecedentes en el pasado de la región²⁶.

La política económica del período se centró en el manejo de la balanza de pagos, el papel de la industria como motor de progreso económico y social y la fuerte intervención estatal en diversas esferas de la vida económica. La apuesta a la industrialización implicó la puesta en práctica de una serie de apoyos gubernamentales a través de la política cambiaria, fiscal y comercial²⁷. La protección a la industria implicó no sólo una participación relativamente marginal de América Latina en el dinámico comercio mundial de manufacturas, sino también una caída de su participación en el mercado de materias primas, su punto fuerte tradicional (Ocampo: 2005).

Es recién a partir de 1990 que América Latina recuperó posiciones en términos de su inserción internacional, acercándose a los niveles que tenía 45 años atrás (CEPAL: 2008). Pero las medidas de apertura comercial y liberalización financiera que se aplicaron con este fin databan de principios de los 1970s. De hecho, la apertura económica marcaría el cambio más significativo en la estrategia de desarrollo regional, desde la implantación del modelo de “industrialización dirigida por el Estado” (Stallings y Peres: 2000).

La interpretación de la responsabilidad del cerramiento y de las regulaciones de la etapa anterior en la “crisis de la deuda” 1982 y en el estancamiento productivo y deterioro social de 1980s se difundieron rápidamente²⁸.

²⁶ El PBI de la región creció a un ritmo de 5,6% anual entre 1945 y 1974, lo que equivale a 2,7% per cápita.

²⁷ A pesar de que muchas de estas medidas aparecieron por primera vez durante los 1930s. como consecuencia de la Gran Depresión e incluso antes, no fue hasta el período de posguerra cuando se desarrolló y se puso en marcha una política más consciente para acelerar la industrialización (Cárdenas et al: 2000).

²⁸ Pese a la interpretación precedente, también debe subrayarse que la dinámica macroeconómica de los países latinoamericanos fue profundamente afectada por una sucesión de *shocks* externos negativos a fines de 1970s y comienzos de 1980s. Al impacto de la suba de las tasas de interés internacionales a partir de 1979, se sumó una fuerte y generalizada caída de los términos del intercambio, que adquirió intensidad entre 1980 y 1982. Los *shocks* afectaron negativamente los balances de pagos y las cuentas fiscales de la región: los requerimientos de ahorro externo se incrementaron al tiempo que las cuentas públicas desmejoraban (Damill y Fanelli: 1994).

Como consecuencia, los gobiernos de la región impulsaron medidas que fueron más allá de la búsqueda de la estabilización y la recuperación post-crisis. Apoyados por las instituciones financieras y por las recomendaciones del “Consenso de Washington”, se diseñaron y ejecutaron “reformas estructurales”²⁹. Entre las principales, se encuentran: la liberalización de las importaciones, la liberalización del sistema financiero nacional, la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la privatización y la reforma tributaria. El elemento común a todas ellas fue una mayor dependencia de los mecanismos de mercado, tanto a nivel nacional como internacional y el desplazamiento hacia una economía más abierta³⁰.

Este viraje se procesó mediante incentivos neutros del gobierno al sector privado, una relación débil entre estos actores y la imposición de limitaciones de las organizaciones multilaterales de comercio a los instrumentos de política interna. El resultado, al menos durante el largo período “de ajuste” que duró hasta entrada la década de 2000s, fue que: *“los elementos destructivos derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales”* (Ocampo 2001: 15).

En este contexto, la historia de la trayectoria del comercio y del crecimiento del papel del Estado en la protección social es diferente a la observada en los otros grupos de países. Los esquemas de bienestar de diferente estilo que se consolidaron desde 1950 en los países de ingreso alto se construyeron en entornos económicos abiertos al comercio, pero protegidos y subsidiados por los gobiernos. El fortalecimiento que experimentaron en el Este de Asia, tiempo después, también se verificó en un contexto de apertura comercial controlada. En cambio, en América Latina, la apertura comercial unilateral y no negociada transformó en forma radical el poder relativo de los actores fuertes en la estrategia de crecimiento

²⁹ El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se transformaron en la principal fuente de financiamiento ante el agotamiento de las fuentes de capital privado.

³⁰ El mapa regional muestra que no todos los países adoptaron el conjunto de “reformas estructurales” con la misma profundidad y éxito (Stalling y Peres: 2000; Lora: 1997, 2001). Todos los estudios muestran que el área de reformas más amplia y generalizadas se dieron en materia comercial y financiera. Por el contrario, hubo menor actividad en materia de privatizaciones y escasos cambios en el frente laboral.

anterior. Ello impactó en las opciones de la política fiscal y en la prioridad del gasto público social.

3.3. La restricción fiscal en América Latina

El gasto público social es un componente más de la política fiscal y por tanto, su desempeño depende de la gestión global de las finanzas públicas.

El rol estabilizador de la política fiscal ha estado lejos de cumplirse en los países de América Latina. Si bien la gestión de las cuentas públicas fue mejorando después de la crisis de 1982 y en la mayor parte de los países no constituyen una causa del desequilibrio, aún enfrentan problemas estructurales. El principal es la fuerte restricción de financiamiento, que las expone a ajustes fiscales recurrentes.

Históricamente, la región se ha caracterizado por lo bajo de su presión tributaria: los estados latinoamericanos han tendido a sub-gravar a su población. Tomando los últimos 30 años del siglo XX, el ratio recaudación del Gobierno General en la región respecto a producto fue, en promedio, la mitad de lo que recaudan los países de la OCDE: 17,2% y 32,5%, respectivamente (Segura-Ubiergo: 2007).

Durante la “industrialización dirigida por el Estado”, el gasto público se amplió pero el gobierno no expandió al mismo ritmo los recursos para sustentarlo. En general, se apeló a un cambio en la composición de la estructura tributaria en contra de los impuestos a la propiedad y el ingreso, y en favor de los impuestos indirectos y de los salarios. Luego, fueron reduciéndose los impuestos al comercio exterior y se recurrió al endeudamiento, que se volvió particularmente gravoso a partir de la segunda mitad de los 1970s (Bértola y Ocampo: 2010).

Pasada la crisis de la deuda, aunque muchos países realizaron significativos esfuerzos por reducir su peso, a principios de la década de 1990 las dificultades persistían. La presencia simultánea de altas tasas de interés, alzas del tipo de cambio y episodios recesivos, trasladó su impacto negativo a las finanzas públicas. El presupuesto público quedó envuelto en una dinámica explosiva en que el pago de intereses absorbía una proporción creciente de los

ingresos fiscales (Martner y Tromben: 2003). Ello determinó que el margen para sostener o ampliar los gastos sociales se fuera estrechando.

De hecho, la propia orientación del endeudamiento hacia las instituciones financieras internacionales acentuó el efecto adverso sobre los gastos sociales. Se argumenta que la imposición de exigencias para el manejo de las finanzas públicas de parte de estas instituciones explica este resultado, aún aunque los créditos obtenidos se hayan orientado a sectores sociales (Lora y Olivera: 2007 y Lora: 2007).

En el marco de mayor integración de los mercados de capitales, las exenciones impositivas como instrumento para atraer capitales han sido frecuentes en América Latina. Por el contrario, la afluencia de capitales a los países desarrollados no ha estado vinculada a un alivio de la carga tributaria, aunque hubo reformas importantes³¹ (Steinmo y Swank: 1999; Wibbels y Arce: 2003).

Otro rasgo típico de la región es la alta participación de impuestos indirectos en el total de la recaudación. Esto se ha traducido en una alta sensibilidad de los ingresos fiscales a los vaivenes del producto. Los impuestos directos son sólo 25% del total de los ingresos (Gavin et al.: 1996; CEPAL: 1998). Ambos motivos conducen a que los efectos distributivos de los impuestos sean mínimos.

Un último factor que explica la menor disponibilidad de recursos para concretar en gastos públicos, reside en el nivel de evasión y de exenciones. Incluso, aunque nominalmente el impuesto a las empresas ha sido alto en la mayor parte de los países de América Latina, las tasas efectivas son menores, debido a la existencia de numerosas vías de evasión para los individuos y las empresas. La evasión en estos casos es mayor que en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (Jiménez et al.: 2010)

³¹ En Rodrik (1997) se sostiene que en varios países industrializados los impuestos sobre el capital cayeron drásticamente desde 1980s., mientras que los impuestos sobre el trabajo continuaron creciendo. Garrett (1998) en la misma línea, apunta que los estados social-demócratas no han logrado aumentar los impuestos a las empresas a un ritmo suficiente para sostener el gasto público.

3.4. El rol de la fuerza de trabajo y el impacto distributivo del gasto público social

En los países de ingreso alto, el avance del gasto público en áreas sociales fue impulsado conjugando intereses del sector empresarial y de la mano de obra del sector exportador, que eran la fuerza dominante dentro de sus movimientos respectivos. Tanto empresas como sindicatos y gobiernos han tenido, desde entonces, fuertes intereses en la competitividad externa de las economías (Huber y Stephens: 1999).

Por supuesto, la globalización de fines de siglo XX instaló importantes desafíos y conflictos en esta alianza. No obstante, el mantenimiento del gasto público social muestra que las preferencias de las sociedades y la orientación de sus gobiernos para arbitrar estas dificultades no sufrió cambios radicales (Lindert: 2007).

Es importante notar que la adhesión de la población a las políticas de protección en cada uno de estos países sigue un patrón alineado con las prestaciones que otorga. Así, en los regímenes universales de los países nórdicos existe un elevado consenso entre trabajadores y clase media, en general, en torno a la responsabilidad del estado por la ejecución de políticas de bienestar. En el otro extremo, para los estados de bienestar “liberales”, la opinión favorable está lejos de ser unánime. Las prestaciones focalizadas alcanzan a una menor proporción de la población y por lo tanto, cuentan con un limitado apoyo.

En cualquier caso, los esquemas de bienestar se asumen como mecanismos para distribuir riesgos y redistribuir ingresos (Smeeding: 2005; Huber et al.: 2008).

El rol que cupo a los movimientos de trabajadores y las alianzas en que participó fueron diferentes en América Latina. En gran medida, el acotado alcance distributivo de los gastos sociales se conecta con esta condición.

Los tiempos de la industrialización protegida promovieron la urbanización, el papel creciente de los sindicatos de trabajadores, las asociaciones empresariales y las empresas estatales. El cerramiento de la economía, la ampliación de la estructura industrial y el empleo en la manufactura fueron complementarios al avance de la legislación y de los compromisos fiscales con los beneficios sociales. El proteccionismo comercial habría

actuado como una especie de factor sustituto a las fuerzas que operaron en los países industrializados para la expansión de las políticas sociales, aislando al mercado interno de la volatilidad externa (Adserá y Boix: 2002).

Los países donde el gasto público social se expandió a mejor ritmo y más tempranamente fueron también aquellos en donde la industrialización tuvo un desarrollo más exitoso, al menos en alguna de sus etapas³². Sin embargo, lo opuesto no fue cierto: hubo países en que se expandió la industria y donde el rol del Estado en la protección social no alcanzó el mismo desarrollo (caso de México). La persistencia de altos niveles de sub-empleo, informalidad y bajos niveles de salario promedio son parte de la explicación (Tokman: 2006).

Las raíces del sistema de seguridad social en América Latina se encuentran en el esquema bismarckiano basado en el empleo formal. Los segmentos mejor cubiertos por este gasto a desde la segunda mitad del siglo XX fueron los del sector público y de la industria manufacturera (especialmente, de establecimientos medianos y grandes). Ellos también fueron los trabajadores que más se sindicalizaron. La contribución de los empleadores al sistema fue políticamente posible como contrapartida a las altas barreras comerciales, y a que el costo mayor de la producción podía trasladarse a los consumidores.

Los beneficios sociales para activos se dirigen a quienes participan en el mercado formal, que en la mayor parte de los países no llega, aún hoy, a 30% de la fuerza de trabajo.

En cuanto al gasto en educación y salud, las características estructurales del período de industrialización redujeron el incentivo para que empresas, trabajadores y gobierno presionaran o recibieran la presión para atender estas áreas. La instauración de tipos de cambio múltiples y la apreciación cambiaria alentaron la inversión en procesos y productos intensivos en bienes de capital, inhibiendo la absorción de fuerza de trabajo en el sector formal y lesionando el crecimiento del empleo, sobre todo de los trabajadores no

³² Recuérdese que las etapas de la industrialización sustitutiva fueron transitadas en forma diferente en los países del continente que participaron del proceso: en algunos, el proceso se estancó en la industrialización de bienes básicos (Uruguay, Costa Rica), en otros, pudo avanzarse a etapas de industrialización más compleja (Argentina, Brasil, México). En todos los casos, el proceso sufrió un fuerte estrangulamiento proveniente de la escasa vocación exportadora y los desequilibrios de balanza de pagos.

calificados o semi-calificados del sector informal urbano y del sector rural. Dada la escasa demanda por su fuerza laboral, estos segmentos tenían escasos incentivos para presionar por acceder a la educación secundaria o, incluso, para completar la educación primaria. Ni los gobiernos ni el sector privado visualizaron esto como un problema que mereciera atención. Esta situación fue la opuesta en los países de la OCDE e incluso, en las economías del Este de Asia (Haggard y Kaufman: 2008).

Este patrón de gasto público, que rigió desde la segunda posguerra y se consolidó en adelante, no fue concebido para revertir desigualdades sociales. Los programas de bienestar no fueron diseñados para proteger a la población más vulnerable. La clase media urbana y de trabajadores industriales disfrutó del acceso más generoso al sistema de protección social. Mientras, los campesinos y el sector informal, en general, quedaron excluidos o no recibieron atención.

Las reformas estructurales y la apertura comercial unilateral e importadora que se procesó desde los años 1970s., alteró el poder de los trabajadores industriales, de las empresas locales y de las empresas públicas. El empleo industrial tuvo una disminución notoria en países que contaban con una base industrial importante, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Las relaciones laborales se definieron cada vez más a nivel de empresas. Se incorporaron contratos a tiempo determinado, subcontratación, flexibilidad de los horarios de trabajo (Weller: 1998; Vega Ruiz: 2005).

En los países del norte de América, vinculados al comercio de manufacturas con Estados Unidos, el crecimiento global del empleo durante la década de 1990 fue 3,6%³³. En los países del sur, que basaron el principal motor de las exportaciones en la elaboración de productos basados en recursos naturales, el empleo se expandió 1,6%. En estos, la fuente principal de puestos de trabajo estuvo en el sector de servicios. De todos modos, en Argentina, Colombia y Uruguay también este sector mostró una capacidad insuficiente para absorber a la población activa, con la consecuencia inevitable del aumento del desempleo abierto.

³³ No obstante, muestra escasos o nulos resultados en lo que concierne a incremento de la productividad, por lo que no cabe pensar que pueda ser la base de una estrategia de crecimiento económico y de creación de empleo productivo regional.

Los gobiernos promovieron la participación del sistema privado en la gestión y provisión de los servicios sociales. La pérdida de hegemonía del modelo de desarrollo previo cortó agresivamente la influencia política de los trabajadores de la industria y del empleo público y menguó el apoyo a los seguros sociales. Con relación al gasto en educación y salud, tendió a focalizarse produciendo un incremento significativo del bienestar en los más pobres, aunque manteniendo muy bajo su aporte a la desconcentración del ingreso. Entre 1990 y 2005, el gasto social ha duplicado el ingreso disponible del quintil más pobre (CEPAL: 2007).

Es importante notar que los registros en términos de reducción de la pobreza, nivel educativo y sanitario han sido favorables en los países que han sostenido el gasto público social en niveles relativamente elevados, en perspectiva histórica. Además, los programas de seguridad y asistencia social para atender a los grupos más vulnerables (con problemas de empleo, envejecimiento y alivio de la pobreza) cobran mayor importancia a medida que aumenta el nivel de desarrollo de los países³⁴.

Un último punto que debe destacarse es que incluso países que se encuentran entre los que realizan un mayor esfuerzo fiscal en las áreas sociales, presentan niveles de desigualdad muy elevados para el promedio. En 2008, el índice de Gini fue 0,51 en la región, pero se ubicó en 0,55 en Brasil; 0,528 en Chile y 0,57 en Colombia (Gasparini et al.: 2009).

3.5. Recapitulación e hipótesis

La apertura comercial ha jugado un rol central en las estrategias de crecimiento y desarrollo económico de la región latinoamericana desde 1950 al presente. Las alteraciones que suscitó el tránsito de un escenario cerrado a otro más abierto impactaron en las posiciones relativas de diferentes actores de la economía (las empresas, el Estado, los consumidores, los trabajadores). A ello, debe sumarse la presión adicional que introdujo la

³⁴ Desde mediados de la década de 1990, comenzaron a probarse nuevos mecanismos de política social orientados a afrontar los persistentes problemas de pobreza, falta de equidad y desigualdad. Se trata de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que basan la elección de los beneficiarios en criterios técnicos y que se han expandido fuertemente en la región, sobre todo desde los 2000. Los PTC apuntan a universalizar los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por los más pobres, y representan uno de los pilares para avanzar hacia sistemas de protección que disminuyan las desigualdades sociales (CEPAL: 2009).

mayor exposición internacional sobre la estructural fragilidad de las finanzas públicas regionales, en términos de su financiamiento. Se trata de economías sujetas a una baja presión tributaria, a los vaivenes cíclicos de la economía, de la movilidad de capitales y por tanto, a recurrentes episodios de ajuste y desajuste fiscal.

En términos del gasto público social, la fuerza del movimiento sindical y las alianzas de las elites económicas y políticas con otros grupos sociales (urbanos y rurales) aparecen estrechamente relacionados con el alcance, cobertura y redistribución que logran los diferentes esquemas de bienestar. Si se retomara a Pierson (1994), el estrecho margen de cobertura del gasto social en América Latina habría hecho difícil ampliar el compromiso de una parte significativa del electorado o de partidos políticos en contienda electoral con su defensa. Incluso la burocracia asociada a las prestaciones tendría un peso menor para oponerse a recortes.

La apertura comercial se procesó sin gradualismos ni esquemas de intervención estatal en la región. Ello alteró el contexto en que se consolidaron los esquemas de gasto público social a mitad del siglo XX, debilitando las alianzas que lo llevaron adelante. La aparición de nuevos actores no necesariamente se alineó con la protección de los compromisos fiscales con la protección social.

Estos aspectos constituyen características particulares de la región, que la diferencian de la trayectoria del vínculo entre comercio y gasto público social en países de ingreso alto y en otras regiones de ingreso medio-alto (como las del este asiático).

Considerando los aspectos revisados y las preguntas de investigación, las hipótesis que guían este trabajo pueden sintetizarse como sigue:

Hipótesis 1: En las economías de América Latina, el viraje hacia un contexto más abierto provocó una alteración de la orientación del gasto público social desde la “hipótesis de la compensación” (típico de los años de la industrialización dirigida) a la “hipótesis de la eficiencia”.

Hipótesis 2: La respuesta del gasto público social a cambios en los componentes de la restricción fiscal es contingente al grado de apertura de las economías, especialmente en países de América Latina.

Hipótesis 3: La limitada capacidad que ha tenido la fuerza de trabajo en países de América Latina para incidir en el gasto público social tendió a disminuir con la apertura comercial.

Capítulo 4. Base de datos y estadísticas descriptivas

En este capítulo se presentan las características de la información y detalles de construcción de la base de datos utilizada en las estimaciones. También se realiza una primera descripción de la evolución del gasto público social y los determinantes considerados en este trabajo, a partir de una serie de medidas descriptivas sencillas.

4.1. Los datos y sus fuentes

Para el análisis empírico propuesto en este trabajo se elaboró un panel con datos anuales sobre gasto público en educación y salud, seguridad social y otras variables fiscales entre 1950 y 2008. La información compilada corresponde a 31 países. Este conjunto fue clasificado en países de ingreso medio alto y alto, siguiendo la tipología utilizada por el Banco Mundial para el presente³⁵. Integran el primer grupo 12 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Malasia, México, República de Corea, Tailandia, Turquía, Venezuela y Uruguay³⁶. El segundo grupo está formado por: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suiza.

Además de la inclusión de países de América Latina, la selección tuvo en cuenta que el rango de variación en el nivel de riqueza entre ellos fuera restringido y que el gasto público social se hubiera consolidado durante la segunda mitad del siglo XX. Los casos contenidos en la muestra son aquellos en que la disponibilidad, frecuencia y calidad de la información permitió construir un panel balanceado para todo el período.

Las series sobre **gasto público** fueron sistematizadas en colaboración con S. Fleitas para el estudio de su vínculo con el ciclo económico en el largo plazo³⁷.

³⁵ Fuente: <http://datos.bancomundial.org/pais>.

³⁶ República de Corea también podría considerarse entre los países de ingreso-alto, aunque no se optó por esta posibilidad, porque la mayor parte del período se ubicó en el grupo de ingresos medios.

³⁷ Azar, P. y Fleitas, S. (2011): “*Todavía una historia de prociclicidad: gasto público total y social en países en desarrollo, 1950-2008*”, ponencia presentada en las 5tas Jornadas de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. Noviembre, Montevideo; Azar, P. y Fleitas, S. (2010): “*Gestión fiscal del gasto social: una aproximación a la experiencia de diferentes tipos de estado de bienestar en el largo plazo*”, ponencia

El **gasto público en educación** cubre los recursos fiscales destinados a los niveles pre-escolar, primario, secundario y terciario (universitarios y técnicos); servicios de apoyo a la educación e investigación y desarrollo en la materia. El **gasto público en salud** comprende servicios públicos de salud, hospitales, investigación y desarrollo en el área, equipo e infraestructura médica. Estos dos gastos se agregaron en una sola categoría asociada a “gasto público en capital humano”. La opción respondió a que atienden necesidades básicas relacionadas con la promoción de capacidades humanas del mismo tipo.

Finalmente, la serie de **gasto público en seguridad social** abarca el pago de pasividades por vejez, invalidez y supervivencia; gastos en maternidad, licencias por enfermedad, asignaciones familiares, desempleo y otros gastos de asistencia social. En todos los casos, las categorías cubren el gasto por funcionamiento, salarios e inversión³⁸.

Dependiendo de la estructura de gobierno (centralizada o descentralizada o federal), la parte más relevante del gasto social se ubica en la Administración Central, en organismos especializados o bajo la jurisdicción de gobiernos locales o provinciales. Atendiendo a que los países incluidos en la muestra involucran diferentes modalidades, en cada caso se relevó la información en el ámbito institucional que fuera más acorde al objetivo de cubrir los gastos sociales.

Para los *países de ingreso medio alto*, los datos sobre gasto social refieren a Gobierno Central Consolidado (Gobierno Central y organismos de seguridad social). En el caso de Argentina, Brasil, Malasia, México y Venezuela, que son países federales, se consideró Gobierno Federal como aproximación a Gobierno Central. Ello constituye una limitante, dado que es posible que parte del gasto en programas sociales se realice a nivel de provincias u otras localidades, por lo que las series estarían sub-valorando el verdadero nivel de gasto. Esta sub-valoración se aplica a los gastos en educación y salud, ya que el gasto en seguridad social tiende a ser altamente centralizado.

presentada en las XXII Jornadas de Historia Económica de la Asociación Argentina de Historia Económica. Setiembre, Córdoba.

³⁸ Se cotejó que la clasificación funcional siguiera el criterio especificado por Naciones Unidas en su código COFOG: *Classification Of the Functions Of Government*.

En este sentido, es importante realizar algunas puntualizaciones: la consideración formal de los países como “federales” no necesariamente implica que el gasto público tenga un manejo descentralizado ni que el gasto social tenga esa característica. Esto es lo que sucede en México, Malasia y Venezuela, que tendieron a ser altamente centralizados durante el período (Haggard y Kaufman: 2008)³⁹.

La descentralización en Argentina se registró recién desde fines de la década de 1990s, por lo que para la mayor parte del período considerado se logra captar una porción relevante de los gastos sociales. Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado, progresivamente, sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias atenderían los gastos en educación y salud y los municipios en diferentes servicios urbanos (CEPAL: 2003). Brasil constituye la situación más problemática, dado que efectivamente descentralizó parte de sus gastos sociales, especialmente educación, desde 1980s. Por tanto, si bien el dato ofrece una dinámica indicativa, no comprende la totalidad de la inversión en estas áreas⁴⁰.

Para los *países de ingreso alto* existe un grado mayor de autonomía en la captación de ingresos y en la ejecución del gasto público. El gasto público social, sobre todo, se registra desde épocas más tempranas en los distintos niveles de gobierno (estatal, provincial, local). Así, para captar el gasto en educación, salud y seguridad social con mayor precisión, se alude al Gobierno General. En promedio, el gasto en seguridad social constituye 16% del gasto sub-nacional en los países de la OCDE, pero ello varía entre 5% para Portugal a más de 25% para Noruega y un record de más de 50% para Dinamarca (OCDE: 2010).

La información sobre **recaudación tributaria, intereses de deuda y resultados fiscales** se recogió en todos los casos a nivel del Gobierno Central, considerando también los impuestos a la seguridad social. La recaudación a este nivel explica 85% de la total en los países de ingreso alto y aproximadamente 70% en los países federales del ingreso medio

³⁹ En Piffano (1999) se considera un “índice de descentralización fiscal”, que combina información sobre gastos y recaudación para 1998. Cuanto mayor el indicador, mayor la descentralización. Los resultados muestran que mientras en Canadá y Suiza el índice es 29 y 21, respectivamente, en Brasil es 10, Argentina 8,3 y México 1,5.

⁴⁰ En el año 2000, el gasto del Gobierno Central era 57% del total en Argentina; 58% en Brasil; 62% en México (FMI: 2004).

alto⁴¹. Una de las razones de esta decisión fue la disponibilidad de información, sobre todo para las décadas de 1950 y 1960. Sin embargo, también debe notarse que son las cuentas del Gobierno Central las que constituyen la referencia para tomar decisiones de estabilización macroeconómica. De hecho, la propia teoría económica ha sostenido que las funciones de estabilización debían ser responsabilidad del Gobierno Central debido a las externalidades y efectos de derrame que implica (Musgrave y Musgrave: 1992).

Los datos sobre **impuestos** refieren a la recaudación total (incluyendo contribuciones a la seguridad social) e impuestos a los ingresos⁴². Bajo esta última categoría se incluyeron tributos sobre los beneficios personales y de empresas e impuestos a la propiedad.

Una restricción adicional opera en los casos de Alemania, Austria, Italia, República de Corea. Si bien la intención fue que correspondieran a Gobierno Federal o Central para mantener la misma unidad de comparación para todos los casos, la cobertura más restringida no logró discriminarse en los datos. Por tanto, los datos corresponden al Gobierno General.

Todos los datos utilizados en el análisis se tomaron como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI). Para obtenerlo se calculó el cociente entre los datos fiscales y del producto, en la moneda local corriente de cada economía. Las series a precios constantes se logran aplicando el porcentaje obtenido, a la serie de producto en términos constantes (en la moneda local) o en paridad de poderes de compra (para poder comparar internacionalmente).

El panel construido es balanceado y presenta 1812 observaciones para 31 países y 59 años.

La contribución más importante del panel elaborado refiere a la dimensión temporal de las series y a la inclusión de datos para América Latina. La revisión de la literatura muestra que la mayoría de los análisis sobre este tema se inician en los 1970s. (en línea con la

⁴¹ En cuanto a la recaudación, la proporción centralizada fue 57% para Argentina; 69% para Brasil y 92% para México (FMI: 2004).

⁴² La excepción es el caso de Uruguay, donde las contribuciones a la seguridad social para el período analizado no se encuentran disponibles.

disponibilidad de la base de datos sistematizada por el Fondo Monetario Internacional en su *Government Financial Statistics*).

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

Una de las principales referencias fue el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se consultaron diversos anuarios de “Estadísticas Financieras de Gobierno” (*Government Financial Statistics*) y de “Estadísticas Financieras Internacionales” (*International Financial Statistics*), que permitieron obtener información sobre variables fiscales para el período 1971-1993. También se recurrió a la base de datos en línea, de dónde se obtuvieron datos entre los años 1990 y 2000 y para algunos países en el caso de los resultados fiscales e impuestos, incluso desde 1950. Para los años 1950s y 1960s se relevaron diversos números de *Anuarios Estadísticos de Naciones Unidas*. Por su parte, los indicadores sistematizados por el Banco Mundial en los “*World Development Indicators*”, permitieron completar vacíos sobre gastos e ingresos, siguiendo la cobertura institucional presentada por el FMI.

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

Para los países asiáticos, se consultó la base en línea del Banco Asiático de Desarrollo (*Asean Development Bank*). Para las economías de América Latina se revisaron las bases de datos en línea de CEPAL (*CEPALSTAT*), de la Red de la División de Desarrollo Social (*RISALC*) y de la base de Historia Económica Latinoamericana de Montevideo-Oxford (*MOXLAD*).

Las series anteriores fueron contrastadas y completadas con las estadísticas de gasto total y por funciones elaboradas por Flora (1987), con datos entre 1950 y 1975 para países escandinavos, Gran Bretaña e Italia; Lindert (2004) que refieren a gasto total, en seguridad social y en salud en países de la OCDE entre 1960 y 2001 y en educación entre 1960 y 1981. Finalmente, para los países de América Latina, el trabajo de Kaufman y Segura (2001) permitió integrar información sobre gasto por funciones para las décadas de 1970 y 1980.

En lo que atañe al gasto en educación pública, los países de la OCDE lo relevan aparte y bajo criterios diferentes al resto del gasto público social. Por esta razón, la información fue obtenida directamente de los países, de las bases de la OCDE (disponibles desde 1990) y con consultas a la base de datos en línea de UNESCO y del FMI especializada en la materia, “*Education Finance*”.

Los vacíos que se encontraron en las bases globales, así como la actualización posterior a 2000 fueron cubiertos a partir de la consulta a los sitios oficiales de estadísticas de cada país y compilaciones de series históricas, la mayor parte de ellas, disponibles en línea⁴³.

El proceso se completó con la consulta a algunos trabajos específicos para corroborar tendencias y contrastar fuentes. Para América Latina, sobre gasto social se revisó a Petrei (1987) y CEPAL (1994); Buğra y Adar (2007) para Turquía; Pererinha y Carolo (2007) para Portugal.

La obtención de series continuas supuso armonizar la variedad de fuentes utilizadas. En todos los casos, el pasaje entre series de diferentes orígenes se realizó cuidando que los datos mantuvieran consistencia. De todos modos, por períodos breves, para algunos países fue necesario realizar estimaciones recurriendo a interpolaciones. Estas se realizaron únicamente en las series en que la tendencia creciente o decreciente de los valores en el tiempo fuera clara (no es el caso de los intereses de deuda o de los resultados fiscales).

⁴³ US Bureau of Census: 1975; Wagner et al.: 2000; Carreras y Tafunell (coord.): 2005; DNP (Colombia); DIPRES (Chile); Azar et al. (2009); IBGE (Brasil); INEGI (2009).

El **producto per cápita** en paridad de poderes de compra y la **apertura comercial** corresponden a la *Penn World Table Version 7.0* (Heston et al. 2011)⁴⁴. La reconstrucción del producto en términos corrientes y reales para cada país se realizó en base a datos del “Estadísticas Financieras Internacionales” (*International Financial Statistics*), *World Development Indicators*, MOXLAD y bases nacionales.

La estimación de la **deuda pública** como porcentaje del producto fue tomada de la base compilada por Abbas et al., 2010. Los datos refieren a endeudamiento público para 174 países. Aunque no son continuos abarcan el período 1890-2009.

La información sobre **población total y por rango de edad** se obtuvo de Naciones Unidas (*World Population Prospects: The 2010 Revision*). Los datos sobre **empleo industrial** para países de América Latina se obtuvieron de *UNIDO* (1963-2000) y se completaron con *Anuarios Estadísticos de CEPAL*, *Anuarios de OIT*, *CELADE*. Del mismo modo se procedió para completar series de Población Económicamente Activa para el período, además de consultar con fuentes locales⁴⁵. La información sobre empleo industrial disponible llega hasta 2006, por tanto la serie que integra este indicador (asociado al poder de la fuerza de trabajo) concluye en ese año.

Las variables institucionales que fueron incluidas como control en los modelos (grado de democratización, fragmentación étnica, lengua y duración de los regímenes de gobierno) fueron obtenidas siguiendo el Código preparado por el *Quality of Government Institute* (2010).

Para medir el **clima democrático** se utilizó el indicador elaborado por Vanhanen que combina dos dimensiones de la democracia: la competencia y la participación política. Se mide como el porcentaje de ciudadanos que no votan por los partidos mayores (indicador de competencia) multiplicado por el porcentaje de la población que participa de las elecciones (participación). El indicador se mueve en un rango de 0 (ausencia de

⁴⁴ El PBI/hab en paridad de poderes de compra se miden en millones de dólares internacionales de 1990 de Geary-Khamis.

⁴⁵ US Bureau of Census: 1975; Braun: 2000; Carreras y Tafunell (coord.): 2005; DNP (Colombia); DIPRES (Chile); Azar et al. (2009); INEGI (2009); Fleitas y Román: 2009.

democracia) a 100 (democracia plena). Empíricamente, el valor mayor que se ha encontrado es 49⁴⁶.

La **fragmentación étnica y la diversidad idiomática** fueron tomadas de la base de datos construida por Alesina et al⁴⁷. En el primer caso, refleja la probabilidad de que dos personas seleccionadas al azar de un país dado, no pertenezcan al mismo grupo étnico. En el segundo caso, la probabilidad que no pertenezcan a la misma comunidad idiomática. Cuanto mayor el indicador, mayor la fragmentación social.

La variable **duración del régimen de gobierno** proviene del Proyecto Polity IV⁴⁸. El indicador mide el número de años desde el cambio más reciente de régimen o el fin de un período de transición definido por la carencia de instituciones políticas estables. El año de referencia se codifica con un 0 y va aumentando de valor mientras el régimen dure y vuelve a 0 ante un cambio de régimen.

4.2. Descripción de las variables principales que intervienen en el análisis

En este apartado se revisa la trayectoria de los componentes del gasto público social y de los determinantes analizados en este trabajo, entre 1950 y 2008.

4.2.1. El gasto público total y social

El tamaño del gobierno (ratio gasto total/PBI) ha sido relevante y creciente en todas las economías comprendidas en la muestra. En el Gráfico 4.1 se presenta la trayectoria temporal de la variable.

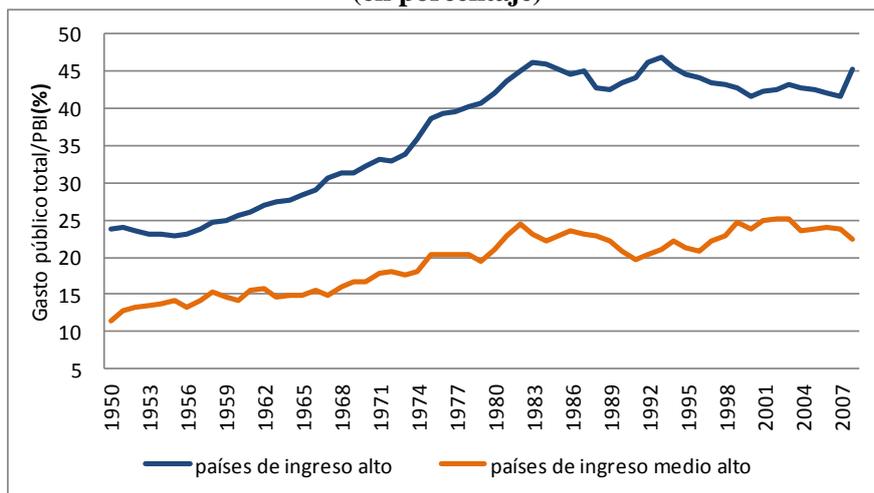
⁴⁶ Vanhanen, T (2011): *Measures of Democracy 1810-2010*. Tampere: Finnish Social Science Data Archive, en <http://www.fsd.uta.fi/en/data/catalogue/FSD1289/meF1289e.html#viittaaminen>.

⁴⁷ Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S. y Wacziarg, R. (2003): "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* 8, 155–194.

⁴⁸ Proyecto Polity IV: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010; Marshall, M. y Jaggers, K. (investigadores principales) en <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

El nivel de cobertura del ratio es diferente (Gobierno General para países de ingreso alto y Gobierno Central para países de ingreso-medio alto). Sin embargo, la comparación es válida en la medida que el Gobierno Central cubre una parte considerable del gasto total en los países de menor ingreso relativo.

**Gráfico 4.1. Trayectoria del Gasto Público respecto al producto, 1950-2008 (*)
(en porcentaje)**



(*) Gobierno General para países de ingreso alto y Gobierno Central en países de ingreso medio-alto
Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

El tamaño del gobierno pasó de 23% a 45% entre el principio y final del período en los países de ingreso alto. La tendencia se reiteró en los países de ingreso medio alto (el ratio creció de 11,5% a 23%).

El crecimiento del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente entre 1960 y 1980, reflejó el ya comentado involucramiento del sector público en la economía, que se amplió aceleradamente en los países de ingreso alto. A partir de la década de 1980s se percibe un freno, derivado de la orientación hacia un papel más modesto del Estado en las actividades económicas. En los países de ingreso alto, los años 1990s y 2000s fueron de puesta en práctica de reformas de diferente estilo en la provisión de servicios públicos, que supuso tanto recortes presupuestales como una mayor participación del sector privado en la gestión.

En el otro grupo de países, la contracción se registró en la década de 1980s y fue seguida de una recuperación. La trayectoria se encuentra explicada por el peso de los países de

América Latina en la muestra. La crisis de la deuda externa implicó importantes ajustes presupuestales y luego, en el marco de las reformas estructurales, el tamaño del gobierno continuó creciendo, aunque focalizando el gasto público en el cumplimiento de las funciones básicas del Estado.

La ampliación del sector público en el tiempo puede explicarse, casi en su totalidad, por el crecimiento del gasto destinado a las áreas sociales. El Cuadro 4.1 resume el volumen de recursos invertidos en educación y salud y en seguridad social (como porcentaje de la riqueza), según grupos de países.

Cuadro 4.1. Ratio Gasto Público Social/PBI en porcentaje por década, según región

	Promedio 1950s	Promedio 1960s	Promedio 1970s	Promedio 1980s	Promedio 1990s	Promedio 2000s(*)	Promedio 1950-2008
PAÍSES DE INGRESO ALTO							
... de la OCDE							
G. público en educación y salud/PBI	4,3	6,4	9,5	10,3	11,0	11,7	8,8
G. público en seguridad social/PBI	5,3	7,2	10,7	13,4	15,5	15,9	11,2
... europeos							
G. público en educación y salud/PBI	4,5	6,6	9,7	10,7	11,3	12,0	9,1
G. público en seguridad social/PBI	6,1	8,5	12,4	15,3	17,5	17,9	12,8
PAÍSES DE INGRESO MEDIO ALTO							
... de América Latina							
G. público en educación y salud/PBI	2,1	3,4	4,7	5,5	6,2	7,0	4,8
G. público en seguridad social/PBI	3,0	3,8	4,6	5,1	6,3	6,9	4,9
... de Asia							
G. público en educación y salud/PBI	2,0	3,4	4,5	4,7	5,3	6,1	4,3
G. público en seguridad social/PBI	0,2	0,6	0,7	1,7	2,6	4,2	1,6

(*) Comprende el período 2000-2008

Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

En la comparación entre grupos de países, el nivel de ambos componentes del gasto social ha sido marcadamente superior en los de ingreso alto que en el resto. Además, su gasto en

seguridad social ha estado largamente por encima del gasto en educación y salud. Esta lógica no se encuentra en los países de menor ingreso relativo.

Entre los países más ricos, el gasto en seguridad social se eleva aún más cuando se considera específicamente a las economías europeas. Ello se debe, sobre todo, a la presencia de regímenes de bienestar “socialdemócratas” en el continente, que se destacan por sus esquemas de protección de cobertura universal (a activos y pasivos). La muestra de países de la OCDE, que integra a Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Japón, con regímenes de bienestar “liberales”, se encuentra por debajo del promedio de los europeos.

La composición del gasto en seguridad social también es diferente entre los grupos de países. En aquellos de ingreso medio-alto, alrededor de 85% corresponde a prestaciones a pasivos (pensiones y jubilaciones). En comparación con América Latina, la inversión en este gasto de los países asiáticos ha sido mínima. En cambio, en los países más ricos la distribución entre los objetivos de redistribución, consumo inter-temporal y reducción de riesgos sociales es más equilibrada. Del total del gasto en esta categoría, las prestaciones anti-pobreza representan 36%; 43% corresponde a pasividades y los seguros contra riesgos (como desempleo, enfermedad, discapacidad) son 21% (Barr: 2004).

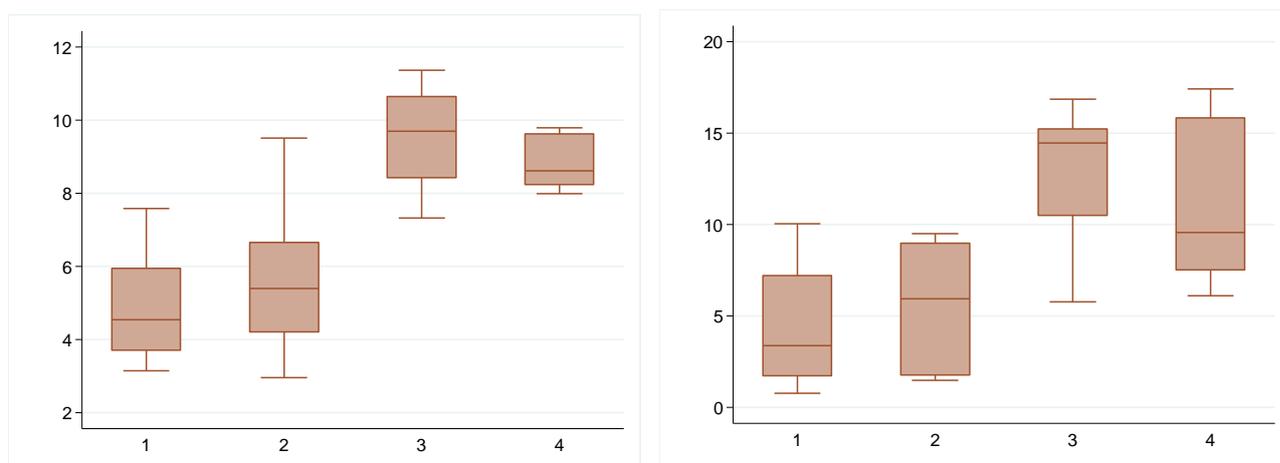
Para educación y salud, los países de ingreso medio alto presentan trayectorias y niveles similares. En los países asiáticos, más de 80% de este gasto se explica por educación. Como ya fuera referido, se trata de un área que ha recibido especial atención por parte de los gobiernos de esa región. En América Latina, la ponderación entre educación y salud es más pareja, aunque la educación tiende a captar una porción mayor de recursos (la relación entre ambos gastos, en promedio ha sido de 0,58).

Esta primera panorámica muestra que niveles altos de ingreso per cápita de las economías se corresponden con ratios elevados de gasto público social. No obstante, la incidencia de la riqueza en la preferencia de los países por el gasto social no es directa ni obvia. Existen diferencias en la inversión social entre países con similares grados de desarrollo económico, al tiempo que el dinamismo en el crecimiento económico no necesariamente ha sido sinónimo de mayor inversión social.

Entre 1950 y 2008, la dispersión del gasto en educación y salud, medida a través de su desvío estándar, alcanzó 3,3% entre los países de ingreso alto y 4,3% en los de nivel medio alto. Para la seguridad social, los porcentajes fueron 6% y 3,6%, respectivamente.

Ordenando los países de la muestra según cuartiles de ingreso per cápita, la menor dispersión del gasto en educación y salud se encuentra entre los países más ricos. Los restantes presentan un comportamiento variado: de hecho, la media de ese gasto para los dos primeros cuartiles, apenas difiere. Con respecto al gasto en seguridad social, las dispersiones son más marcadas en todos los cuartiles. Incluso, países del segundo cuartil en la parte superior de la distribución igualan en gasto a la media de los países del cuarto cuartil (Gráficos 4.2).

Gráficos 4.2. Dispersión promedio del gasto público social, según cuartil de ingreso per cápita de los países, 1950-2008



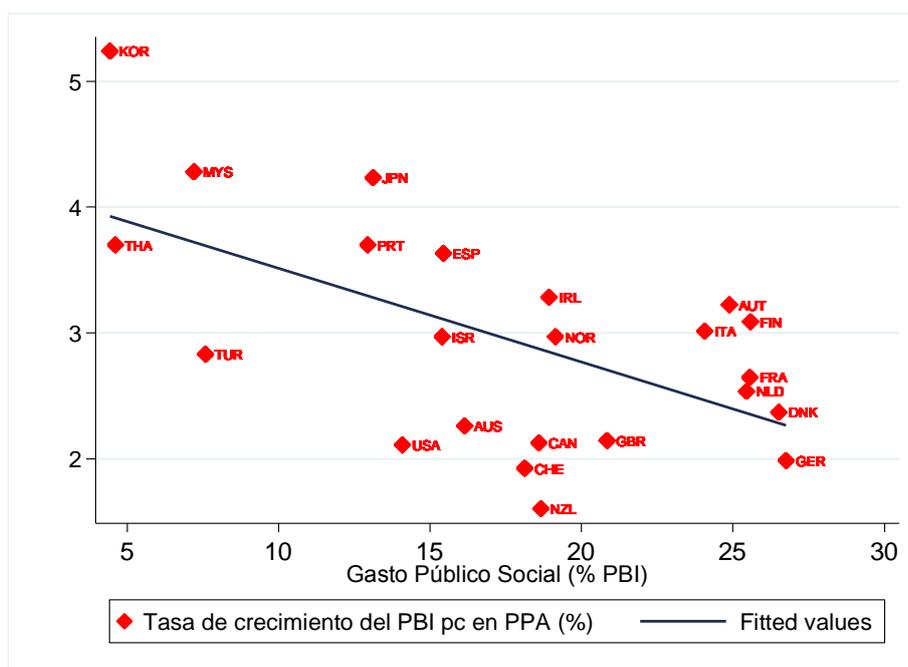
Nota: Primer cuartil: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Malasia, Tailandia, Turquía, Uruguay; Segundo cuartil: Argentina, España, Irlanda, Israel, Rep. de Corea, México, Portugal, Venezuela; Tercer cuartil: Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón; Nueva Zelanda; Cuarto cuartil: Australia, Canadá, Alemania, Holanda, Noruega, Estados Unidos.

Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

Por su parte, la relación simple entre la tasa de crecimiento del producto per cápita y el nivel de gasto social no es necesariamente directa. En los países de ingreso alto y medio-alto de Asia se observa una relación negativa (más pronunciada para educación y salud). Ello sugiere que a mayores tasas de crecimiento económico, el gasto público social ha sido menor durante el período (resultado que se repite para el gasto público total). Para los países de ingreso medio alto de América Latina, la correlación negativa parece producirse

en el gasto en educación y salud, pero no se encuentra para la seguridad social (Gráficos 4.3 y 4.4)⁴⁹.

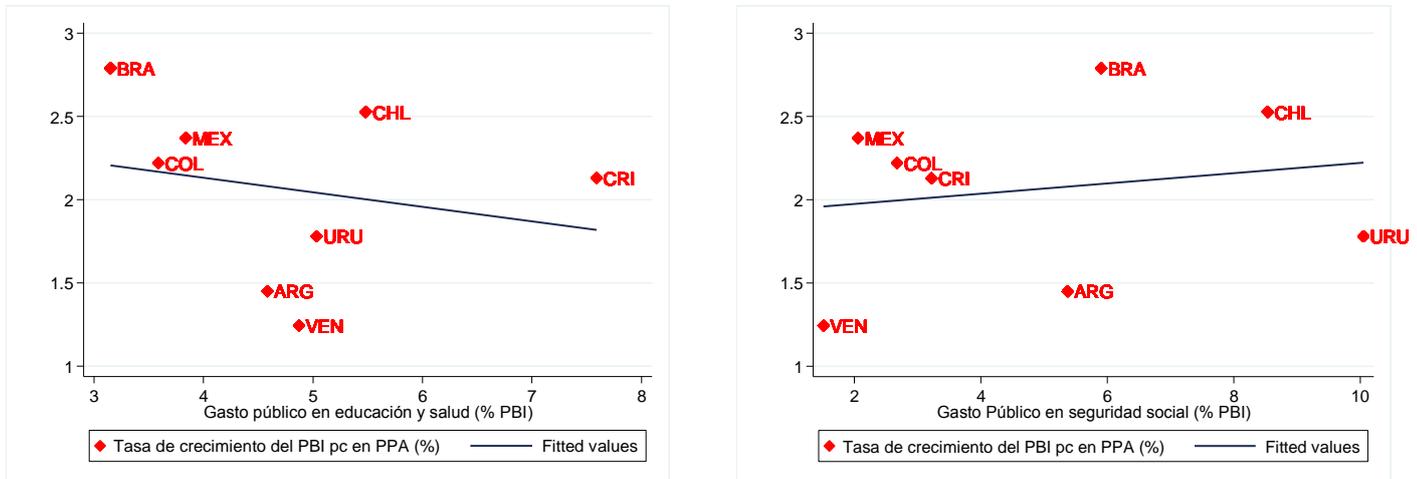
Gráficos 4.3. Correlación simple entre tasas de crecimiento del PBI p/c y gasto público social en países de ingreso alto y medio alto (Asia), 1950-2008 (PBI p/c en Paridad de Poderes de Compra y gasto social en porcentaje)



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

⁴⁹ Las siglas que identifican a los países de la muestra corresponden al siguiente detalle: ARG: Argentina; AUS: Australia; AUT: Austria; BRA: Brasil; CAN: Canadá; CHE: Suiza; CHL: Chile; COL: Colombia; CRI: Costa Rica; DNK: Dinamarca; ESP: España; FIN: Finlandia; FRA: Francia; GBR: Gran Bretaña; GER: Alemania; IRL: Irlanda; ISR: Israel; ITA: Italia; JPN: Japón; KOR: República de Corea; MEX: México; MYS: Malasia; NLD: Holanda; NOR: Noruega; NZL: Nueva Zelanda; PRT: Portugal; THA: Tailandia; TUR: Turquía; URU: Uruguay; USA: Estados Unidos; VEN: Venezuela.

Gráficos 4.4. Correlación simple entre tasas de crecimiento del PBI p/c PPA y gasto público social en países de ingreso medio alto (América Latina), 1950-2008 (PBI p/c en Paridad de Poderes de Compra y gasto social en porcentaje)

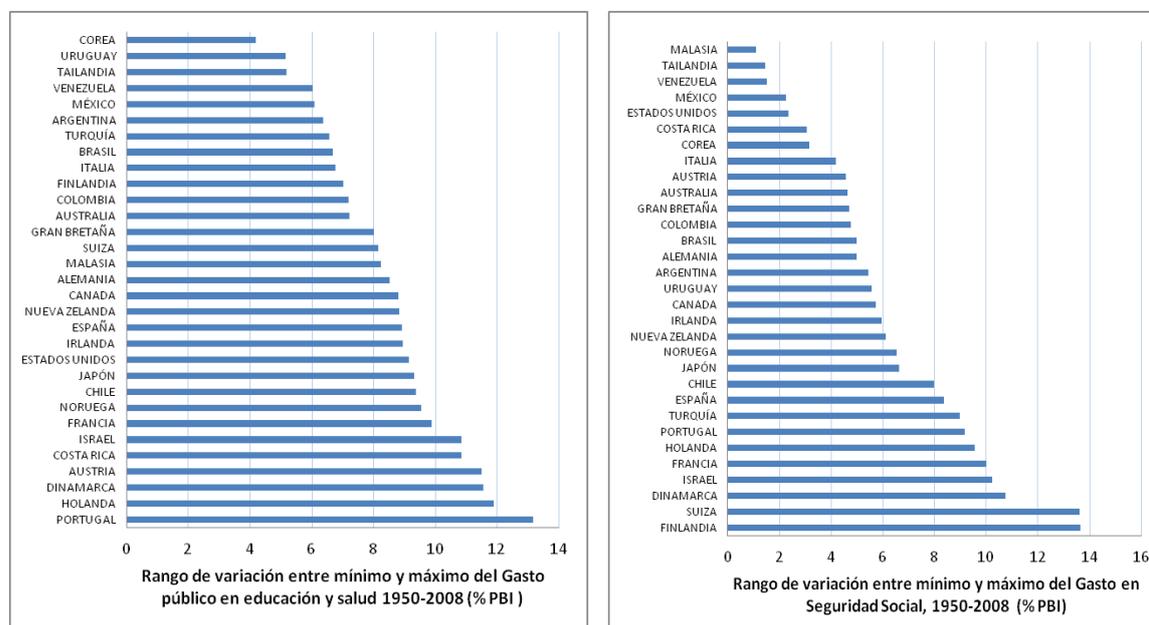


Fuente: Elaborados en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

En síntesis, los datos parecen confirmar que a cada nivel dado de ingreso, los países tienen un margen amplio para proveer servicios sociales. Asimismo, la información parecería apuntar a que, con la excepción del gasto en seguridad social en América Latina, aparece un *trade-off* entre gasto público y crecimiento económico. Es decir, las mayores tasas de crecimiento económico no han sido acompañadas por una inversión alta del producto en estos gastos. El resultado del Gráfico 4.3 se explica, básicamente, por la trayectoria de los países asiáticos. Si no se los considera, la muestra para países ricos exhibe una relación apenas negativa. En este sentido, la inversión en servicios sociales, probablemente por las características que adoptó en cada región, parecería haber jugado un papel diferente en el crecimiento económico.

Con respecto a la evolución en el tiempo, los Gráficos 4.5 sintetizan la magnitud de los cambios ocurridos. Se toma el rango de variación de los gastos sociales en puntos del producto para cada país de la muestra, entre 1950 y 2008.

Gráfico 4.5. Variación del gasto público social en puntos porcentuales del producto, 1950-2008

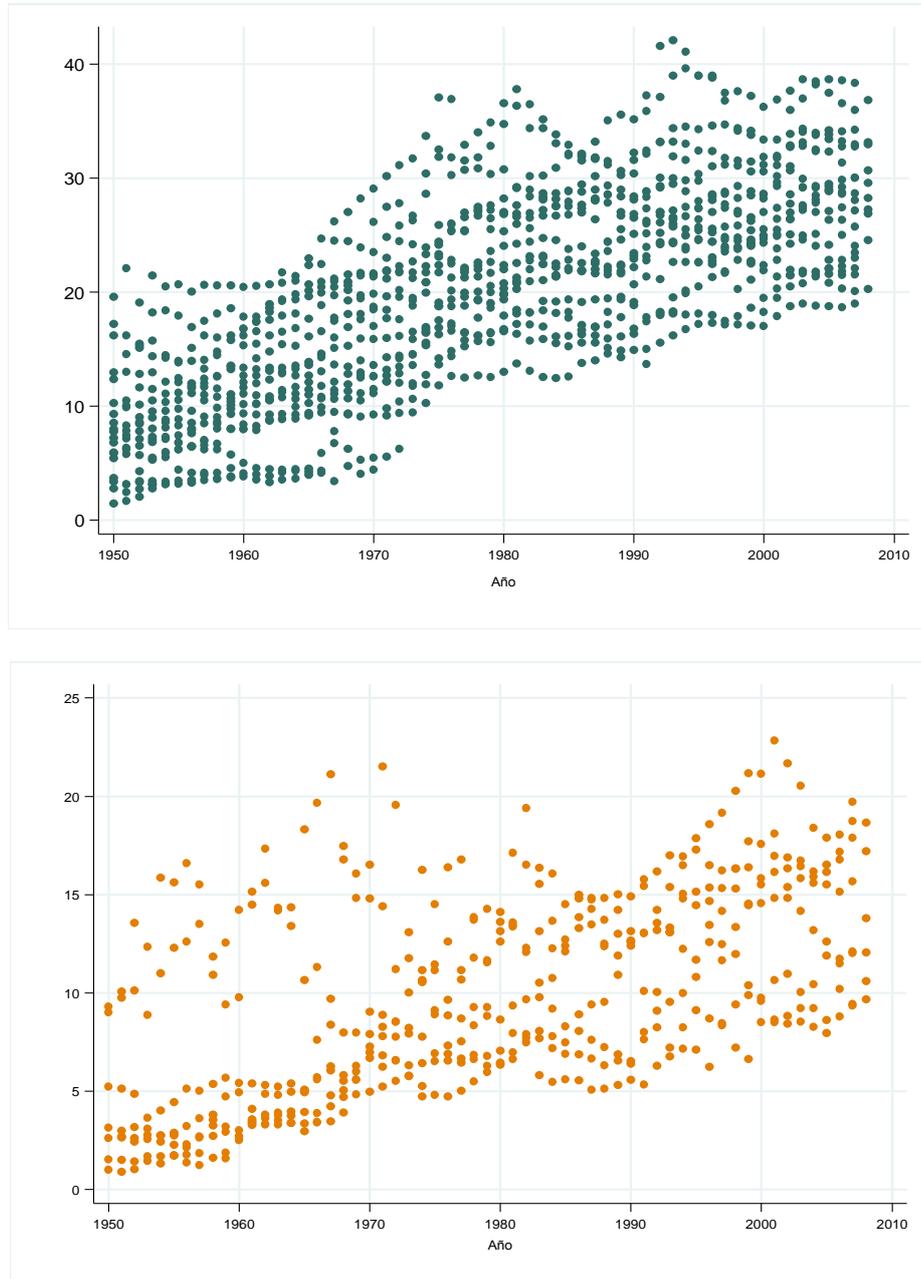


Fuente: Elaborados en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

Como se aprecia, el período fue testigo de un aumento considerable. El crecimiento fue mayor para el gasto en educación y salud (en promedio 8,4 puntos frente a 6,2 puntos en seguridad social), cifras no triviales dado que los ratios promedio para el total de la muestra fueron 8% y 7% del producto, respectivamente. La ampliación del gasto en educación y salud fue superior al promedio en 60% de los países, mientras que en seguridad social, el patrón fue el inverso. En ambos casos, la mayor parte de los países de América Latina se encuentran entre los que tuvieron una expansión por debajo del promedio.

Complementando la información precedente, los Gráficos 4.6 muestran la trayectoria temporal del gasto social total como porcentaje del producto. La ilustración permite comparar la distribución de observaciones del panel para países de ingreso alto (1111 observaciones) y países de América Latina (470 observaciones).

**Gráficos 4.6. Evolución del gasto social respecto al producto para el panel, 1950-2008
(en porcentaje del PBI)**



Fuente: Elaborados en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

La distribución muestra que para los países de ingreso alto, la parte central del crecimiento se produjo entre las décadas de 1960s y 1970s. En cambio, para los países de América Latina, la expansión ocurrió al inicio del período (1950s y 1960s) y en los noventa. En los años 2000s, incluso se percibe cierta retracción. Efectivamente, como se desprende

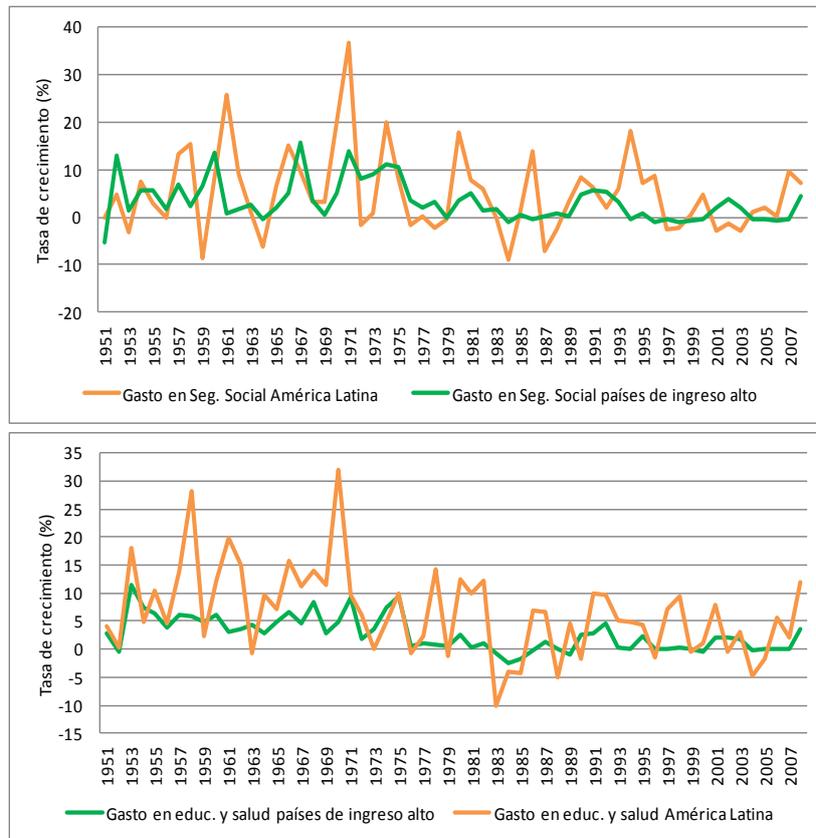
también de los ratios del Cuadro 4.1, para América Latina el promedio de las tasas de crecimiento del gasto en seguridad social/producto para las décadas de 1950 y 1960 fue 24% y en los 1970s a 2000s alcanzó 15% (aunque creció 23% comparando la década de 1980 con la de 1990). En el caso del gasto en educación y salud respecto al producto, el promedio de expansión fue 50% entre 1950 y 1960 y 15% entre 1970 y 2000.

Cabe notar que la desaceleración del crecimiento de los dos tipos de gasto no parecería constituir una consecuencia lógica del desarrollo del sistema de seguridad social ni de los esquemas de educación y salud. Ello porque los niveles de inversión en estos gastos en los países de la región permanecen notoriamente por debajo de los países desarrollados, del mismo modo que el porcentaje de la población amparada por ellos⁵⁰.

Por último, se muestra el gráfico sencillo de evolución comparada del gasto social en países de América Latina y de ingreso alto (Gráfico 4.7). El patrón que se encuentra en la región exhibe fluctuaciones más pronunciadas y frecuentes que en su contraparte para ambos tipos de gasto. Por tanto, incluso con una tendencia creciente, los recursos a invertir en las áreas sociales parecen haber sido poco estables y difícilmente sostenibles en el tiempo. El gráfico se encuentra en línea con los comentarios incluidos en el Capítulo 3 con relación a la alta volatilidad que presentan las finanzas públicas de la región, en comparación con las industrializadas. En parte, esto se vincula a que el gasto del gobierno aumenta fuertemente durante los “buenos tiempos” y cae drásticamente durante las recesiones. Las implicancias de esta dinámica para el gasto social son las contrarias a las esperadas: los programas de protección y promoción social no actúan compensando a los grupos vulnerables frente al ciclo económico.

⁵⁰ Debe recordarse que a fines del siglo XX, sólo 38% de trabajadores en América Latina, en promedio, tenían acceso a la cobertura de la seguridad social. Para los países aquí analizados, los ratios varían desde más de 80% en Argentina, Chile y Uruguay a Costa Rica, México y Brasil con menos de 40% (CEPAL: 2006).

Gráficos 4.7. Tasa de crecimiento real de gastos sociales en países de ingreso alto y de América Latina, 1950-2008 (en porcentaje)



Fuente: Elaborados en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

La información relevada muestra que la ampliación del gasto social ha sido un fenómeno característico de todos los países desde la segunda mitad del siglo XX. Las series entre países y en el tiempo parecen confirmar una vez más, la llamada “paradoja de Robin Hood”: el gasto público social capta una porción menor de la riqueza en aquellos países en que más se requeriría. Sin embargo, también es cierto que en la decisión sobre la asignación de recursos a las áreas sociales parecerían influir aspectos que no están enteramente vinculados a la riqueza o al ritmo de crecimiento de las economías. A continuación se presentan las características de los factores que se analizan en este trabajo.

4.2.2. La trayectoria de la apertura comercial

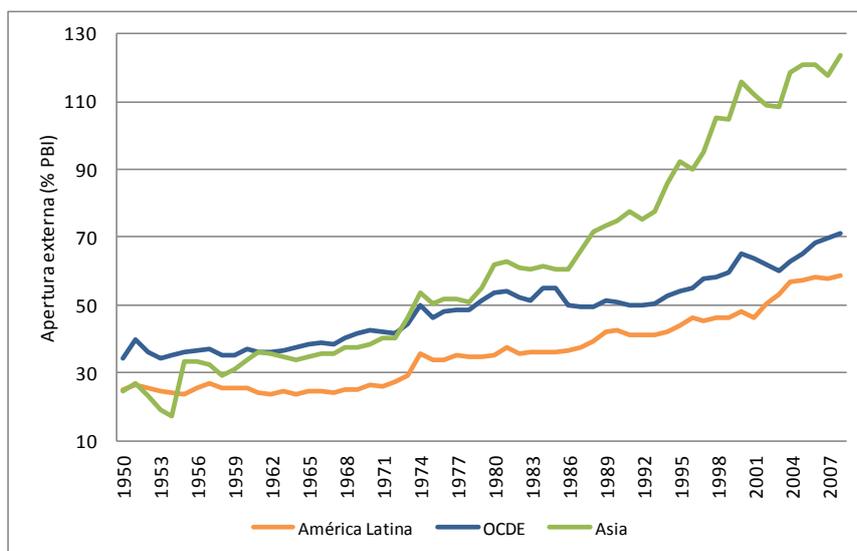
La apertura comercial constituye un fenómeno macroeconómico con efectos relevantes, en la medida que cambia las reglas de juego según las que operan empresas y trabajadores, alterando las estructuras de mercado. También instala un desafío al diseño de políticas. Las

economías se vuelven más sensibles a las influencias del exterior, pero al mismo tiempo deben aumentar sus niveles de competitividad y sostener la estabilidad macroeconómica.

La apertura externa se mide a través del cociente entre el valor de exportaciones e importaciones y el PBI.

Entre las economías que forman parte de la muestra, las de mayores ingresos han sido considerablemente más abiertas que las de América Latina. Sin embargo, a partir de la década de 1970s los ratios más elevados corresponden a las economías asiáticas. En términos de evolución, la trayectoria de estas últimas se volvió especialmente acelerada en los años 1990s y 2000s. En contraposición, en las economías más ricas la senda de crecimiento ha sido notoriamente más pausada (Gráfico 4.8).

Gráfico 4.8. Evolución del ratio de apertura externa, 1950-2008
(en porcentaje)

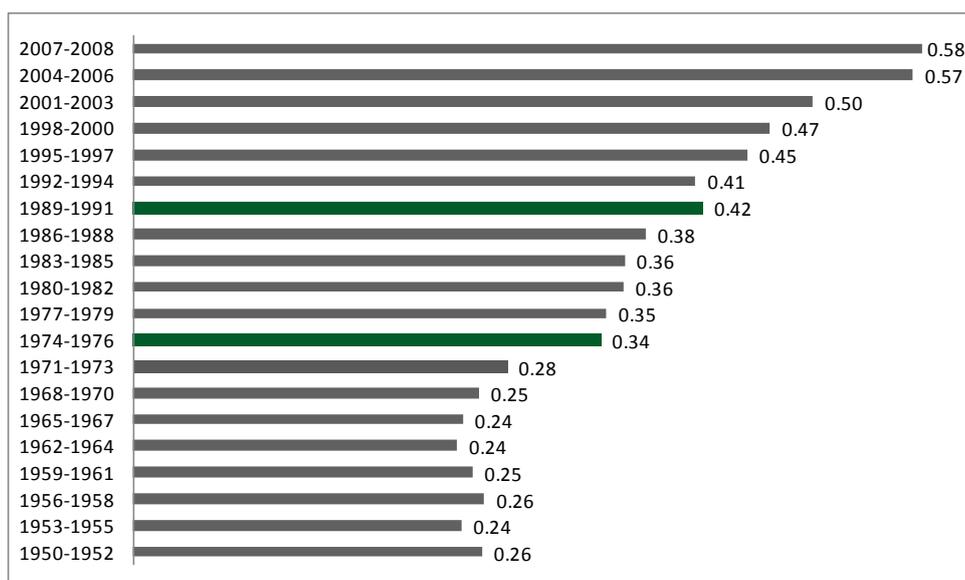


Fuente: Elaborado en base a Heston et al. (2011)

La baja apertura externa de América Latina hasta mitad de la década de 1970 responde a la decisión de los gobiernos de la región de industrializarse mediante una estrategia orientada hacia adentro. Tal como se observó en el Capítulo 3, este esquema consolidó su cambio en los años 1980s. El gráfico muestra que la brecha del indicador con relación al resto de los países comenzó a cerrarse a partir de entonces (sobre todo, en los 1990s).

El Gráfico 4.9 contiene el ratio de apertura externa promedio (con datos trianuales) para países de América Latina a lo largo del período. Los escalones que reflejan cambios de nivel se ubican en los trienios 1974-1976 y 1989-1991. Estos constituyen una referencia útil para establecer quiebres en la trayectoria de la inserción internacional en relación con el gasto público social, materia abordada en el capítulo siguiente.

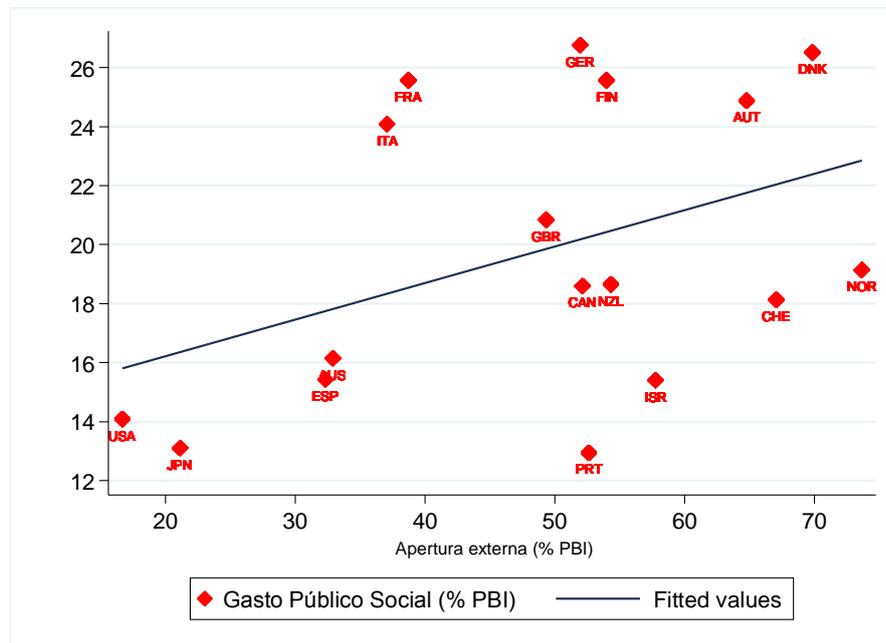
Gráfico 4.9. Evolución del ratio de apertura comercial para países de América Latina (promedios trianuales)



Fuente: Elaborado en base a Heston et al. (2011)

Una primera aproximación a este tema surge de visualizar la correlación simple entre apertura comercial y gasto público social (total) para países de ingreso alto y de América Latina. De acuerdo a las referencias relevadas en capítulos previos, diversos trabajos han encontrado que para países de la OCDE, mayores niveles de comercio internacional se encuentran históricamente asociados a la expansión del estado de bienestar. Este es el resultado que refleja el Gráfico 4.10.

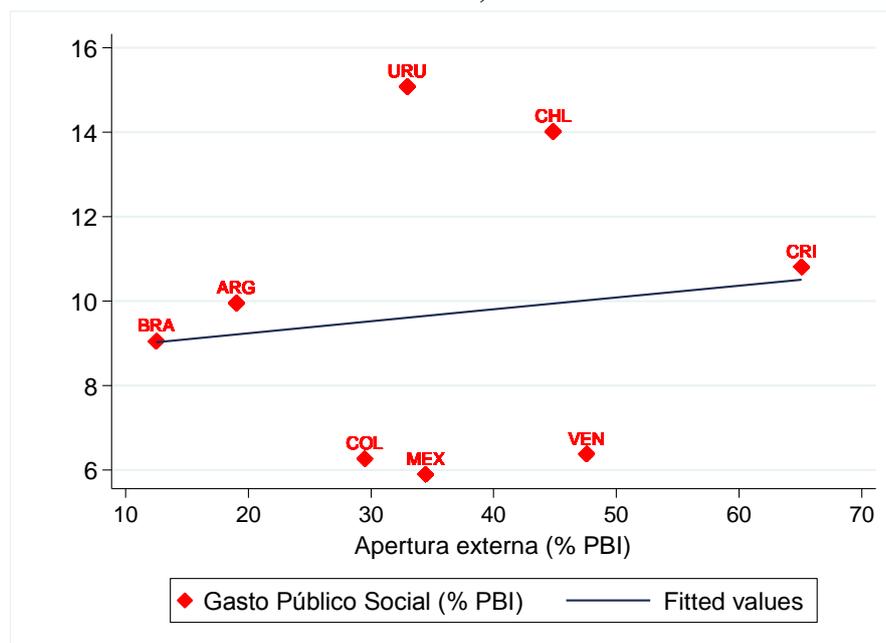
Gráfico 4.10. Correlación simple entre apertura comercial y gasto público social, países de la OCDE, 1950-2008



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

En cambio, la relación no parecería ser clara entre países de América Latina (Gráfico 4.11).

Gráfico 4.11. Correlación simple entre apertura comercial y gasto público social, países de América Latina, 1950-2008



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

Como fuera señalado, ni la apertura comercial ni el gasto público social transitaron por una trayectoria de crecimiento gradual y acompasada en la región. Por tanto, es preciso establecer qué otros determinantes pueden haber actuado en el resultado final de la relación entre apertura comercial y gasto social. Este es el tema que se discute a partir de las estimaciones del Capítulo 5.

4.2.3. Desempeño de los componentes de la restricción fiscal

Una de las razones que puede explicar las diferencias en los niveles de gasto público social entre países se vincula a la propia gestión de la política fiscal. La recaudación de impuestos, el endeudamiento, el pago de intereses y los resultados fiscales pueden incidir en la asignación de recursos presupuestales al gasto social. La mayor exposición al comercio internacional puede alterar, a su vez, las preferencias por dicha asignación. En este apartado se relevan los rasgos generales del comportamiento de las series fiscales que serán analizadas con relación al gasto social y el nivel de apertura de los países en el capítulo siguiente.

La recaudación tributaria del Gobierno Central (incluyendo lo destinado a la seguridad social) tuvo una trayectoria creciente en todos los países, acompañando la expansión del gasto⁵¹. En las economías de ingreso alto la recaudación es mayor, al igual que la ponderación de los impuestos directos. Le siguen los asiáticos y en tercer lugar los países de América Latina. El grado de dispersión de los datos en estos últimos es la menor. Ello confirma el patrón generalizado de convergencia hacia una baja recaudación. Llama también la atención la baja participación de los impuestos directos a lo largo de todo el período (Cuadro 4.2).

⁵¹ Notar que los datos se refieren a Gobierno Central y seguridad social. En otros apartados, la referencia a la recaudación correspondía a Gobierno General.

Cuadro 4.2. Recaudación del Gobierno Central según nivel de ingreso per cápita de los países (porcentaje del PBI)

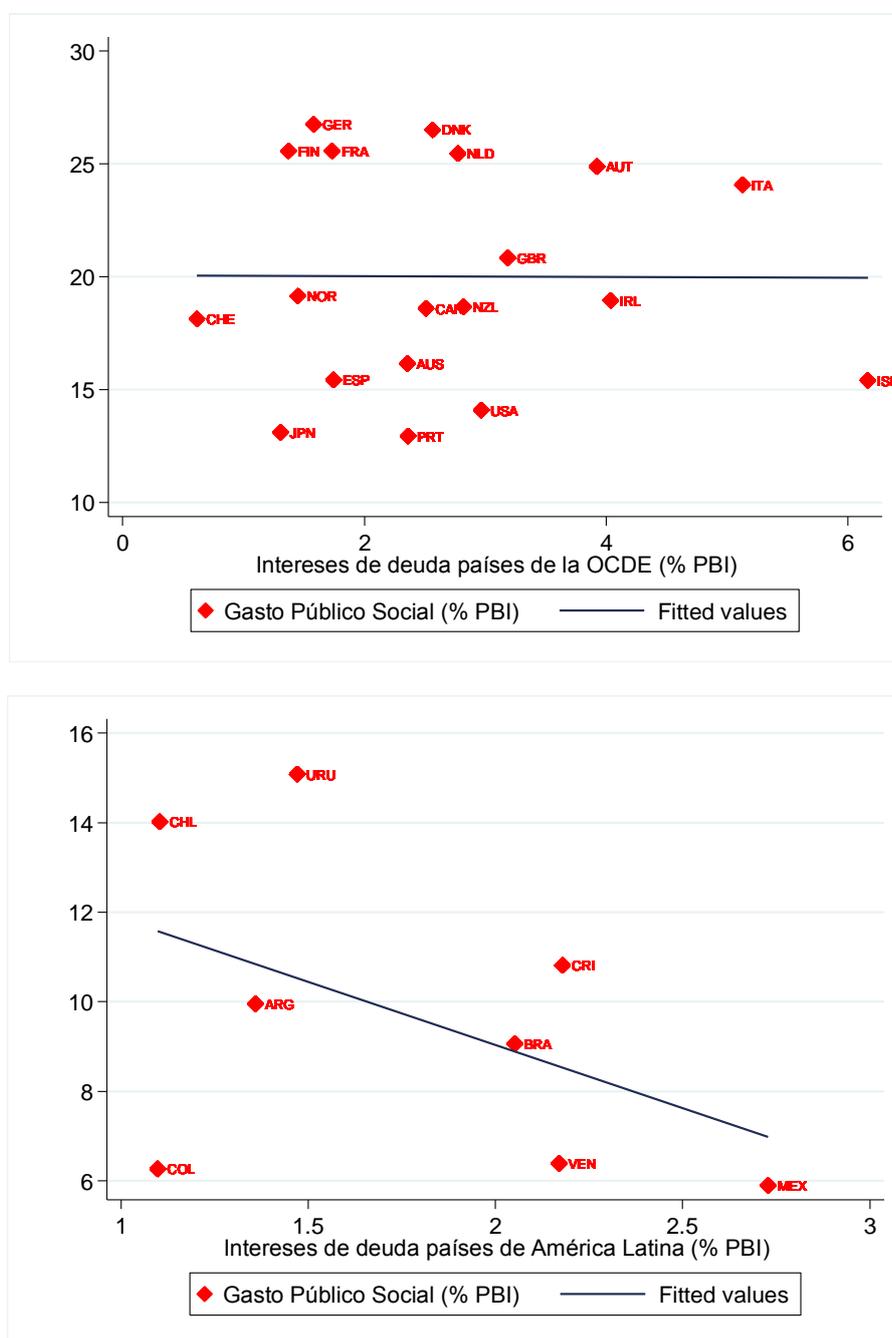
	Impuestos totales (Gobierno Central)**			Impuestos Directos
	1950s	2000s	1950-2008	1950-2008
PAÍSES DE INGRESO ALTO				
Media	16,0	23,1	20,4	10,1
Desvío Estándar	6,6	7,8	7,9	5,1
PAÍSES DE INGRESO MEDIO ALTO				
Países de América Latina				
Media	9,7	15,6	13,7	4,3
Desvío Estándar	3,3	3,3	4,2	2,8
Países de Asia				
Media	10,4	18,5	14,4	5,1
Desvío Estándar	3,1	4,5	4,7	2,9

** Se consideraron los países con datos para Gobierno Central (incluyendo tributos por seguridad social)
Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

La correlación entre recaudación y nivel de gasto público social es positiva en todos los países, En este sentido, puede esperarse que en la medida que pueda aumentarse el nivel de ingresos fiscales sea posible que crezcan también los gastos sociales. Por su parte, los intereses de deuda pública pagados tuvieron un peso promedio en torno a 2% del producto para el período en su conjunto (fue 2,7% en los países de ingreso alto y en promedio 2% en los de ingreso medio alto). La evolución en el tiempo muestra un aumento durante la década de 1980s que tiende a permanecer para los países de América Latina y a reducirse para los restantes de la muestra.

La relación entre el nivel de intereses y el gasto público social varía de acuerdo al nivel de ingreso de los países, A modo de ejemplo, mientras la correlación simple parece indicar un vínculo negativo para América Latina, no parecería haber una relación clara en los países de ingresos altos (Gráficos 4.12).

Gráfico 4.12. Correlación simple entre intereses de deuda y gasto público social, países de la OCDE y de América Latina, 1950-2008

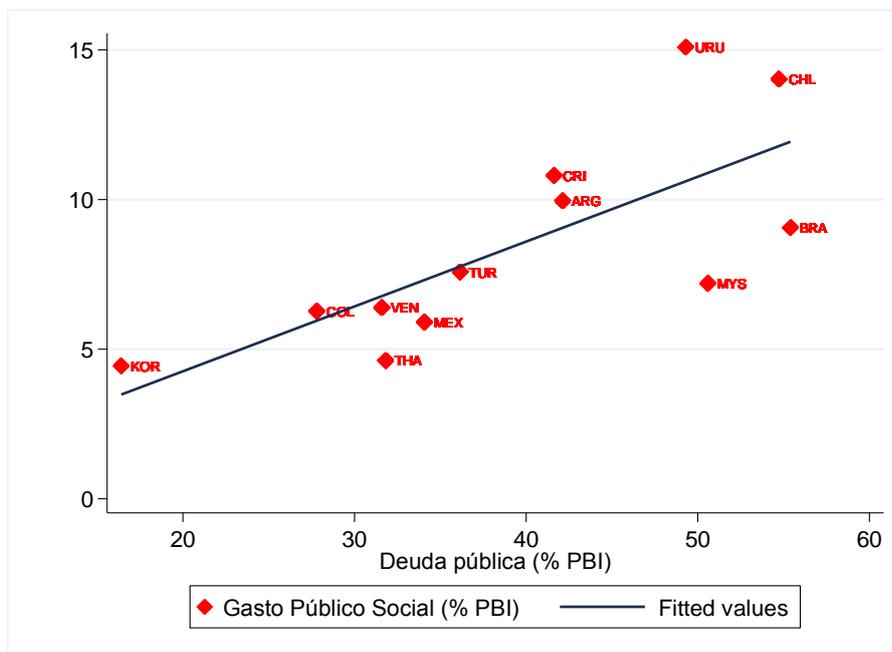


Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

En cuanto al endeudamiento público, el promedio del período para los países de la muestra fue 43% del producto. En todos los casos, se experimenta un aumento considerable desde principios del período hasta la década de 1980s y cierta retracción en adelante. Su vínculo con el gasto público social no parece claro para los países de ingreso alto, en tanto en los

restantes la correlación simple (considerando todo el gasto social) parece describir una relación positiva. Este patrón podría dar cuenta del condicionamiento que impone la baja recaudación para expandir el gasto público social en los países relativamente menos ricos (Gráfico 4.13).

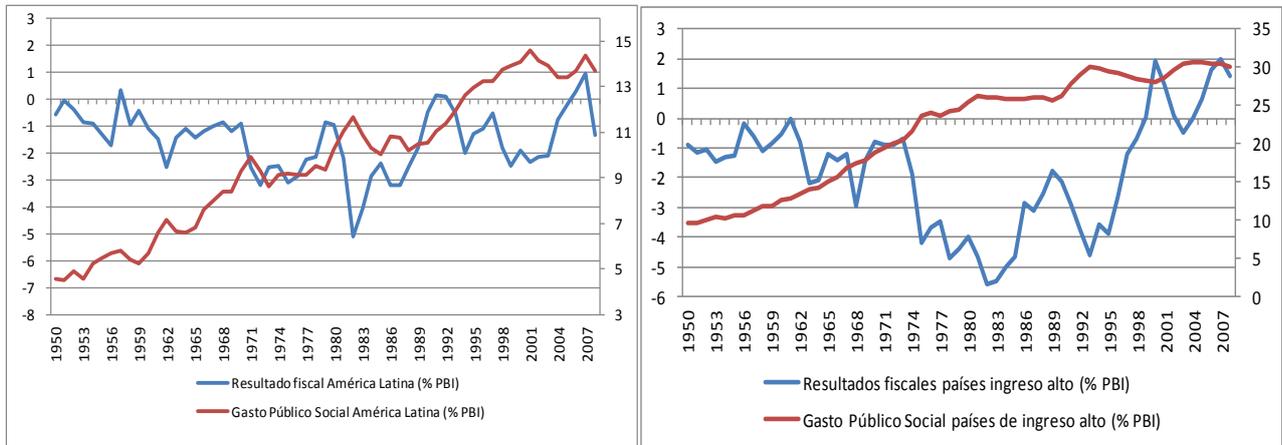
Gráfico 4.13. Correlación simple entre deuda pública y gasto público social, países de ingreso medio, 1950-2008



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

Por su parte, los resultados fiscales en el promedio del período se ubicaron en torno a 2%. Los peores saldos de las cuentas públicas corresponden a la década de 1980s para los países de América Latina y de ingresos altos. Para estos dos grupos, la evolución comparada de los saldos de las cuentas públicas y los recursos asignados al gasto social se observa en el Gráfico 4.14 (la trayectoria para países asiáticos no refleja una asociación relevante entre las series).

Gráfico 4.14. Evolución de los resultados fiscales y del gasto público social, países de América Latina y países de ingreso alto, 1950-2008 (porcentaje del PBI)



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

El deterioro de los resultados fiscales se acompañó de una expansión del gasto social en América Latina hasta la década de 1970s. En esos años, los *déficit* en las cuentas públicas coexistieron con un estancamiento del gasto social, que retomó su crecimiento por un breve lapso (entre fines de los 1970s y principios de 1980s), para volver a interrumpir esta senda en el marco de los fuertes desajustes fiscales de los 1980s. La relación inversa entre gasto social y resultados fiscales de principios del período se re-encuentra a partir de los 1990s.

Los datos parecerían mostrar que las restricciones de financiamiento habrían operado en contra de la expansión del gasto público social en los países latinoamericanos, en varias etapas del período.

En contraposición, la tendencia al crecimiento del gasto social fue sostenida en los países de ingreso alto de la muestra, pese a los elevados saldos negativos en las cuentas públicas que caracterizaron la década de 1980s y 1990s.

4.2.4. El rol de la fuerza de trabajo en países de América Latina

La evolución del gasto público social podría estar asociada a las presiones de la fuerza de trabajo organizada. La literatura empírica revisada ha mostrado que un mayor poder de la

fuerza de trabajo ha tendido a contrarrestar los efectos negativos de la mayor apertura sobre la protección social en los países de más altos ingresos. Este trabajo explora la incidencia de este factor en interacción con la exposición al comercio internacional, con foco en países América Latina entre 1950 y 2008.

Una forma directa de medir el poder relativo de la fuerza de trabajo está dada por la tasa de sindicalización (porcentaje de la población empleada que está sindicalizada). Sin embargo, este dato no está disponible en forma continua y consistente en el tiempo para los países analizados. Incluso, debido a la influencia de los gobiernos en la formación de los sindicatos y la imposición de restricciones a su gestión interna y liderazgo, podría no constituir un indicador adecuado de las reales presiones que es capaz de ejercer la mano de obra organizada.

Según Rudra (2002), es posible aproximar el rol de la fuerza de trabajo de acuerdo a un indicador que toma el ratio de trabajo calificado/no calificado en la industria como proporción de la mano de obra excedente (tal como se describió en el Capítulo 2). La réplica de esta medida para adaptarla a países de América Latina no es inmediata. Como se discutió en los capítulos anteriores, las ventajas comparativas de la región radican en la abundancia de recursos naturales y no de trabajo de baja calificación. De hecho, si bien la relación entre empleo calificado y no calificado en estos países está por debajo de la que se encuentra en países industrializados, de todos modos supera al promedio mundial (Wood: 2000). Esta baja presencia relativa del trabajo no calificado hace difícil la interpretación de la interacción con el gasto público social que se deriva del indicador original.

Como resultado, se construyó un indicador inspirado en la propuesta de Rudra, pero donde el ratio calificados/no calificados, se sustituye por la proporción del empleo industrial total con relación a la población económicamente activa. Este cociente, a su vez, se toma como proporción de la fuerza de trabajo potencial (es decir, la que se encuentra en edad de trabajar pero no pertenece a la población activa). El indicador final se denomina PTF: poder de la fuerza de trabajo⁵².

⁵² $PTF = (\text{Empleo industria/PEA}) \times (1/\text{Población trabajadora potencial})$

Como se discutió en el Capítulo 3, la opción por introducir únicamente el empleo en la industria responde a que éste reflejaría con claridad el avance en el poder de la fuerza de trabajo, dado que parte central de la organización sindical en la región ha ocurrido en ese sector. Además, ha ido conquistando más rápidamente los beneficios de los retiros y seguros de desempleo.

La relación entre PTF y gasto público social debería ser positiva, indicando que un peso elevado del empleo industrial dentro de la población activa presionaría a los gobiernos a aumentar la asignación de recursos a la protección y promoción social. La influencia de los trabajadores tendería a volverse más relevante, cuando menor sea la proporción de mano de obra que permanece inactiva, aunque se encuentra en edad de trabajar.

Los datos para América Latina muestran que la evolución de la mano de obra que potencialmente podría participar del mercado laboral y no lo hace, ha tendido a reducirse en el tiempo. Ello es compatible con la creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo (que se acelera a partir de los 1970s., sobre todo). Debe notarse que esta tendencia convive con una permanencia cada vez más prolongada de las personas en el sistema educativo, que aunque no es captada por el indicador, tendría a atemperar el efecto encontrado (Gráfico 4.15).

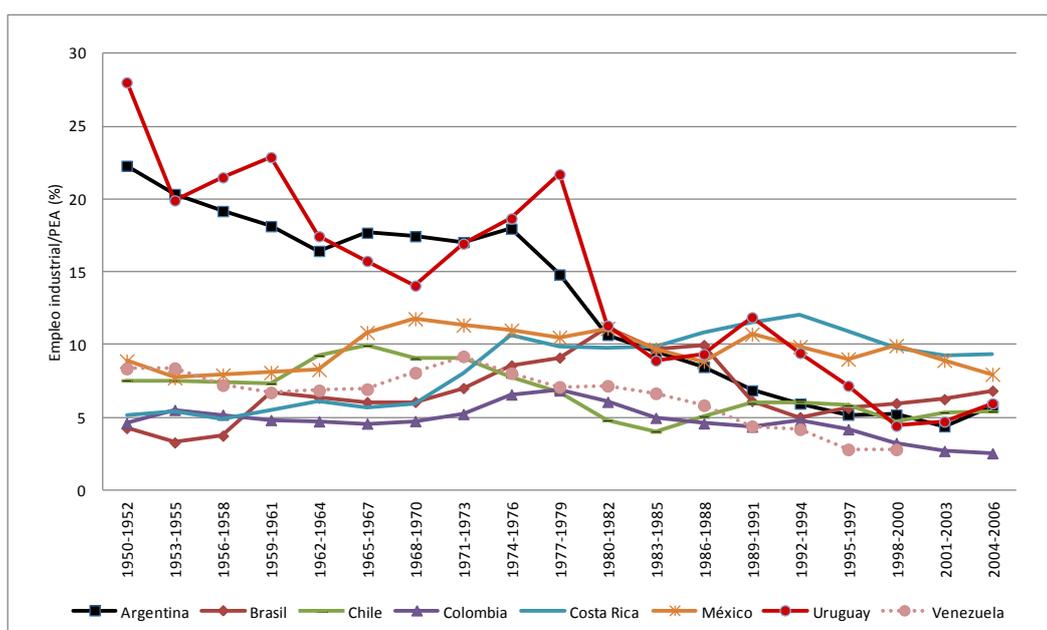
Gráfico 4.15. Evolución de la fuerza de trabajo potencial países de América Latina, 1950-2008 (porcentaje de la población en edad de trabajar)



Fuente: Elaborado en base a datos de CELADE, Naciones Unidas, OIT y fuentes nacionales

La trayectoria del empleo industrial con relación al total de la población económicamente activa se presenta en el Gráfico 4.16. La tendencia decreciente que se observa con más fuerza corresponde a Argentina y Uruguay hasta la década de los 2000s, con una leve recuperación desde entonces. Llama la atención la convergencia al promedio regional que han tenido ambos países partiendo de niveles elevados del ratio a principios del período. En el resto de los casos, se aprecia una lenta expansión hasta fines de los 1970s y una tendencia decreciente que se acelera hasta frenarse en los 2000s. No es menor el relativo aumento del indicador que comienza a observarse después de 2003, a consecuencia de un gradual proceso de “re industrialización” en varios países de la región, antes golpeados por la apertura externa y las reformas de los años 1990s.

Gráfico 4.16. Empleo industrial/PEA, países de América Latina, 1950-2006 (promedios trianuales, en porcentaje)



Fuente: Elaborado en base a datos de CELADE, Naciones Unidas, OIT y fuentes nacionales (ver apartado 4.1)

Aunque se trata de un dato que por ubicarse en los últimos años de los 2000 apenas se insinúa en las series analizadas, los síntomas de reconstrucción y fortalecimiento del aparato industrial tras el impacto de la apertura externa y las crisis de los 1990s en algunos países de la región, podrían generar una nueva oportunidad para que la “formalización” del empleo (y por lo tanto, un mayor compromiso con el gasto en seguridad social) gane nuevamente espacio.

A partir de los dos indicadores precedentes, la construcción del indicador PTF permite clasificar a los países según se encuentren por encima, al nivel o debajo de la media general (presentarán un Poder Alto, Medio o Bajo de negociación de su fuerza de trabajo). Esta contrastación es útil para verificar si el indicador puede aproximar de forma razonable los resultados sobre este aspecto, que se encuentran disponibles en otros trabajos (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Poder alto, medio y bajo de la Fuerza de Trabajo según países, por décadas (PTF respecto al valor medio de cada año)

	Indicador sobre poder de la fuerza de trabajo					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA
Brasil	BAJA	MEDIA	MEDIA	ALTA	MEDIA	ALTA
Chile	BAJA	MEDIA	MEDIA	BAJA	BAJA	BAJA
Colombia	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
Costa Rica	BAJA	BAJA	BAJA	ALTA	ALTA	ALTA
México	BAJA	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA
Uruguay	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA
Venezuela	BAJA	MEDIA	BAJA	MEDIA	BAJA	BAJA

Como puede observarse, los países tienden a ubicarse en niveles similares a través del tiempo, por lo que el indicador describe características relativamente permanentes en la comparación *entre* economías. Argentina y Uruguay presentan los mejores ratios y en el otro extremo se encuentra Costa Rica y Colombia. La clasificación precedente tiende a coincidir con la presentada en Rudra (2002) y con la derivada de otros antecedentes empíricos (Cuadro 4.4):

Cuadro 4.4. Contraste del indicador PFT con similar indicador en otros trabajos

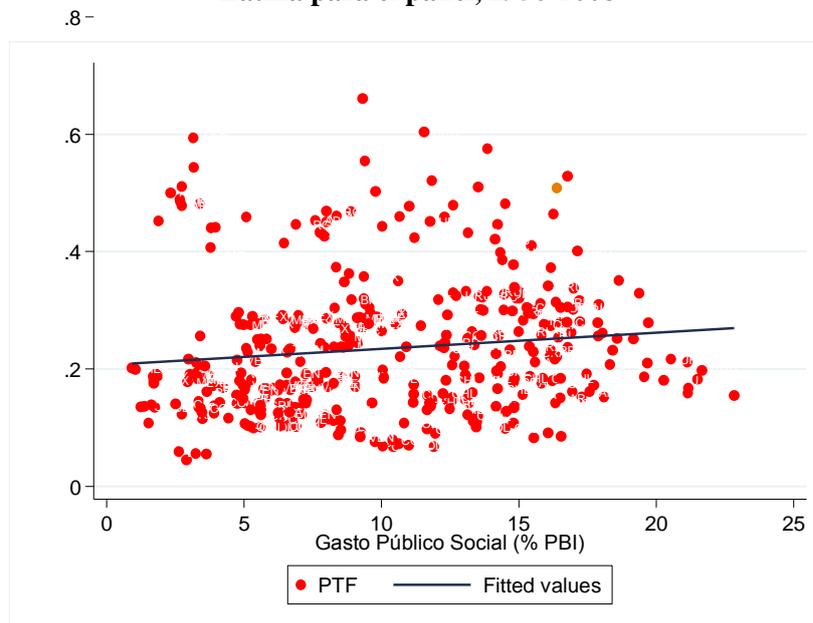
	RUDRA (2002) en base a indicador (*)			ROBERTS (2006)(**)
	1972-1979	1980-1989	1990-1995	1990s
Argentina	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Brasil	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA
Chile	MEDIA	BAJA	MEDIA	MEDIA
Colombia	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA
Costa Rica				MEDIA-BAJA
México	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA
Venezuela	MEDIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA

(*) El indicador que calcula coincide con el nivel de sindicalización encontrado en Collier y Collier (1992)⁵³

(**) Citado en Haggard y Kaufman (2008)⁵⁴

La relación simple entre el indicador PFT y la evolución del gasto público social agregado no es inmediata, aunque muestra un leve vínculo positivo (Gráfico 4.17).

Gráfico 4.17. Correlación simple entre PTF y gasto público social en países de América Latina para el panel, 1950-2008



Fuente: Elaborado en base a datos compilados según el detalle del apartado 4.1

⁵³ Collier, D. y Collier, R. 1992 *Shaping the political arena* Princeton: Princeton University Press.

⁵⁴ Roberts, K. 2006 "Changing course: parties, populism and political representation in Latin America's neoliberal era" mimeo, Cornell University.

La dinámica de esta relación en el tiempo, controlada por las características de cada país y sujeta a diferentes niveles de apertura comercial es uno de los objetivos del trabajo empírico que se presenta en el Capítulo 5.

4.3. A modo de síntesis

El presente Capítulo contiene una descripción de los detalles relativos a la construcción de la base de datos utilizada para dar respuesta a las preguntas de investigación. A partir de la información compilada, el análisis gráfico y las tendencias que reflejan las diferentes series se obtiene una primera aproximación a las trayectorias que serán estudiadas en el capítulo siguiente.

La importancia creciente del gasto público social (sobre todo, en seguridad social) como proporción de la riqueza generada por los países constituye un primer dato de relevancia. Si bien la brecha entre la inversión realizada en economías de ingreso medio alto y alto es pronunciada, en todos los casos se percibe una ampliación.

Los niveles de producto per cápita de los países constituyen una información necesaria para comprender el *quantum* de recursos destinados al gasto público social, pero de ninguna manera ello constituye un dato suficiente. Entre países con diferentes niveles de desarrollo, este gasto se encuentra sujeto a ritmos de expansión y fluctuaciones que responden a patrones distintos. Y, de hecho, la gestión del gasto en seguridad social no se corresponde con la relativa a educación y salud.

La apertura comercial, por su parte, exhibe una trayectoria diferenciada entre regiones, siendo los países de América Latina los relativamente más cerrados y aquellos en que el indicador transitó por dos etapas fácilmente distinguibles: una, entre principios del período e inicios de la década de 1970s y otra, en adelante. Los mecanismos activados por esta apertura parecen mostrar vínculos particulares con las decisiones de gasto público social: se encuentra una relación marcadamente positiva en los países de ingreso alto, que no parece distinguirse con claridad para los latinoamericanos.

Con relación a las variables fiscales, los países de América Latina se destacan por una baja presión tributaria. Ello podría explicar, en gran medida, la relación positiva que se encuentra entre el gasto público social y la deuda y la asociación negativa que se presenta con los intereses pagados y los resultados fiscales, evidencia que no apunta en el mismo sentido para países de ingreso alto. La “vulnerabilidad” que parecen reflejar los datos para países de latinoamericanos podría verse acentuada en entornos económicos más abiertos, que exponen a los gobiernos a mayores presiones para mantener equilibradas las cuentas públicas.

Finalmente, la presentación de la información acerca de la evolución del indicador PTF y de sus componentes para países de América Latina permite visibilizar la pérdida de participación del empleo industrial en el total en varios países. También sugiere que el vínculo entre la dinámica de la fuerza de trabajo de este sector y los registros de poder de la fuerza de trabajo (o de sindicalización), no se encuentran disociados. Parecería plausible esperar que esta evolución hubiera impactado en la trayectoria del gasto público social.

En el Capítulo siguiente, las grandes tendencias aquí reseñadas se someten a un análisis específico.

Capítulo 5. Estrategia empírica y resultados

Las decisiones sobre los recursos fiscales que asignan los gobiernos a las áreas de educación y salud y seguridad social varían en el tiempo y entre países en respuesta a diversos *shocks* e influencias. Las preguntas e hipótesis que guían este trabajo llaman la atención sobre la incidencia directa de la apertura externa y su efecto vía la restricción fiscal y el poder de la fuerza de trabajo. La contrastación de la evidencia tiene por objetivo principal comprender el desempeño de países de ingreso medio-alto de América Latina en el largo plazo, en comparación con economías de ingreso alto y medio-alto de otras regiones.

La exposición al comercio internacional constituye una variable de contexto relevante en la región, debido a que su trayectoria ha sido clave en el tránsito entre diferentes estrategias de crecimiento y desarrollo económico en el período 1950-2008.

En el presente Capítulo se describen los modelos empíricos elaborados en base a los fundamentos conceptuales y las condiciones de contexto revisadas y se presentan los resultados. El Anexo que se incluye al cierre, contiene los Cuadros con las estimaciones.

5.1. Estrategia empírica

Las principales variables de interés de este estudio son la participación en la riqueza del gasto en educación y salud, por un lado y en seguridad social, por otro y el grado de apertura comercial o apertura externa de los países.

La *apertura externa* o exposición al comercio internacional se mide según el indicador convencional, tomando la sumatoria del total de exportaciones e importaciones en relación a la riqueza para un determinado período. Es importante notar que en varios estudios, la exposición a la competencia internacional se complementa con indicadores sobre la liberalización/control de la cuenta capitales. Para el presente análisis no fue posible construir un indicador homogéneo que permitiera dar cuenta de este aspecto de manera continua. No obstante, el impacto de esta omisión puede reducirse, si se considera que la

relación entre esta variable y el gasto público social no ha resultado significativa en varios estudios (Garrett: 2001; Rudra: 2002; Segura-Ubiergo: 2007).

Una segunda observación en relación al indicador de apertura es que la medida está afectada por el tamaño de la economía, el volumen de comercio, los cambios en los términos de intercambio y el manejo del tipo de cambio real. A excepción de la primera variable (los modelos que se estudian controlan por la riqueza de las economías), el efecto del resto de las variables queda resumido en el indicador seleccionado. De esta manera se recoge el efecto global del comercio en las variables fiscales, aunque los canales por los que opera tal efecto no se someten a pruebas explícitamente en los modelos diseñados.

La base de datos disponible (presentada en el Capítulo 4) permite la estimación con técnicas adaptadas al uso de datos de panel. Los modelos con datos de panel combinan información sobre diversos individuos (en este caso, países) a lo largo del tiempo. Difieren de los modelos de regresión para series de tiempo o para datos de corte transversal, porque las variables presentan un subíndice doble: i designa a los individuos y t al tiempo (es decir, i alude a la dimensión transversal y t a la serie de tiempo).

Los modelos para datos de panel permiten aprovechar más información, obtener mayor variabilidad en los datos y ofrecen menores niveles de colinealidad y mayores grados de libertad que si se considerara simplemente una estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para datos agregados *-pooled-* (Baltagi: 2001). En este trabajo se estiman modelos de panel estáticos (es decir, que no consideran la variable dependiente rezagada como regresor).

La búsqueda de respuestas a las preguntas de investigación supuso la especificación de tres modelos, que permiten dar cuenta de diferentes aspectos de la relación entre *apertura externa y el ratio gasto público social/producto*, en el largo plazo:

$$\frac{GPS}{PBI} it = \alpha + \beta_1 aperturaexterna_{it-1} + \beta_2 aperturaexterna_{it-1} \times dummyAL_{it-1} + \varphi \sum_{h=1}^h W_{it-1}^h + u_{it-1} \quad (1)$$

$$\frac{GPS}{PBI} it = \alpha + \beta \sum_{j=1}^j var. fiscales_{it-1} + \varphi \sum_{j=1}^j var. fiscales_{it-1} \times dummyAL_{it-1} + u_{it}$$

s. a. diferentes niveles de apertura externa de los países de América Latina (2)

$$\frac{GPS}{PBI} it = \alpha + \beta_1 aperturaexterna \times PFT_{it-1} + \beta_2 aperturaexterna_{it-1} + \beta_3 PFT_{it-1} + \varphi \sum_{h=1}^h W_{it-1}^h + u_{it-1} \quad (3)$$

GPS: es una referencia genérica; en las estimaciones se sustituye o bien por el gasto en educación y salud o por el gasto en seguridad social

α : escalar o intercepto

β, φ : vector de coeficientes a estimar

PFT: poder de la fuerza laboral

W_{it}^h : vector de variables de control e incluye *dummyAL_{it-1}*

u_{it} : componente de error

La especificación básica de los modelos (1) y (3) es similar: examina los determinantes del gasto social para un panel de países. En (1) se considera el panel completo y se introduce la interacción entre una *dummy* que identifica a los países de América Latina y el ratio de apertura externa, de modo de distinguir los cambios que surgen del impacto específico de esta relación en la región. En (3) se considera un panel formado únicamente por países de la región y se enfatiza en la interacción entre apertura externa y poder de la fuerza de trabajo (*PFT*). En todos los casos, las variables se encuentran en logaritmos.

A fin de detectar si los mayores niveles de apertura implican cambios de signo en la relación entre apertura y gasto social, que queden encubiertos en la relación de largo plazo, el modelo se estima en el sub-período previo y posterior a 1973. También se testea si el efecto de contextos políticos diferentes introduce cambios en la misma relación,

considerando los sub-períodos previos y posteriores a 1985 (ver apartado sobre variables de control, en este mismo capítulo).

En el modelo (2) se analiza cómo ha respondido el gasto público social ante el comportamiento de otras variables fiscales. Se considera que la asignación presupuestal al gasto social depende de la capacidad de recaudación del gobierno, de sus compromisos con el pago de intereses de deuda, de la posibilidad de financiarse con endeudamiento público y de la gestión de los resultados fiscales. Todas las variables se consideran en relación al producto. La discusión sobre la incidencia de la apertura externa en la restricción fiscal se realiza condicionando el modelo a la existencia de diferentes niveles de inserción internacional, considerando la trayectoria de apertura de los países latinoamericanos.

Para establecer si los países de América Latina tienen un comportamiento diferente al resto de la muestra, las regresiones incluyen además de las variables fiscales explicativas, estas mismas variables multiplicadas por una variable *dummy* para los países latinoamericanos. Este modelo sigue el planteo de Lora (2007) y Lora y Olivera (2007).

Los tres modelos contienen relaciones multiplicativas (términos de interacción), que permiten testear hipótesis condicionales. Es decir, se espera que la relación entre la variable explicada y la explicativa dependa del valor de otra variable. Tal el caso de la interacción entre la apertura y países de América Latina en (1); entre las variables fiscales y países de América Latina en (2) y entre la apertura comercial y el poder de la fuerza de trabajo en (3).

En el modelo (1) el efecto marginal de la apertura externa sobre la participación del gasto social en el producto, cuando $dummyAL = 0$ es capturado por el coeficiente β_1 . Cuando $dummyAL = 1$, el mismo efecto es captado por la suma de $\beta_1 + \beta_2$ (Brambor et al.: 2006)⁵⁵.

⁵⁵ Si se considera la especificación de un modelo con variables de interacción en términos generales: $Y = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 Z + \beta_3 XZ + \varepsilon$; $\frac{\partial y}{\partial x} = \beta_1 + \beta_3 Z$. Si $Z=0$, β_1 captura el efecto de X sobre Y. Si $Z=1$, el efecto es captado por $\beta_1 + \beta_3$.

Los sub-índices $t - 1$ indican que las variables se toman rezagadas: dada la naturaleza de las decisiones que involucran el gasto público, se espera que el efecto de las variables explicativas sobre la variable dependiente no se manifiesten en forma contemporánea. La magnitud de los rezagos varía según diferentes transformaciones de la base de datos, como se explica más adelante.

La información que comprende la base de datos incluye variables económicas, demográficas e institucionales, para un total de 59 años (1950-2008). Si bien el panel completo comprende 31 países, el análisis de las series mostró que en 5 casos (Irlanda, Israel, Malasia, República de Corea y Tailandia) las observaciones relativas a las variables objeto de estudio presentaban una alta dispersión respecto al resto, por lo que se optó por omitirlas de la base que finalmente se utilizó⁵⁶.

En cuanto a la forma de estimación de los modelos, las opciones dependen de la interpretación que se realice sobre su componente de error (u_{it}). Usualmente, los modelos para datos de panel consideran un término de error que responde a la siguiente especificación:

$$u_{it} = \mu_i + \tau_t + v_{it}$$

μ_i denomina la “heterogeneidad individual” o efecto individual inobservable (no varía en el tiempo y constituye un efecto específico atribuible a los individuos, que no está incluido en la regresión); τ_t se refiere a un efecto tiempo inobservable, que no varía entre individuos. v_{it} es la perturbación restante (“*shock idiosincrático*”): varía con los individuos y el tiempo y puede pensarse como el término de error típico de las regresiones.

El término de “heterogeneidad individual” puede encontrarse correlacionado con las variables explicativas (y los regresores son endógenos) o, puede suponerse que no existe correlación entre los regresores y el efecto inobservable (los regresores son, entonces,

⁵⁶ En el caso de Israel e Irlanda, los gastos asociados a guerras y crisis económicas fuertes inducen importantes distorsiones. En cuanto a Tailandia, Malasia y República de Corea, en parte debido a lo bajo de la inversión en estas áreas desde los años considerados, y en parte debido a probables errores de medida, también incluyen observaciones influyentes que aportan variaciones importantes al total del panel.

exógenos). Los métodos para estimar los parámetros del modelo son distintos en uno y otro caso. En el primero, se estima un *modelo de efectos fijos*, en que se aplican transformaciones que buscan eliminar μ_i , porque se cree que está correlacionado con uno o todos los regresores (x_{it}). Cuando se estima un *modelo de efectos fijos*, el término μ_i se identifica con un parámetro fijo a estimar y el término de perturbación restante se supone estocástico: v_{it} independiente e idénticamente distribuido. Si se ignora la presencia de efectos fijos, cuando realmente están presentes, los estimadores que se obtienen son inconsistentes.

En el segundo caso, se supone que el término μ_i es independiente de las X_{it} (regresores) y se estima un *modelo de efectos aleatorios*. En éste se supone que $\mu_i \sim IID(0, \sigma^2)$, $v_i \sim IID(0, \sigma^2)$ y $\tau_t \sim IID(0, \sigma^2)$ (IID: independiente e idénticamente distribuido; σ^2 : *varianza constante*) y todos son independientes entre sí.

Por lo tanto, el modelo de efectos aleatorios implica asumir que todos los regresores son exógenos. En contraste, el modelo de efectos fijos permite suponer que todos los regresores son endógenos, a través de la consideración del efecto individual. En definitiva, se trata de una elección entre “toda” o “ninguna” exogeneidad (Baltagi: 2001).

La estimación por *efectos fijos* requiere realizar transformaciones para eliminar la heterogeneidad inobservable y obtener estimadores “intra-grupos” (*within groups*). Estas transformaciones se basan en la diferenciación de las ecuaciones que integran el modelo, utilizando la variación en el tiempo de las variables dentro de cada unidad de corte transversal⁵⁷. Por lo tanto, para aplicar *efectos fijos* es preciso que las variables involucradas en el modelo presenten una alta variación a través del tiempo (“*within*”). Dado que μ_i puede estar arbitrariamente correlacionada con los regresores, si estos tienen una baja variabilidad en el tiempo, no hay manera de distinguir entre su impacto y el de la “heterogeneidad inobservable” (Wooldridge 2002: Capítulo 10).

⁵⁷ Para obtener estimadores “intra-grupos” se pueden tomar primeras diferencias entre las ecuaciones del modelo; desvíos respecto a la media o desvíos ortogonales.

Las características de los datos sobre las variables fiscales y explicativas que forman la base disponible muestran una variabilidad entre países (“*between*”), que es igual o mayor a la variabilidad que muestran en el tiempo, en cada uno de los países (“*within*”) (Cuadro 5.1 a y b del Anexo). En este sentido, la aplicación de un *modelo de efectos aleatorios* parece adecuada.

Además, si existen razones para creer que algunas variables omitidas pueden ser constantes en el tiempo pero variar entre países, y otras ser fijas entre casos y variar en el tiempo, ambos tipos de características pueden contemplarse de mejor manera con el modelo de efectos aleatorios⁵⁸.

Bajo las condiciones de un *modelo de efectos aleatorios*, el término de error contiene al término de heterogeneidad individual (μ_i) en cada momento del tiempo, y por lo tanto, u_{it} presenta correlación serial. Esta correlación en el término de error puede ser sustantiva y debe ser corregida utilizando una estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (MCGF). Para que la estimación por MCGF sea consistente debe cumplirse el supuesto de exogeneidad estricta entre las variables explicativas y el componente de error del modelo (Wooldridge: 2002)⁵⁹. También es posible esperar diferentes varianzas entre las unidades (heteroscedasticidad), por eso deben realizarse ajustes que aseguren la obtención de estimaciones robustas de la matriz de varianzas y covarianzas de los errores (en general, se aplica la corrección de White).

Otra forma de estimación posible es a través de Mínimos Cuadrados en 2 Etapas (MC2E)⁶⁰. Su aplicación considera la posible existencia de endogeneidad en los regresores. Cuando esto sucede, se utilizan variables instrumentales, que cumplen: (1) estar correlacionadas con las variables explicativas de la ecuación y (2) estar incorrelacionadas con el término de error.

⁵⁸ De hecho, la estimación de efectos aleatorios realizada con el Programa STATA constituye un promedio ponderado de efectos fijos y entre individuos (Cameron y Trivedi: 2009).

⁵⁹ El supuesto de exogeneidad estricta implica que: $E(u_{it} | x_i, \mu_i) = 0, t = 1, \dots, T$ y $E(\mu_i | x_i) = E(\mu_i) = 0$.

⁶⁰ En la primera etapa, el MC2E estima una regresión MCO para cada variable del modelo sobre el set de instrumentos. La segunda etapa es una regresión de la ecuación original, con todas las variables reemplazadas por los valores ajustados surgidos de la regresión de la primera etapa.

Los instrumentos pueden obtenerse tomando los datos de un período diferente del corriente. Esto tiene la atracción de estar altamente correlacionado con la variable que se va a instrumentar. En el modelo simple, si los errores son independientes (es decir, los regresores son exógenos) las variables en cualquier momento que no sea el corriente pueden ser instrumentos válidos.

Si las estimaciones por efectos aleatorios tienden a arrojar resultados similares a los que se obtienen de la estimación por MC2E, ello apunta a que el supuesto de exogeneidad de los regresores sería sostenible, por lo que no sería una fuente central de sesgos en las estimaciones.

En base a lo anterior, la estrategia empírica de este trabajo consiste en estimar modelos para datos de panel estáticos por efectos aleatorios y por MC2E. En todas las estimaciones se consideran variables *dummies* para controlar por el efecto del tiempo, es decir la existencia de *shocks* globales que podrían afectar las variables dependientes, pero que no son capturadas por las variables explicativas. En ambos casos se consideran errores estándar robustos al *cluster*.

Debido a que no se ha optado por la estimación por *efectos fijos*, que controlan por la incidencia de factores no observables asociados a la geografía, el idioma, el legado institucional, el problema ha tratado de amortiguarse mediante la inclusión en la regresión de variables que explícitamente puedan controlar por estos efectos (como se mostrará más adelante).

La elección metodológica adolece de las mismas limitaciones que afectan a los estudios con datos de panel formados por una cantidad de individuos pequeña y para una cantidad elevada de momentos del tiempo. En un modelo clásico de datos de panel, se supone que las unidades de corte transversal (generalmente individuos u hogares) son una muestra aleatoria de la población de interés, por lo general de tamaño grande, donde cada individuo es observado una pequeña cantidad de períodos (N grande y T pequeño). El interés de la inferencia en el panel clásico (micro-panel) no está centrado en el individuo sino en la población que subyace a la muestra observada. En el tipo de paneles analizado en este trabajo, los individuos (países) son unidades que no provienen de una muestra aleatoria de

una población de referencia. Debido a que las propiedades de los estimadores corresponden al análisis de micro-paneles, su aplicación a “macro-paneles” siempre presenta dificultades, ya que los desarrollos teóricos que permiten realizar inferencias en este contexto son muy incipientes.

Por su parte, la alternativa a la estimación por paneles estáticos es su realización por paneles dinámicos, donde se considera la variable dependiente rezagada como regresor. En este caso, surgen dos problemas relevantes: dado que el componente de heterogeneidad inobservable (μ_i), está contenido en la variable dependiente rezagada, siempre se está en presencia de endogeneidad en los regresores. Además, la variable dependiente rezagada está correlacionada con v_{it} (*shock idiosincrático*). La estimación se realiza aplicando la metodología propuesta por Arellano y Bond y Blunell y Bond basada en el Método Generalizado de Momentos: Método en Primeras Diferencias y Método Sistemático de Generalizado de Momentos (*Difference y System GMM*)⁶¹. En ambos, se trata de estimaciones diseñadas para paneles en que “T” es pequeño y “N” grande, las variables independientes no son estrictamente exógenas y existen efectos fijos (Roodman: 2008).

Si bien no se trata de las mismas características de la base de datos disponible, de todas maneras esta estimación fue aplicada. No obstante, debido al compromiso entre el tamaño de la muestra (que se reduce considerablemente si se busca agrupar los datos para un número bajo de “T”) y el elevado número de instrumentos que se obtienen si no se procede de la manera anterior, los resultados no fueron consistentes en muchos casos. Es importante notar que existen argumentos para sostener que es posible realizar una estimación por MCO en un modelo dinámico (con efectos fijos). Nickell en un artículo de 1981 demostró que esto introduce sesgos en función de la correlación serial del modelo y el número de períodos que incluya, que son importantes en una base con un gran N y un pequeño T, pero que se diluyen cuando T es relativamente grande, el problema es menor⁶².

⁶¹ Arellano, M. y Bond, S.R. 1991 “Some test of specification for panel data: Monte Carlo Evidence and an application to employment equations”, *Review of Economic Studies*, 58: 277-297; Blundell, R. y Bond, S.R. 1998 “Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models”, *Journal of Econometrics*, 87: 115-143.

⁶² Nickell, S., 1981 “Biases in Dynamic Models with Fixed Effects”, *Econometrica*, 49:1417-1426.

De todos modos, con la base disponible los mejores resultados se obtuvieron con la especificación estática.

Es importante subrayar que, más allá de las restricciones para aplicar una estimación dinámica, dado que el interés de este trabajo reside en el efecto acumulado de la apertura comercial sobre el nivel de gasto público social, una aproximación estática que destaca los vínculos estructurales entre ambas variables resulta razonable.

Para las dos estimaciones en el caso del panel completo, se toman promedios trianuales y quinquenales de las variables anuales del panel original. Los resultados obtenidos se contrastan, a modo de contar con una referencia para evaluar en qué medida son robustos. El modelo (3), que se estima únicamente con datos para América Latina, trabaja con variables anuales y sus promedios trianuales.

Cuando se utilizan promedios, la estimación por efectos aleatorios, toma como variables explicativas las correspondientes al valor que presentan al inicio de cada intervalo de tres (cinco) años. En el modelo de MC2E, estas mismas variables son las utilizadas como instrumento. De este modo se busca reducir el potencial sesgo de endogeneidad en los regresores utilizados. La estimación para variables anuales considera las variables explicativas con tres rezagos (Muinelo-Gallo: 2011).

Pese a que reduce el número de observaciones disponibles, la opción por tomar las variables en promedio se justifica por dos razones. En primer término, no es esperable que existan cambios año a año en la relación entre gasto público social y la apertura, en ninguna de las especificaciones. En segundo lugar, la consideración de promedios contribuye a amortiguar las fluctuaciones derivadas del ciclo económico, que pueden inducir variaciones de corto plazo en las variables fiscales y distorsionar el vínculo con la apertura.

Aunque la muestra es relativamente pequeña, se probó retirar países de la muestra en cada uno de los tres modelos, de modo de establecer si los resultados responden a algún caso particular. Los resultados obtenidos fueron estables.

Las variables de control y sus efectos

Las variables de control que integran los modelos sobre determinantes del gasto público social (1) y (3) son las que suelen formar parte de la literatura que se ha ocupado del tema. En el Capítulo 1 se describieron los fundamentos que explican su incidencia. Aquí, se recoge el sentido esperado de su efecto, a modo de repaso.

Una característica central de los países, que suele afectar sus decisiones fiscales tiene que ver con su **nivel de riqueza**. Es de esperar que mayores niveles de riqueza, induzcan a un mayor nivel de gasto público total del gobierno. Esta idea se ha extendido a los gastos en protección y promoción social, reflejando que el rol del gobierno crece a medida que las sociedades se hacen más complejas y ello implica una mayor demanda social por programas de protección (Ley de Wagner). Para controlar por este efecto, se toma como variable explicativa el logaritmo del producto real per cápita de cada país (al inicio del período anual, trianual o quinquenal, según el caso).

El gasto del gobierno también ha aparecido fuertemente relacionado con la **estructura de la población por edades**. En particular, el gasto en seguridad social se asocia a una mayor participación de la población de 65 años y más en el total (es decir, población que se retira de la vida laboral activa). La ponderación de la población en edad de trabajar (generalmente, entre 15 y 64 años) también podría tener un impacto positivo sobre el gasto en seguridad social, en la medida que se trata de la población que participa en el mercado laboral y potencialmente contribuye a financiar el sistema. Finalmente, para el gasto en educación y salud, podrían tener mayor incidencia las cohortes más jóvenes: de 0 a 14 años, porque se encuentran participando activamente del sistema educativo y también la población activa. Si la salud de la población de mayor edad se atiende vía transferencias contempladas por la seguridad social, dado que lo que se analiza aquí es el gasto en salud pública, no necesariamente se espera encontrar una relación con estos gastos.

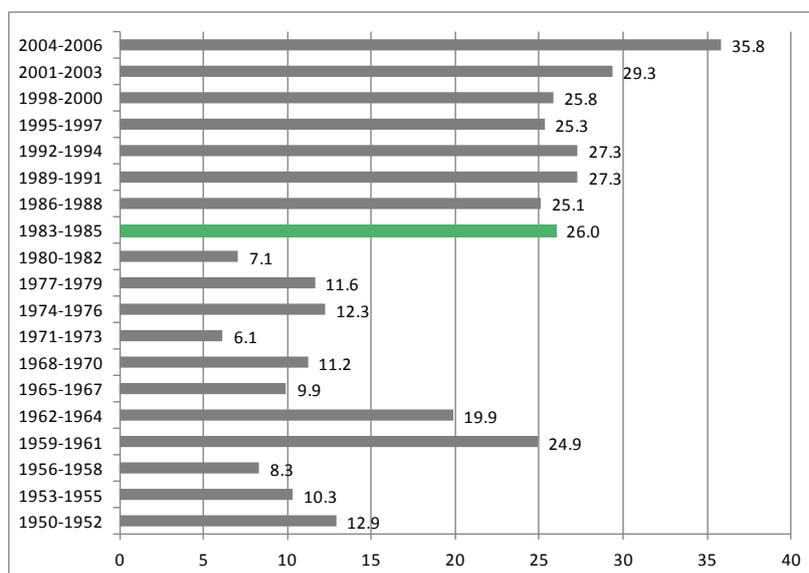
Otra variable que suele vincularse a las decisiones sobre gasto público social es el **clima de participación política o de democratización**. Este factor determina cómo se distribuye el poder para tomar decisiones sobre la política económica y cómo se resuelven los conflictos que derivan de ello. El efecto de la democracia se ha analizado, sobre todo, con relación al

gasto en seguridad social. Los estudios relevados encuentran un efecto positivo entre ambas variables en los países desarrollados y, aunque con menor frecuencia, también en los de América Latina⁶³.

El indicador utilizado en este trabajo (elaborado por Vanhanen) toma un valor promedio de 10,0 entre 1950 y 1985 y de 21,7 desde entonces al final del período. Dentro de la primera etapa, los años de mayor democracia se sitúan entre fines de la década de 1950 y fines de la década de 1960. Antes y después, la difusión de gobiernos autoritarios entre países de América Latina se corresponde con un nivel del indicador por debajo del promedio del período. Idéntico patrón se encuentra considerando el total de la muestra, en gran medida, debido a la presencia de gobiernos autoritarios en el caso de España y Portugal y de menores niveles de participación política en el resto de los países. Esta variación justifica la exploración del vínculo entre apertura comercial y gasto social que se realiza en las estimaciones, considerando dos escenarios diferentes de participación política (Gráfico 5.1).

⁶³ El tema ha sido abordado específicamente Alesina, A. y Rodrik, D. 1994 “Distributive politics and economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109, 2: 465-490; Persson, T. y Tabellini 2000 “Comparative Politics and Public finance”, *Journal of Political Economy*, 108(6): 1121-61; Baqir, R. 2002 “Social Sector spending in a panel of countries”, Working Paper 02/35, International Monetary Fund; Moene, K. y Wallerstein, M. 2001 “Inequality, social insurance and redistribution”, *American Political Science Review* 95(4): 859-874. Puede encontrarse un resumen de los principales hallazgos en Espuelas, S. 2010 "The Determinants of Social Spending in Spain, 1950-1980: Are Dictatorships less Redistributive?" Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona, 2010, Working paper E10/240. Para América Latina, el debate ha sido recogido en Snyder, J. y Yackovlev, I. 2000 “Political and economic determinants of government spending on social protection programs”, mimeo y Brown y Hunter (1999); Avelino et al. (2005); Huber y Stephens (2008), citados en la bibliografía.

Gráfico 5.1. Evolución del indicador de democratización para la muestra de 26 países (promedios trianuales)



Fuente: Vanhanen, T. (2011) (ver Capítulo 4)

En los modelos se han incluido otras variables que permiten capturar factores políticos, históricos e institucionales que afectan las decisiones sobre finanzas públicas y contribuyen a reducir el sesgo por omisión de variables. Estas variables permiten, también, capturar efectos invariantes que puedan asociarse a la heterogeneidad inobservable.

La **fragmentación étnica y la diversidad idiomática** se incluyeron como variables “exógenas”. La mayor fragmentación étnica estaría asociada con un ratio menor de transferencias sociales con respecto al producto, porque la generación de consensos para realizar gastos redistributivos es más difícil en sociedades étnicamente diversas⁶⁴. El mismo tipo de vínculo se encuentra para el idioma. Con la inclusión de ambas variables en las regresiones se pretende dar cuenta de las diferencias en las raíces históricas entre países, que pueden afectar las decisiones sobre el gasto público social.

Finalmente, se contempla la **duración del régimen de gobierno**, que a medida que toma valores más altos indica una mayor estabilidad política. Mayor estabilidad en interacción con climas democráticos tenderían a estar positivamente relacionados al gasto público

⁶⁴ Alesina, A. y Wacziarg, R. 1998 “Openness, country size and government”, *Journal of Public Economics* 69 (3), 305–321 y Alesina, A. et al. (2003) ob. cit.

social. Su incidencia permite capturar otros factores institucionales de carácter estructural, más allá del clima de democracia, que pueden diferir entre los países considerados.

En la estimación del modelo (3), que únicamente incluye países de América Latina, si bien se incluyeron las anteriores variables de control, la que permitió un mejor ajuste del modelo, fue la variable de fragmentación lingüística.

Para el modelo (2), únicamente se incluyó como variable de control el producto real per cápita (en PPA). Al margen de esta variable, que puede capturar las diferencias en términos de desarrollo económico de los países e incidir en cuántos recursos destinan al área social, las restantes variables explicativas se refieren a partidas que pertenecen a la ecuación presupuestal del gobierno. De esta manera, se pretende captar únicamente el comportamiento de la restricción fiscal en relación al gasto social, considerando diferentes niveles de apertura económica.

El comportamiento de los diferentes componentes de la restricción fiscal en relación a los gastos sociales corresponde a la descripción realizada en el Capítulo 3. Se espera que la mayor apertura externa en economías como las de América Latina se vincule con la toma de deuda para financiar el gasto social y con un desplazamiento de éstos dentro del presupuesto a favor del pago de intereses de deuda. También, que resultados fiscales deficitarios conduzcan a ajustes de magnitud en los gastos sociales, para retomar el equilibrio en las cuentas públicas.

5.2. Resultado de los modelos empíricos

En esta sección se presentan los resultados obtenidos a partir de la estimación de los modelos descriptos. La aplicación de efectos aleatorios hace énfasis en las diferencias que existen *entre países* (se estima por MCGF). A modo de contraste, las estimaciones también se realizan por MC2E. Se busca distinguir la presencia de algún patrón propio de los países de América Latina frente a países de alto ingreso per cápita, en torno al rol de la apertura comercial en la determinación del gasto público social.

En los modelos (1) y (2) se utiliza información sobre países de ingreso alto como referencia para la interpretación⁶⁵. En cambio, en el modelo (3) se estima el rol de la fuerza de trabajo en la relación entre apertura externa y gasto social entre los países latinoamericanos. En este caso, los datos se confrontan con los argumentos conceptuales relevados y con otros antecedentes empíricos.

En cada apartado, se presentan por separado los resultados de las estimaciones que toman alternativamente como variable dependiente la participación en el producto del gasto público en seguridad social o en educación y salud: GSS/PBI y GEDUSAL/PBI, respectivamente. Los Cuadros respectivos se encuentran en el Anexo, al final de este capítulo.

5.2.1. El rol de la apertura externa en el nivel del gasto público social

El primer conjunto de estimaciones tiene como objetivo identificar si la asignación de recursos al gasto social ha sido afectada por la apertura comercial, considerando el período 1950-2008 y diferentes sub-etapas y si el comportamiento de los países de América Latina presenta diferencias respecto al resto, en cada una de esas instancias.

El Cuadro 5.2 presenta los resultados del modelo (1) para la variable GSS/PBI. Los coeficientes que aparecen en las columnas (1) y (2) corresponden al panel de datos compuesto por el promedio trianual de las variables y los incluidos en las columnas (3) y (4) refieren a los promedios quinquenales.

El efecto marginal de la apertura comercial en el GSS/PBI para América Latina surge de la suma de los coeficientes de las variables $aperturaexterna_{it-1}$ y $aperturaexterna_{it-1} \times dummyAL_{it-1}$ cuando la variable $dummyAL = 1$. El resultado es negativo y significativo (el coeficiente de la apertura comercial en interacción con los países de América Latina es negativo y significativo en todas las estimaciones y mayor al de la variable apertura externa).

⁶⁵ Recuérdese que si bien el panel completo integra las economías de ingreso medio alto de Rep. de Corea, Tailandia y Malasia, debido a los importantes desvíos que implicó su inclusión en las regresiones, se optó por estimar los modelos contrastando los datos de países de ingreso alto (a excepción de Irlanda e Israel) y los de América Latina.

Por tanto, en el largo plazo, la evidencia permite no rechazar la llamada “hipótesis de la eficiencia”. Esto es, los mayores niveles de inserción internacional han tenido un impacto negativo en la proporción de riqueza destinada a seguridad social, cuando se considera explícitamente a la región. Es posible suponer que la creciente competencia externa ha presionado a la baja los costos de la mano de obra, ajustando o evitando que se incremente la proporción de aportes patronales y de trabajadores a la seguridad social.

Al mismo tiempo, la existencia de una elevada proporción de la fuerza laboral que se desempeña en la informalidad y por tanto, fuera de los sistemas de protección social, conduce a que la apertura comercial incluso aunque haya promovido la contratación de mano de obra, no haya alentado un mayor gasto en seguridad social. Por otra parte, el aumento de las exportaciones basadas en la transformación de recursos naturales (como es el caso de la mitad de los países latinoamericanos que compone la muestra), acompañado por la mayor competencia importadora, o bien no ha empleado fuerza de trabajo en cantidades considerables o bien la ha desplazado del mercado laboral (Capítulo 3). En ambas situaciones la contribución a la seguridad social se ve menguada, y en este sentido, también puede entenderse el impacto adverso de la apertura comercial sobre el tipo de gasto analizado.

Igual que han encontrado otros estudios, la apertura comercial ha tenido un impacto positivo sobre el ratio GSS/PBI cuando no se controla explícitamente por el efecto en los países de América Latina (la variable *dummyAL* = 0). En este caso, la evidencia está en línea con la “hipótesis de la compensación”. La estrategia de largo plazo para la competencia externa de los países más ricos de la muestra, ya sea por decisiones ligadas al sesgo ideológico de sus gobiernos o por presiones recibidas de la ciudadanía, no ha tendido a lesionar el gasto en protección social, sino a aumentarlo.

Los demás determinantes relevantes para explicar el nivel de GSS/PBI para todos los países han estado atados a razones demográficas (la proporción de personas mayores a 65 años en el total) y al grado de competencia y participación política que transmite el clima político reinante (que constituye una medida de democratización). El signo de ambas variables es el esperado.

A medida que aumenta la participación de las personas inactivas en la sociedad, el gasto orientado a asegurar su sobrevivencia (vía pensiones, jubilaciones o transferencias estatales no contributivas) tiende a crecer. Pueden operar razones derivadas de la expansión natural de la cobertura con la edad de la población, como la configuración de un grupo electoral de presión importante, que está dispuesto a no perder sus beneficios. El mismo resultado también podría deberse a la presión del “*gray power*”, según el que mayor sensibilidad de las personas adultas a situaciones de precariedad económica y social, alienta la demanda de políticas públicas para aliviarlas (recuérdese que el gasto en seguridad social no sólo está compuesto por pasividades, sino también por otro tipo de transferencias a activos y a la ciudadanía).

El indicador sobre democracia recoge no sólo el clima de competencia política, sino el de participación electoral. Por ello, arroja un rango variable de democratización, aún en contextos no autoritarios. El efecto de la democracia es positivo sobre el GSS/PBI, en línea con los hallazgos de estudios previos.

Finalmente, el efecto de la riqueza sobre la variable GSS/PBI es negativo: cuanto mayor la riqueza de los países (en términos de producto per cápita), la participación del gasto en seguridad social en el total del producto tiende a disminuir. Dado el desarrollo alcanzado en esta materia por gran parte de los países de la muestra, el resultado no constituye un contrasentido: aunque haya aumentado en términos reales, el crecimiento del ratio GSS/PBI puede no aumentar al ritmo del producto, pasado cierto umbral. Este resultado se opone a la Ley de Wagner, que en parte de sus premisas sugiere que la participación del gasto social en la riqueza siempre tiende a aumentar con el producto. En Rodrik (1997), se encuentra un resultado similar.

A fin de apreciar si existen cambios en los resultados, las estimaciones se realizan para la muestra dividida en función de dos puntos de corte temporales. Esto permite analizar qué ocurre antes y después del intervalo que comprende a los años 1973 y 1984, respectivamente⁶⁶. La elección de 1973 responde a que desde entonces las economías

⁶⁶ La referencia a “intervalo” se justifica porque no se trabaja con variables anuales, sino con promedios trianuales y quinquenales, que definen intervalos que contienen al año 1973, pero que no permiten realizar una división exacta entre el momento anterior y posterior a ese año (lo mismo sucede con el año 1984).

instalaron o aceleraron procesos de apertura comercial y liberalización económica. En particular, en el entorno de ese año, se percibe un cambio en el nivel promedio del ratio de apertura para los países de la región: de una media de 25% se pasa a 35% a partir de ese momento. Este nivel se mantiene hasta el nuevo escalón, que se ubica al inicio de la década de 1990 (ver Gráfico 4.9).

Con respecto al intervalo que integra el año 1984, se busca contrastar el efecto de la apertura comercial, considerando entornos políticos menos democráticos (previos a 1985) en oposición a los mayores niveles de democratización que le siguen (ver Gráfico 5.1).

El Cuadro 5.3 muestra los resultados del modelo (1) dividiendo la muestra en el período previo y posterior a 1973. Las columnas (1) a (4) muestran que el efecto de la apertura comercial sobre la variable GSS/PBI se mantiene negativo y significativo cuando la *dummy* correspondiente a América Latina toma el valor 1. Ello sucede para años de menor y mayor exposición al comercio internacional.

Tanto en el contexto histórico de la industrialización dirigida (con ratios promedio de apertura externa de 25% en la región) como durante la etapa de liberalización, especialmente posterior a 1990 (en que el promedio de apertura externa alcanza 50%) el nivel de GSS/PBI se amplió en la región, recibiendo la influencia negativa del comercio internacional.

La magnitud del impacto (que se obtiene sumando el coeficiente de las variables en interacción y el asociado a la apertura comercial sin interacción) tiende a ser más elevada en los períodos de menor apertura. El resultado es interesante en dos aspectos. Por un lado, marca que la creciente inserción internacional no profundizó su impacto negativo sobre las decisiones de gasto en seguridad social. Por otro, advierte que la configuración del sistema y su estructura de incentivos tenía un diseño tan sensible a las presiones del contexto externo en el pasado como en épocas más recientes.

Los sistemas de seguridad social de América Latina fueron creciendo al influjo del envejecimiento de su población, con una porción muy recortada de beneficios para los activos y dando cobertura a una proporción relativamente pequeña de personas. Estos

rasgos han permanecido a lo largo del tiempo. Por ello, la incidencia negativa potencial de la apertura también se ha mantenido, más allá que los entornos hayan sido de menor o mayor exposición al comercio internacional.

El coeficiente positivo y significativo hallado para la apertura externa en el período posterior a 1973 (cuando la *dummy* América Latina toma el valor 0), coincide con el resultado que muestra la mayor parte de los estudios, que utilizan información desde esa década. Previo a 1973, el efecto de la apertura externa en las regresiones no sería significativo. Ello podría indicar que las demandas por protección de parte de las organizaciones sociales son propias de una época en que el montaje de los regímenes de bienestar ya estaba consolidado. En consecuencia, no estaban presentes en los años anteriores. Parte de los frutos del funcionamiento del régimen de bienestar, podrían constatarse justamente en la demanda organizada por la protección de los beneficios obtenidos ante la mayor apertura externa.

La edad de la población sigue revistiendo una influencia clave. En tanto, en línea con los puntos de corte elegidos, el clima político deja de constituir una variable significativa para explicar la expansión del gasto. El año 1973 divide la muestra en sub-etapas en que la incidencia del grado de autoritarismo es igualmente elevada, por lo que el efecto de la democracia se diluye. Por su parte, la incidencia negativa de la riqueza aparece también hacia el segundo sub-período, cuando al influjo del gasto realizado por los países más ricos, los niveles del ratio son mayores.

Las columnas (5) y (6) del Cuadro 5.3 corresponden a los resultados para las variables tomadas como promedios quinquenales y arrojan resultados similares a los comentados. Se presentan los coeficientes del período posterior a 1973, ya que con intervalos quinquenales las observaciones comprendidas en el primer sub-período cubren un número muy bajo de casos.

Por último, se considera la muestra dividida en el período anterior y posterior a 1985, con los promedios trianuales y quinquenales de las variables (Cuadro 5.4). El efecto negativo de la apertura tiende a mantenerse cuando se consideran explícitamente los países de la región. Los coeficientes del resto de los determinantes se comportan en el mismo sentido

comentado párrafos antes. No obstante, es de notar que el efecto de la democracia sobre el ratio GSS/PBI es significativo y positivo en el período previo a 1985. Esto podría indicar que, más allá de las tendencias de largo plazo, el clima político tendió a tener un impacto más fuerte sobre las decisiones de gasto, en entornos menos democráticos.

El análisis de los determinantes de la variable GEDUSAL/PBI arroja los resultados que se presentan en el Cuadro 5.5. Las columnas (1) y (2) refieren a los promedios trianuales y (3) y (4) a promedios quinquenales de las variables, para las dos formas de estimación elegidas. Es importante señalar que el correcto ajuste del modelo requirió trabajar con el período 1965-2008.

Igual que para el gasto en seguridad social, la participación del gasto en educación y salud en la riqueza recibe el efecto negativo de la apertura comercial, cuando la variable *dummy* América Latina toma el valor 1. Debe observarse que el signo y significación del coeficiente que captura el efecto de la apertura sin interacción es positivo, pero no significativo. En este sentido, si bien se encuentra un efecto cuando se integra explícitamente la interacción con los países de América Latina, éste no parecería ser el caso para el conjunto de la muestra.

El impacto negativo obtenido llama la atención, puesto que a diferencia del gasto en seguridad social, educación y salud no afectan los costos laborales ni la competitividad a nivel de las empresas. Se trata de un gasto presupuestal y financiado con impuestos (y no contribuciones especiales), por lo que la “hipótesis de la eficiencia” no parecería operar en forma directa. No obstante, el resultado indica que para los países de la región la apertura externa habría tendido a vincularse con una menor participación de este gasto en el producto, lesionando posibles ganancias futuras de productividad y competitividad.

Por su parte, la riqueza de los países tiene una relación positiva (aunque no siempre significativa) con la inversión pública en educación y salud. En este tipo de gasto tendería a cumplirse no sólo lo esperado a partir de la Ley de Wagner, sino la premisa sugerida por Lindert (2004) en torno a la “paradoja de Robin Hood”. Esto es, cuanto mayor la riqueza de los países, mayor el gasto en educación y salud, que puede esperarse a su vez, que retroalimente la expansión del producto.

En todas las estimaciones se encuentra una relación positiva y altamente significativa de la proporción de la población en edad de trabajar y del clima de participación política sobre la variable dependiente. En la medida que el gasto en educación y salud es fuertemente distributivo y atiende necesidades básicas de la población, resulta verosímil que exista una presión para su ampliación de parte de la sociedad. Aunque las investigaciones sobre este tipo de gasto en particular son más escasas, en Kaufman y Segura (2001), Baqir (2002) se encuentra esta misma relación con respecto a la democracia.

De modo similar a lo realizado para el gasto en seguridad social, el modelo (1) se considera partiendo la muestra en el año 1973 y 1984 (Cuadro 5.6 y Cuadro 5.7). Dado que para el sub-período previo a 1973 se cuenta con escasas observaciones (las estimaciones permiten obtener un buen ajuste desde 1965), se considera el período posterior a 1973 y luego el comprendido entre 1965 y 1984 y de 1985 en adelante.

Los resultados obtenidos son menos contundentes que en el caso del gasto en seguridad social. El impacto de la apertura comercial para países de América Latina tiende a mostrar un coeficiente negativo, pero el vínculo no siempre es significativo (en cualquiera de los cortes temporales).

En cambio, el grado de democracia y participación política tiene una incidencia fuerte y significativa en la mayor parte de las estimaciones, que se mantiene en épocas de diferentes grados de democracia (Cuadro 5.7). Lo mismo sucede con la proporción de población en edad de trabajar, en el total de la población. Por su parte, la población menor de 15 años no parecería constituir un impulso determinante a este tipo de gasto.

Si bien en el largo plazo, la apertura externo no parece mover a una mayor inversión en estos gastos, tampoco parecería constituir una influencia negativa clave. Además, los cortes temporales no permiten identificar que los cambios en la exposición al comercio internacional sean un determinante directo relevante a la altura de la población en edad de trabajar o del clima de democracia política prevaleciente.

5.2.2. Restricción fiscal, asignación de recursos al gasto social y apertura comercial

La estimación del modelo (2) busca visualizar si el gasto público social ha tendido a ser vulnerado por las variaciones en la restricción fiscal y si existe algún cambio en este sentido, atribuible al contexto de apertura externa. Nuevamente, el foco se sitúa en América Latina.

El efecto de los diferentes componentes de la restricción fiscal del gobierno sobre la variable GSS/PBI se presenta en el Cuadro 5.8. Atendiendo a la financiación de este gasto vía impuestos en países de ingreso alto (incluso, en mayor medida que vía contribuciones especiales), se incluye como variable explicativa el nivel de recaudación. También el endeudamiento público puede incidir en su financiación, por lo que es la segunda variable explicativa de referencia. Finalmente, para detectar si la gestión de resultados fiscales del gobierno presenta influencia en las decisiones sobre lo asignado a este gasto, se incluye el resultado fiscal. La regresión controla por el nivel de ingreso per cápita de los países. Todas las variables explicativas se toman como proporción del producto. Dado que la variable dependiente se encuentra en logaritmos y las variables explicativas en niveles, los coeficientes deben leerse como semi-elasticidades⁶⁷.

Las columnas (1) y (2) muestran las estimaciones por efectos aleatorios y MC2E para las variables en promedios trianuales y las columnas (3) y (4) para promedios quinquenales.

Los resultados permiten apreciar que cuando la *dummyAL* toma el valor 0, se encuentra un impacto positivo y significativo de la recaudación tributaria (que incluye también contribuciones a la seguridad social) y del nivel de endeudamiento público. El resultado fiscal (definido como la diferencia entre ingresos tributarios y gastos) presenta una incidencia negativa y significativa. Ello significa que mejores resultados fiscales pasados (resultados superavitarios) implican un ajuste a la baja en este tipo de gasto en el presente. Por el contrario, los desajustes fiscales (es decir, los mayores niveles de desequilibrio fiscal) tenderían a beneficiar la inversión en seguridad social, para la muestra en su conjunto.

⁶⁷ Es decir, los coeficientes de las variables explicativas describen el porcentaje de cambio de la variable dependiente cuando el regresor aumenta en un punto como porcentaje del producto.

Cuando la variable *dummyAL* toma el valor 1 y se incluye el efecto de la región en las variables fiscales explicativas, a excepción de la deuda pública, que tiene un efecto negativo y significativo sobre la variable dependiente, las restantes variables fiscales no revisten significación, considerando las dos formas de estimación⁶⁸. Un mayor nivel de endeudamiento público en el período previo, tiene un impacto negativo sobre el nivel que adquiere el gasto en seguridad social como proporción de la riqueza en el período corriente.

Este resultado fue hallado en Lora (2007) y Lora y Olivera (2007), para un período más reciente. Se argumenta que las exigencias de las instituciones financieras internacionales, a partir de los años ochenta y el compromiso fiscal que genera el mayor endeudamiento para el futuro, suele inducir a reducir el margen de ampliación del gasto social. La correlación simple positiva entre deuda y gasto social que mostraba el Gráfico 4.13 seguramente oculta tendencias diferentes de los ratios GSS/PBI y GEDUSAL/PBI.

El resultado global cuando se considera la interacción de las variables fiscales con la región no constituye una sorpresa debido a que, en términos históricos, los sistemas de seguridad social han cubierto porciones considerablemente bajas de trabajadores y están lejos de ser universales. Por lo tanto, los esfuerzos fiscales orientados a aumentar o salvaguardar este tipo de gasto no se reflejan en forma clara en las variables presupuestales.

En una segunda instancia, se busca detectar si las tendencias anteriores se modifican considerando diferentes niveles de exposición al comercio internacional. Para determinar estos niveles se considera la evolución del ratio de apertura comercial para América Latina a lo largo del tiempo (Gráfico 4.9). Para contar con un número más elevado de observaciones se toma como referencia el nivel de apertura que prevalece en la región antes y después de 1990 (la apertura externa para los países de América Latina, típica de esa década, había sido alcanzada por los países de ingreso alto, desde fines de 1960s). Los resultados se encuentran en el Cuadro 5.9.

⁶⁸ El efecto marginal negativo del endeudamiento público sobre la variable dependiente surge de sumar el coeficiente de la variable *deuda pública / PBI* y de la variable interacción *deuda pública × dummyAL*.

Para niveles de apertura comercial en línea con los porcentajes de la década del 1990 en la región, el signo y nivel de significación de las variables fiscales (sin interacción) coincide con lo encontrado para impuestos y resultados fiscales en el período completo (columnas 3 y 4). En el caso del endeudamiento, el coeficiente no es significativo.

Las columnas restantes, que consideran niveles de apertura más bajos, no aportan información relevante para las variables sin interacción, salvo la permanencia del impacto positivo de los impuestos. En este sentido, son los niveles de apertura más elevados, los que implican reacciones significativas de la ecuación fiscal sobre el ratio gasto en seguridad social/PBI.

Cuando se incorpora el efecto interacción con América Latina, en contextos de menor exposición al comercio internacional, los impuestos tienen un impacto fuertemente positivo y significativo sobre el sistema. Debido a que durante esos años tuvo lugar la consolidación de los actuales sistemas de protección en la región, de naturaleza eminentemente pública, tanto las contribuciones particulares como las transferencias de los gobiernos centrales a esos sistemas habrían impulsado la expansión de este gasto⁶⁹. Para niveles de apertura más elevados, que coinciden con momentos en que los sistemas fueron cambiando su funcionamiento (privatizándose, transformándose en mixtos), es esperable que el efecto de la recaudación en interacción con América Latina deje de presentar un impacto significativo.

Luego, para el nivel de apertura comercial posterior a 1990, el endeudamiento público adquiere una relación positiva y significativa con la variable GSS/PBI. Es posible que los programas de financiamiento externo, que sustentaron en gran medida las “reformas estructurales” en la región, puedan vincularse a este resultado. El mismo tipo de efecto aparece en el coeficiente relativo a los resultados fiscales (hallazgo opuesto al encontrado para la variable sin interacción). Por lo tanto, en este caso, resultados fiscales deficitarios tienen un impacto negativo sobre el gasto en seguridad social del período siguiente. En la medida que el gasto público en seguridad social afecta los costos laborales, en contextos de

⁶⁹ Recuérdese que los impuestos integran las contribuciones a la seguridad social, entre otros rubros. El vínculo positivo puede deberse al aumento de esta recaudación y a las transferencias que realiza el gobierno central de sus arcas centrales para el mantenimiento del sistema.

mayor apertura, aumenta la presión para disminuir este gasto cuando los *déficit fiscales* son elevados. Para niveles de apertura menores, parecería verificarse la tendencia opuesta.

En conclusión, la incorporación de la variable apertura en el análisis permite observar cambios según las características del contexto para los países de América Latina. Con mayores niveles de apertura, la participación del gasto en seguridad social en el producto (que no es elevada, en el promedio regional) no recibe los efectos positivos de la recaudación, parece vincular su financiamiento al endeudamiento público y absorbe el impacto de los resultados fiscales deficitarios de períodos anteriores (que han sido los prevalecientes en el sub-período de mayor apertura, como muestra el Gráfico 4.14). En entornos más cerrados, este gasto no era afectado por la necesidad de equilibrar las cuentas públicas, posiblemente porque su nivel era demasiado bajo como para que su reducción generara un alivio a los desajustes fiscales.

Los resultados considerando las variables en promedios quinquenales tienden a reproducir las tendencias comentadas, aunque la mayor parte de los coeficientes obtenidos no son significativos.

Las estimaciones correspondientes a la relación entre los componentes de la restricción fiscal y la variable GEDUSAL/PBI se incluyen en el Cuadro 5.10. En este caso, por tratarse de partidas que forman parte del presupuesto del Gobierno Central (a diferencia del gasto en seguridad social que suele liquidarse por separado), también se incluye el gasto en intereses de deuda. La razón es que ambos tipos de gasto pueden “competir” en las decisiones de los gobiernos sobre la asignación presupuestal.

Para las variables sin interacción, el efecto de los impuestos sobre GEDUSAL/PBI es positivo y significativo y es negativo y significativo para los intereses y resultados fiscales. La deuda pública no reviste una relación significativa con este nivel de gasto.

Cuando se consideran las variables fiscales en interacción con la región, si bien el coeficiente no es significativo, el nivel de recaudación tiende a ser positivo (aunque de menor magnitud que el obtenido para la muestra total). Los resultados fiscales (aunque no significativos) tenderían a tener un efecto negativo. Es decir, los *déficit fiscales* de períodos

previos tienen un efecto positivo en este tipo de gasto (por lo que la inversión en estas áreas tendería a contribuir al desajuste general de las cuentas públicas).

Finalmente, el pago de intereses de deuda ha tenido un impacto negativo, significativo y de magnitud importante al considerar la interacción de esta variable con los países de la región. Se produce, pues, una especie de efecto desplazamiento de este componente del gasto frente a lo destinado a educación y salud, dentro del presupuesto, como adelantaba la correlación simple del Gráfico 4.12.

Las estimaciones con variables quinquenales coinciden en términos de signo, aunque no arrojan niveles de significación apropiados en los coeficientes (columnas 3 y 4).

Las alteraciones a la tendencia anterior, que se obtienen al incorporar el efecto de la apertura aparecen en el Cuadro 5.11 (variables en promedios trianuales y quinquenales, a modo de referencia). El efecto de las variables sin interacción sobre la asignación de recursos a educación y salud es positivo y significativo en el caso de los impuestos, a cualquier nivel de apertura. El impacto negativo de los intereses de deuda y de los resultados fiscales parece propio de momentos de menor exposición al comercio internacional, como muestran las columnas (1) y (2). En períodos más cercanos en el tiempo (y de apertura comercial mayor), ambas variables parecerían perder incidencia para definir el nivel de inversión en educación y salud. En contraposición, el endeudamiento público adquiere relevancia para explicar este tipo de gasto.

Con respecto a las variables fiscales en interacción con la *dummyAL* se observa que el endeudamiento se relaciona positivamente con la variable dependiente, en contextos de menor apertura. En este marco, los resultados fiscales muestran una incidencia negativa y significativa, coincidiendo con lo hallado para el período completo. El pago de intereses no tiene un impacto significativo.

En cambio, la mayor apertura comercial aparece asociada al impacto negativo de los intereses de deuda sobre la asignación de recursos a educación y salud. Recuérdese que son los años de mayor endeudamiento de la región y los que siguen a la crisis de la deuda. La apertura, en esta fase, habría otorgado un rasgo de vulnerabilidad a los gastos analizados.

Es importante notar que el impacto de los resultados fiscales sobre este tipo de gasto no surge con claridad en etapas de mayor apertura comercial. En este sentido, la gestión de los saldos fiscales parecería no haber incidido de modo relevante en las decisiones de los gobiernos sobre la asignación de recursos a este gasto. Sin embargo, esta última situación parecería haber estado presente en períodos de menor apertura comercial. La “protección” o el mantenimiento de este gasto no parecería haber estado en la prioridad de los gobiernos de esos períodos.

5.2.3. Apertura e incidencia del poder de la fuerza de trabajo en el nivel de gasto social en países de América Latina

El modelo (3) se aplica a datos anuales y a promedios trianuales de las variables que componen el panel de países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela). Se indaga en los determinantes de los gastos sociales, pero en este caso, el énfasis se encuentra en la relación de interacción entre el ratio de apertura comercial y el poder de la fuerza de trabajo. Se evalúa en qué medida la fuerza de trabajo incide en la asignación de recursos al gasto social, dados los niveles de apertura comercial.

Siguiendo el modelo (3), el efecto marginal del poder de la fuerza de trabajo sobre el ratio gasto social/PBI (para un individuo “i”) se obtiene como $\frac{\partial GPS/PBI}{\partial PFT} = \beta_1 \text{aperturaexterna}_{t-1} + \beta_3$. El efecto marginal de la apertura sobre el mismo gasto, responde a la siguiente relación: $\frac{\partial GPS/PBI}{\partial \text{aperturaexterna}} = \beta_1 PFT_{t-1} + \beta_2$

Los resultados obtenidos para el modelo (3), tomando como variable dependiente el ratio GSS/PBI se presentan en el Cuadro 5.12. En las columnas (1) y (2) se observan los resultados para el período completo (1950-2006)⁷⁰. El poder de la fuerza de trabajo tiene una incidencia positiva y significativa sobre la variable dependiente: el coeficiente de la variable interacción y el coeficiente de la variable independiente PFT son positivos. Mayores niveles de apertura, reforzarían el efecto positivo de la fuerza de trabajo sobre este gasto.

⁷⁰ Como se indicó en el Capítulo 4, los datos que permiten construir el indicador PTF están disponibles hasta 2006.

El resultado anterior se altera si se considera el período 1970-1998. Se trata de la etapa analizada por Rudra (2002, 2005) y de auge de la liberalización económica y la apertura comercial en la región. En este caso, la lectura de los coeficientes de las columnas (3) y (4) muestra que el efecto marginal del poder de la fuerza de trabajo se modifica: el coeficiente de las variables en interacción es negativo y significativo, mientras que el de la variable PFT es positivo (aunque no significativo). Como consecuencia, los datos parecerían indicar que el efecto positivo de la fuerza de trabajo sobre la participación del gasto en seguridad social en el producto, decrece a medida que aumenta la apertura externa. El mismo resultado parecería obtenerse considerando el período 1970-2006.

Los datos parecerían apuntar a que el efecto positivo de la fuerza de trabajo en interacción con la apertura comercial responde a la inclusión en la estimación de las décadas de 1950 y 1960, que coinciden con el período de mayor cerramiento de la economía y fortaleza de la clase industrial en la región. A medida que avanza la apertura, el efecto de la fuerza de trabajo sobre la participación del gasto social en la riqueza tiende a debilitarse. La conclusión se encuentra en línea con lo hallado en otros estudios.

Por su parte, el efecto de la apertura comercial sobre el GSS/PBI en el período completo, surge de la sumatoria de coeficientes positivos (aunque la apertura no dio un resultado significativo). Dado que la variable PFT tiende a decrecer en el período, puede esperarse que el efecto positivo encontrado se vaya debilitando. Nuevamente, la consideración del sub-período 1970-1998, permite identificar otra tendencia. El efecto marginal de la apertura sobre el ratio gasto en seguridad social/PBI es negativo y significativo: la exposición al comercio internacional tiene un efecto adverso sobre la participación del gasto en seguridad social en el producto, que se refuerza a medida que decae el PFT. Esta conclusión coincide con lo hallado en el modelo (1).

El sub-período 1970-2006 arroja resultados en el mismo sentido. Por tanto, el impacto positivo de la apertura sobre el gasto público en seguridad social, vinculado al poder de la fuerza de trabajo, podría ser un rasgo distintivo de los años de cerramiento de la economía.

Las variables de control incluidas en el modelo (porcentaje de la población mayor a 65 años en el total, democracia y riqueza) tienden a presentar el mismo signo y significación encontrados en el caso del modelo (1).

En las restantes columnas del Cuadro 5.12 se incluyen los resultados de las estimaciones con los promedios trianuales de las variables. Si bien en tendencia las conclusiones son similares, los coeficientes encontrados a menudo no son significativos. En gran parte, ello se debe al escaso número de observaciones disponibles. No obstante, el Cuadro se presenta a modo de control.

El efecto marginal de la fuerza de trabajo considerando el ratio GEDUSAL/PBI puede observarse en el Cuadro 5.13. En este caso, tanto el coeficiente de la variable explicativa PFT como el de la variable que mide su interacción con el comercio internacional son positivos (columnas 1 y 2). De este modo, la incidencia de la fuerza de trabajo en la asignación de recursos presupuestales a estas áreas ha tendido a ser mayor, a medida que la apertura comercial fue creciendo. De hecho, los coeficientes son especialmente elevados para el sub-período 1970-1998 (columnas 3 y 4), etapa de apertura comercial creciente.

En este caso, apertura comercial y poder de la fuerza de trabajo refuerzan su efecto sobre el gasto analizado, ofreciendo evidencia en el sentido de una “hipótesis de compensación”. El poder de la fuerza de trabajo (si bien decreciente en ese sub-período) habría podido operar sobre el gasto en capital humano. Incluso, una mirada a los coeficientes del período completo (que incluye los años de mayor cerramiento) arroja magnitudes más reducidas. Este resultado podría explicarse por la coincidencia con los beneficios de este gasto cristalizadas en alianzas sociales más amplias que las que impulsan el gasto en seguridad social.

El efecto de la apertura comercial sobre la variable GEDUSAL/PBI también es positivo y significativo en todas las especificaciones (si bien se va amortiguando a medida que la variable PFT se reduce, especialmente durante el sub-período 1970-1998). Este resultado, que no había surgido con claridad en el modelo (1), también fue encontrado en el estudio de Segura-Ubierno (2007). La evidencia parece señalar que este tipo de gasto, atado a decisiones que impactan directamente sobre el presupuesto nacional, ha tendido a ser

protegido en la región, más allá de las eventuales presiones para ajustar el gasto público que pudieran haber existido en épocas de mayor exposición al comercio internacional.

Entre las variables de control consideradas, la riqueza de los países y la democracia vuelven a jugar un rol importante como determinantes de este tipo de gasto, en cualquiera de los sub-períodos considerados. A diferencia del modelo (1), el tamaño de la población total tiene una incidencia positiva y significativa para explicar la expansión del gasto en la categoría bajo análisis.

A modo de contraste, en las columnas finales del Cuadro 5.13 se recogen los resultados de las estimaciones anteriores, considerando las variables en promedios trianuales. Igual que sucede para el caso del gasto en seguridad social, se advierte que el número de observaciones es muy bajo.

**Cuadro 5.1. (a) Estadísticas descriptivas de la base de datos completa
(variables en promedio trianuales)**

Variable		Media	Std. Dev.	Mínimo	Máximo	Observaciones
Edusal/PBI	overall	7,48	3,57	0,74	15,31	N = 519
	between		2,63	3,28	11,41	n = 26
	within		2,46	0,03	14,68	T = 19,96
Seg. Soc/PBI	overall	9,35	6,23	0,10	27,93	N = 513
	between		4,77	1,52	17,50	n = 26
	within		4,09	3,61	22,65	T-bar = 19,73
Result. Fiscal/PBI	overall	-1,58	3,37	-18,66	19,21	N = 518
	between		2,86	-6,33	2,47	n = 26
	within		1,84	-16,93	15,17	T-bar = 19,92
Intereses deuda/PBI	overall	2,22	2,00	0,07	16,11	N = 518
	between		0,98	0,63	5,07	n = 26
	within		1,76	1,48	15,63	T-bar = 19,92
Impuestos/PBI	overall	19,14	8,52	5,26	44,34	N = 519
	between		7,58	8,43	35,53	n = 26
	within		4,18	3,03	34,51	T = 19,96
Deuda pública/PBI	overall	43,48	29,37	0,00	198,18	N = 485
	between		14,69	21,87	74,27	n = 26
	within		25,47	15,60	171,57	T-bar = 18,65
PBI/hab PPA (**)	overall	1.604.676	1.045.683	204.322	5.102.700	N = 514
	between		796.256	407.467	2.799.222	n = 26
	within		696.119	124.973	4.014.472	T-bar = 19,7692
Apertura comercial	overall	45,37	23,71	3,82	128,47	N = 514
	between		20,55	12,69	99,44	n = 26
	within		12,28	12,92	87,40	T-bar = 19,77
Población 0 a 14/Total	overall	27,25	8,43	13,56	46,87	N = 520
	between		7,28	18,84	41,02	n = 26
	within		4,48	15,64	39,61	T = 20
Población 65 y +/Total	overall	9,85	4,31	1,92	21,16	N = 520
	between		3,75	3,34	14,44	n = 26
	within		2,24	4,34	20,46	T = 20
Población 15-64/Total	overall	62,90	4,73	48,90	69,83	N = 520
	between		3,70	54,81	66,77	n = 26
	within		3,04	54,83	73,41	T = 20
Índice democratización	overall	24,55	12,22	0,00	46,10	N = 481
	between		9,78	8,25	38,96	n = 26
	within		7,57	0,36	45,62	T = 18,5
Fragmentación étnica	overall	0,27	0,20	0,01	0,71	N = 520
	between		0,21	0,01	0,71	n = 26
	within		0,00	0,27	0,27	T = 20
Fragmentación idiomática	overall	0,18	0,16	0,02	0,58	N = 520
	between		0,17	0,02	0,58	n = 26
	within		0,00	0,18	0,18	T = 20
Duración régimen político	overall	44,25	44,80	0,00	198,50	N = 507
	between		42,99	7,51	170,48	n = 26
	within		14,56	15,77	72,27	T-bar = 19,5

(**) Millones de dólares internacionales de 1990 de Geary-Khamis

**Cuadro 5.1. (b) Estadísticas descriptivas de la base de datos países de América Latina
(variables en promedio trianuales)**

Variable		Media	Std. Dev.	Mínimo	Máximo	Observaciones
Edusal/PBI	overall	4,82	2,39	0,74	11,92	N = 160
	between		2,01	3,28	7,66	n = 8
	within		1,38	0,84	9,09	T = 20
Seg. Soc/PBI	overall	4,98	3,66	0,10	14,94	N = 160
	between		3,11	1,52	10,07	n = 8
	within		2,21	0,03	11,43	T = 20
PBI/hab PPA(**)	overall	662.029	238.053	204.322	1.272.368	N = 160
	between		137.609	407.467	824.931	n = 8
	within		199.990	246.429	1.306.950	T = 20
Apertura comercial	overall	36,08	20,45	5,90	101,53	N = 160
	between		16,77	12,69	65,71	n = 8
	within		13,06	9,85	73,96	T = 20
Población 0 a 14/Total	overall	35,72	7,01	23,16	46,87	N = 160
	between		5,37	26,49	41,02	n = 8
	within		4,88	24,11	44,10	T = 20
Población 65 y +/Total	overall	5,61	2,56	1,92	13,61	N = 160
	between		2,39	3,34	10,46	n = 8
	within		1,24	2,22	8,77	T = 20
Población 15-64/Total	overall	58,66	5,11	48,90	67,93	N = 160
	between		3,14	54,81	63,05	n = 8
	within		4,17	50,60	69,18	T = 20
Indicador Poder de la Fuerza de Trabajo	overall	0,22	0,12	0,02	0,57	N = 150
	between		0,08	0,11	0,35	n = 8
	within		0,08	0,03	0,48	T-bar = 18,75
Índice democratización	overall	14,28	10,58	0,00	43,23	N = 152
	between		5,52	8,25	24,19	n = 8
	within		9,22	9,90	33,33	T = 19
Fragmentación idiomática	overall	0,10	0,05	0,05	0,19	N = 160
	between		0,05	0,05	0,19	n = 8
	within		0,00	0,10	0,10	T = 20

(**) Millones de dólares internacionales de 1990 de Geary-Khamis

Cuadro 5.2 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en seguridad social

	Variable dependiente: log gasto seg. social/PBI			
	Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E2
	(1)	(2)	(3)	(4)
Apertura comercial	0.2021*	0.2130***	0.2307**	0.2157***
	(0.1188)	(0.0627)	(0.1105)	(0.0685)
Apertura comercial x dummy AL	-0.5507***	-0.5861***	-0.4877**	-0.5626***
	(0.1804)	(0.0984)	(0.2151)	(0.1187)
Dummy AL	-0.7202***	-0.7381***	-0.7017**	-0.7356***
	(0.2241)	(0.1614)	(0.3076)	(0.1886)
PBI real per cápita	-0.5689***	-0.5818***	-0.5633***	-0.6287***
	(0.1561)	(0.1034)	(0.1799)	(0.1259)
Población 65 y +/total	1.2171***	1.2020***	1.4565***	1.2750***
	(0.1298)	(0.1083)	(0.1421)	(0.1229)
Índice de democratización	0.4224**	0.4623***	0.1155*	0.4707***
	(0.1709)	(0.0672)	(0.0613)	(0.0774)
Fragmentación étnica	-0.0987	-0.1034**	-0.0743	-0.0752
	(0.0973)	(0.0453)	(0.0775)	(0.0497)
Fragmentación idiomática	0.1844*	0.1855***	0.1799*	0.1640***
	(0.1099)	(0.0431)	(0.0927)	(0.0474)
Duración del régimen político	0.0086	0.0141	-0.0103	0.0103
	(0.0487)	(0.0295)	(0.0460)	(0.0368)
Constante	5.1188***	5.0602***	7.1089***	5.6841***
	(1.9414)	(1.1416)	(1.9125)	(1.3861)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si
Observaciones	416	416	241	239
Número de países	26	26	26	26
Adj. R ²	0.871	0.886	0.856	0.896

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis

Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años.

Todas las variables están en logaritmos

En todos los casos, Prob (F)>0.0000.

Cuadro 5.3 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en seguridad social, por etapas de apertura

	Variable dependiente: log gasto seg. social/PBI					
	Hasta 1973		Desde 1973		Desde 1973	
	Promedios trianuales		Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E2	Efectos Aleatorios	MC2E2
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Apertura comercial	0.0620 (0.1523)	0.0629 (0.1525)	0.4876* (0.2786)	0.5111*** (0.0808)	0.4401 (0.2926)	0.5604*** (0.1105)
Apertura comercial x dummy AL	-0.6288* (0.3296)	-0.5606** (0.2512)	-0.7662** (0.3232)	-0.8078*** (0.1271)	-0.6909** (0.3312)	-0.9025*** (0.1802)
Dummy AL	-0.6828 (0.8400)	-0.6027 (0.4842)	-0.8811*** (0.3206)	-0.8999*** (0.1886)	-0.8778*** (0.3283)	-1.0093*** (0.2675)
PBI real per cápita	-0.4076 (0.2726)	-0.4979 (0.2291)	-0.3264*** (0.1080)	-0.3362*** (0.1194)	-0.3813*** (0.1120)	-0.3928** (0.1639)
Población 65 y +/ total	1.7521*** (0.3016)	1.7972*** (0.2843)	0.8816*** (0.1729)	0.8959*** (0.1246)	0.8409*** (0.1781)	0.8320*** (0.1655)
Índice de democratización	0.1834 (0.2531)	0.2412** (0.1152)	0.0735 (0.1045)	0.0780 (0.0872)	-0.0099 (0.0242)	0.0550 (0.0861)
Fragmentación étnica	-0.0575 (0.1812)	-0.0374 (0.1202)	-0.1646*** (0.0597)	-0.1663*** (0.0615)	-0.1961*** (0.0695)	-0.2034** (0.0870)
Fragmentación idiomática	0.1621 (0.2250)	0.1595 (0.1126)	0.1924*** (0.0632)	0.1921*** (0.0575)	0.2356*** (0.0711)	0.2282*** (0.0809)
Duración del régimen político	-0.0824 (0.0565)	-0.0884 (0.0680)	0.0705 (0.0466)	0.0783** (0.0322)	0.0746 (0.0558)	0.0896* (0.0471)
Constante	5.4360* (3.1734)	6.2816** (2.5476)	2.9904** (1.3260)	3.0661** (1.3491)		
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	161	161	255	255	139	138
Número de países	26	26	26	26	26	26
Adj. R²	0.672	0.636	0.890	0.828	0.828	0.834

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis; niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años; todas las variables están en logaritmos; En todos los casos, Prob (F)>0.0000.

Cuadro 5.4 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en seguridad social, por etapas de democracia

	Variable dependiente: log gasto seg. social/PBI							
	Hasta 1984		Desde 1985		Hasta 1984		Desde 1985	
	Promedios trianuales		Promedios trianuales		Promedios quinquenales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Apertura comercial	0.0670 (0.1562)	0.0742 (0.1101)	0.1034 (0.1600)	0.1211 (0.1038)	0.1691 (0.1439)	0.1089 (0.1405)	0.1201 (0.1402)	0.1632 (0.1244)
Apertura comercial x dummy AL	-0.3844* (0.2266)	-0.4029** (0.1837)	-0.3006 (0.2268)	-0.2766** (0.1347)	-0.5222* (0.2853)	-0.4598** (0.2286)	-0.2890 (0.2315)	-0.4111** (0.1791)
Dummy AL	-0.0131 (0.5739)	-0.0148 (0.3424)	-0.6501** (0.2960)	-0.6549*** (0.2211)	-0.3589 (0.5974)	-0.1060 (0.4249)	-0.5805* (0.3139)	-0.7377*** (0.2636)
PBI real per cápita	-0.3612 (0.3050)	-0.3922** (0.1760)	-0.3245** (0.1626)	-0.3649** (0.1524)	-0.3346 (0.3495)	-0.3050 (0.2293)	-0.3785* (0.2133)	-0.4861** (0.1897)
Población 65 y +/total	1.7389*** (0.2434)	1.7383*** (0.2038)	0.8894*** (0.1008)	0.9402*** (0.1483)	1.7121*** (0.2231)	1.6988*** (0.2442)	0.9885*** (0.0951)	0.9223*** (0.1792)
Índice de democratización	0.2434* (0.1719)	0.2935*** (0.0943)	0.1893 (0.1557)	0.1738 (0.1098)	0.1147* (0.0743)	0.2803** (0.1153)	-0.0313 (0.0226)	0.2988** (0.1485)
Fragmentación étnica	-0.1325 (0.1478)	-0.1303 (0.0803)	-0.0817 (0.0777)	-0.0733 (0.0780)	-0.0939 (0.1191)	-0.0972 (0.1027)	-0.1276 (0.0859)	-0.1116 (0.0901)
Fragmentación idiomática	0.2260 (0.1766)	0.2264*** (0.0768)	0.1370** (0.0662)	0.1336* (0.0728)	0.1645 (0.1589)	0.1737* (0.0987)	0.1988*** (0.0748)	0.1762** (0.0838)
Duración del régimen político	-0.0419 (0.0716)	-0.0391 (0.0466)	0.0081 (0.0348)	0.0032 (0.0420)	-0.0366 (0.0662)	-0.0561 (0.0622)	0.0364 (0.0570)	0.0385 (0.0565)
Constante	0.0000 (0.0000)	4.8001** (1.9147)	2.6622 (1.7771)	3.2654** (1.6650)	4.9004 (3.5282)	3.9676 (2.4595)	2.3681 (2.3754)	3.9390* (2.0882)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	240	240	176	176	142	141	102	98
Número de países	26	26	26	26	25	25	26	26
Adj. R²	0.747	0.714	0.872	0.829	0.731	0.756	0.843	0.889

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis; niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años; todas las variables están en logaritmos; En todos los casos, Prob (F)>0.0000.

Cuadro 5.5 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en educación y salud

	Variable dependiente: log gasto edusal/PBI			
	Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios (1)	MC2E (2)	Efectos Aleatorios (3)	MC2E (4)
Apertura comercial	0.0251 (0.0521)	-0.0028 (0.0457)	0.0984* (0.0575)	0.0082 (0.0580)
Apertura comercial x dummy AL	-0.1963* (0.1047)	-0.2483*** (0.0634)	0.0458 (0.1202)	-0.2495*** (0.0866)
Dummy AL	-0.2797 (0.1739)	-0.2587* (0.1506)	-0.0930 (0.1865)	-0.2816 (0.1774)
PBI real per cápita	0.1638 (0.1260)	0.1240* (0.0719)	0.2016* (0.1208)	0.1383 (0.0888)
Población 15 a 64/total	1.8388*** (0.5198)	1.9831*** (0.2861)	1.1706** (0.5480)	1.6173*** (0.3847)
Población 0 a 14 años/ total	0.3380* (0.2171)	0.2664** (0.1312)	0.1536 (0.1968)	0.1387 (0.1741)
Índice de democratización	0.1759*** (0.0523)	0.2636*** (0.0419)	0.0200* (0.0175)	0.2682*** (0.0423)
Fragmentación étnica	-0.0781 (0.0513)	-0.0811 (0.0584)	-0.0631 (0.0505)	-0.0716 (0.0617)
Fragmentación idiomática	0.0233 (0.0375)	0.0260 (0.0557)	0.0080 (0.0388)	0.0203 (0.0588)
Duración del régimen político	0.0780*** (0.0276)	0.1059*** (0.0170)	0.0748** (0.0293)	0.1114*** (0.0216)
Constante	-3.5646*** (1.1482)	-3.6607*** (0.7033)	0.0000 (0.0000)	-4.2034*** (0.8506)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si
Observaciones	316	316	183	182
Número de países	26	26	26	26
Adj. R²	0.756	0.721	0.809	0.712

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis.

Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años.

Todas las variables están en logaritmos. En todos los casos, Prob (F)>0.0000

Cuadro 5.6 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en educación y salud, por etapas de apertura

	Variable dependiente: log gasto edusal/PBI			
	Desde 1974		Desde 1974	
	Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E
	(1)	(2)	(3)	(4)
Apertura comercial	-0.0487	-0.0626	-0.0018	-0.0175
	(0.0671)	(0.0505)	(0.0828)	(0.0649)
Apertura comercial x dummy AL	-0.0581	-0.0569	-0.2414*	-0.1524*
	(0.0727)	(0.0761)	(0.1194)	(0.0993)
Dummy AL	-0.1249	-0.0989	0.0101	-0.2016
	(0.1610)	(0.1417)	(0.1966)	(0.1795)
PBI real per cápita	0.2113**	0.1756**	0.2000	0.1012
	(0.0959)	(0.0767)	(0.1377)	(0.0955)
Población 15 a 64/total	1.9583***	1.8700***	1.0038*	0.9959**
	(0.4898)	(0.3649)	(0.7787)	(0.4480)
Población 0 a 14 años/ total	0.1529	0.1123	0.0981	-0.0341
	(0.1961)	(0.1283)	(0.2171)	(0.1794)
Índice de democratización	0.1553***	0.2254***	0.0017	0.2601***
	(0.0486)	(0.0438)	(0.0156)	(0.0460)
Fragmentación étnica	-0.0315	-0.0351	-0.0331	-0.0667
	(0.0559)	(0.0537)	(0.0663)	(0.0608)
Fragmentación idiomática	-0.0167	-0.0157	-0.0232	0.0209
	(0.0346)	(0.0513)	(0.0512)	(0.0580)
Duración del régimen político	0.0641**	0.0875***	0.0781**	0.1022***
	(0.0325)	(0.0183)	(0.0346)	(0.0230)
Constante	-4.2289***	-4.3262***		
	(0.9166)	(0.7485)		
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si
Observaciones	255	255	139	160
Número de países	26	26	26	26
Adj. R²	0.768	0.762	0.707	0.706

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis.

Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años.

Todas las variables están en logaritmos. En todos los casos, Prob (F)>0.0000

Cuadro 5.7 Estimaciones de panel para determinantes del gasto público en educación y salud, por etapas de democracia

	Variable dependiente: log gasto edusal/PBI							
	Hasta 1984		Desde 1985		Hasta 1984		Desde 1985	
	Efectos Aleatorios	Promedios trianuales MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	Promedios quinquenales MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Apertura comercial	0.0627 (0.1150)	0.0535 (0.0710)	-0.0227 (0.0655)	-0.0147 (0.0715)	0.0464 (0.0647)	-0.0051 (0.0750)	-0.0072 (0.0808)	0.0533 (0.0840)
Apertura comercial x dummy AL	0.1039 (0.2130)	0.1420 (0.1185)	-0.072 (0.0657)	-0.1026 (0.0904)	0.2396 (0.1645)	-0.1419 (0.1498)	0.0603 (0.0948)	0.0059 (0.1218)
Dummy AL	0.2110 (0.3511)	0.3130 (0.2312)	-0.1238 (0.1433)	-0.1792 (0.1552)	0.2627 (0.3142)	-0.0587 (0.2612)	-0.0855 (0.1860)	-0.1444 (0.1806)
PBI real per cápita	0.3085** (0.1279)	0.2860*** (0.0980)	0.1798** (0.0807)	0.0970 (0.1016)	0.1858 (0.1295)	0.1561 (0.1206)	0.1816 (0.1426)	0.0862 (0.1320)
Población 15 a 64/total	1.9779* (1.1342)	2.0424*** (0.7264)	1.8905*** (0.7246)	1.7517*** (0.5316)	1.6316** (0.7370)	1.9846*** (0.5920)	0.4550 (0.7950)	-0.1469 (0.8235)
Población 0 a 14 años/ total	0.6817 (0.6450)	0.6099* (0.3486)	-0.0888 (0.1920)	-0.1151 (0.1639)	0.3456 (0.4166)	0.4814 (0.3261)	-0.2468 (0.2035)	-0.2875 (0.2523)
Índice de democratización	0.2135*** (0.0756)	0.2299*** (0.0482)	0.1805** (0.0836)	0.1974*** (0.0664)	0.0377 (0.0236)	0.2428*** (0.0512)	-0.0171 (0.0220)	0.0986 (0.1196)
Fragmentación étnica	-0.1380** (0.0678)	-0.1388** (0.0653)	0.0115 (0.0525)	-0.0113 (0.0552)	-0.1415** (0.0570)	-0.1328* (0.0703)	-0.0055 (0.0588)	-0.0160 (0.0587)
Fragmentación idiomática	0.1005 (0.0719)	0.1017* (0.0615)	-0.0481 (0.0301)	-0.0306 (0.0524)	0.0898* (0.0463)	0.0800 (0.0664)	-0.0225 (0.0374)	-0.0201 (0.0567)
Duración del régimen político	0.0372 (0.0328)	0.0566** (0.0248)	0.0461 (0.0346)	0.0758*** (0.0268)	0.0810*** (0.0292)	0.1233*** (0.0285)	0.0598 (0.0471)	0.0912** (0.0410)
Constante	-4.4369*** (1.7021)	-4.4424*** (1.0583)	-4.3265*** (0.9131)	-3.7667*** (1.0384)	0.0000 (0.0000)	-3.7659*** (1.0902)	0.0000 (0.0000)	-4.3709*** (1.1496)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	246	246	176	176	106	106	77	76
Número de países	25	25	26	26	26	26	26	26
Adj. R²	0.818	0.838	0.760	0.758	0.758	0.762	0.736	0.776

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis; niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años; todas las variables están en logaritmos; En todos los casos, Prob (F)>0.0000.

Cuadro 5.8 Estimaciones de panel para relación entre gasto público en seguridad social y restricción fiscal

	Variable dependiente: log gasto seguridad social/PBI			
	Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios (1)	MC2E (2)	Efectos Aleatorios (3)	MC2E (4)
Impuestos (% PBI)	1.5994*	0.2199***	1.6956	0.2335***
	(1.3448)	(0.0376)	(1.1928)	(0.0459)
Deuda pública (% PBI)	0.2965**	0.0197***	0.2055	0.0126
	(0.1496)	(0.0063)	(0.1806)	(0.0083)
Resultado fiscal (% PBI)	-0.2787*	-0.1869***	0.0277*	-0.2203***
	(0.7303)	(0.0470)	(1.0579)	(0.0674)
Dummy América Latina	-1.9460***	-0.0197	-1.7853***	-0.0203
	(0.5422)	(0.0230)	(0.5818)	(0.0240)
Impuestos (% PBI) x dummy AL	3.2088	-0.1932**	3.7576	-0.1324
	(2.3884)	(0.0947)	(3.1920)	(0.1292)
Deuda pública (% PBI) x dummy AL	-0.3318*	-0.0214*	-0.2055	-0.0125
	(0.1854)	(0.0113)	(0.2372)	(0.0156)
Resultado fiscal (% PBI) x dummy AL	-3.4843***	0.0692	-3.6332**	0.1068
	(1.2875)	(0.0928)	(1.7582)	(0.1318)
Constante	0.0000	0.0961***	-1.6691***	0.0733***
	(0.0000)	(0.0180)	(0.5532)	(0.0202)
Efectos temporales	Si		Si	Si
Observaciones	402	402	245	246
Número de países	26	26	26	26
Adj. R²	0.360	0.528	0.475	0.562

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis.

Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años.

Todas las variables están en logaritmos. En todos los casos, Prob (F)>0.0000

Cuadro 5.9 Estimaciones de panel para relación entre gasto público en seguridad social y restricción fiscal, según nivel de apertura externa

	Variable dependiente: log gasto seguridad social/PBI							
	s.a apertura comercial AL hasta 1990		s.a apertura comercial AL desde 1990		s.a apertura comercial AL hasta 1990		s.a apertura comercial AL desde 1990	
	Promedios trianuales				Promedios quinquenales			
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Impuestos (% PBI)	3.9417*	4.1196***	1.8465***	1.7335***	4.1779**	4.3802***	1.4315**	1.5536***
	(2.3593)	(1.3573)	(0.4533)	(0.3321)	(2.0827)	(1.5747)	(0.6322)	(0.5718)
Deuda pública (% PBI)	0.1784	0.4413	-0.0038	-0.0779	0.1192	0.5009	0.1091	0.1675
	(0.4310)	(0.3225)	(0.1672)	(0.1403)	(0.4791)	(0.4005)	(0.1572)	(0.1512)
Resultado fiscal (% PBI)	-2.7416	0.1689	-0.9890*	-1.9206**	-5.3556	-0.7622	-0.5833	-1.1669
	(3.0784)	(4.0288)	(0.8220)	(0.8352)	(4.4060)	(5.3916)	(0.5984)	(0.9657)
Dummy América Latina	-1.9363***	-2.0036***	-0.9936*	-1.3803***	-1.6936***	-	-0.5070	-0.8669**
	(0.5302)	(0.4141)	(0.5473)	(0.3334)	(0.5163)	1.8378***	(0.3961)	(0.4035)
Impuestos (% PBI) x dummy AL	9.8981**	8.9322**	-0.8131	1.2537	7.6770**	7.8696*	-3.4202	-0.7615
	(4.3338)	(3.4723)	(5.1105)	(1.9106)	(3.6745)	(4.2462)	(3.5189)	(2.2751)
Deuda pública (% PBI) x dummy AL	0.2223	0.6167	0.8472*	0.9665***	0.7243	0.6116	0.1928*	0.0585*
	(0.5330)	(0.6528)	(0.5292)	(0.2479)	(0.8369)	(0.8094)	(0.2802)	(0.2522)
Resultado fiscal (% PBI) x dummy AL	-7.7957**	-8.5211	6.2650*	5.1362**	-1.0787	-3.7584	2.9314	2.5458
	(3.8012)	(5.1870)	(3.6617)	(2.4133)	(4.7322)	(6.6354)	(3.2918)	(3.1245)
Constante	-4.0544***	-3.6733***	-3.4654***	-2.5902***	-3.9062***	-	-3.2268***	-2.2507***
	(0.3100)	(0.5774)	(0.2875)	(0.1977)	(0.4505)	3.6893***	(0.2677)	(0.2516)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	145	131	285	271	87	80	172	165
Número de países	18	17	25	25	18	17	25	25
Adj. R²	0.528	0.514	0.700	0.688	0.593	0.561	0.614	0.600

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis. Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años. Todos los modelos controlan por el nivel de riqueza per cápita.

Cuadro 5.10 Estimaciones de panel para relación entre gasto público en educación y salud y restricción fiscal

	Variable dependiente: log gasto edusal/PBI			
	Promedios trianuales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios (1)	MC2E (2)	Efectos Aleatorios (3)	MC2E (4)
Impuestos (% PBI)	1.8047** (0.8143)	1.9042*** (0.3725)	1.4600* (0.7947)	1.4890*** (0.4436)
Intereses de deuda (% PBI)	-1.9425** (0.8048)	-1.8728* (0.9562)	-1.2022 (0.7915)	-1.2662 (1.2480)
Deuda pública (% PBI)	0.0713 (0.1239)	0.0478 (0.0585)	0.0547 (0.1274)	0.0332 (0.0743)
Resultado fiscal (% PBI)	-0.7121 (0.5680)	-1.0973** (0.4837)	-0.4950 (0.7754)	-1.0147 (0.6570)
Dummy América Latina	-0.5917** (0.2759)	-0.5919*** (0.1766)	-0.6616** (0.2684)	-0.6865*** (0.1987)
Impuestos (% PBI) x dummy AL	-0.5223 (1.3202)	-0.6168 (0.8644)	0.3247 (1.1171)	0.4257 (1.1365)
Intereses de deuda (% PBI) x dummy AL	-2.8034** (1.1639)	-3.8797*** (1.4644)	-1.9179 (1.2230)	-4.3230** (1.9753)
Deuda pública (% PBI) x dummy AL	0.0471 (0.1451)	0.1576 (0.1058)	0.0608 (0.1479)	0.1909 (0.1420)
Resultado fiscal (% PBI) x dummy AL	-1.1351 (1.2174)	-1.0116 (0.9349)	0.9667 (1.5760)	-1.1603 (1.3044)
Constante	0.0000 (0.0000)	-2.0692*** (0.1512)	-2.1834*** (0.2598)	-2.1957*** (0.1731)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si
Observaciones	404	404	246	246
Número de países	26	26	26	26
Adj. R²	0.378	0.362	0.410	0.414

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis. Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años. Todos los modelos controlan por el nivel de riqueza real per cápita.

Cuadro 5.11 Estimaciones de panel para relación entre gasto público en educación y salud y restricción fiscal, según nivel de apertura externa

	Variable dependiente: log gasto edusal/PBI							
	s.a apertura comercial AL hasta 1990		s.a apertura comercial AL desde 1990		s.a apertura comercial AL hasta 1990		s.a apertura comercial AL desde 1990	
	Promedios trianuales		Promedios trianuales		Promedios quinquenales		Promedios quinquenales	
	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E	Efectos Aleatorios	MC2E
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Impuestos (% PBI)	3.0549**	2.8243***	0.6290*	0.5764***	2.8337*	2.7468***	0.7639*	0.7350**
	(1.2595)	(0.7505)	(0.3574)	(0.2197)	(1.5343)	(0.8841)	(0.4077)	(0.3643)
Intereses de deuda (% PBI)	-15.1987***	-10.6506**	-1.7464	-1.5501	-9.9069	-13.5231*	-0.9657	-1.1657
	(5.8651)	(5.3833)	(1.5025)	(1.2426)	(6.5685)	(7.0730)	(1.2895)	(1.4869)
Deuda pública (% PBI)	-0.2018	-0.1389	0.2221*	0.2058**	-0.0995	-0.1814	0.1937*	0.2101*
	(0.1843)	(0.1516)	(0.1275)	(0.0912)	(0.2159)	(0.1940)	(0.1128)	(0.1094)
Resultado fiscal (% PBI)	-8.0515***	-5.8493***	0.1969	0.2094	-3.8659	-7.8165***	-0.2526	-0.2356
	(2.0237)	(2.0303)	(0.4604)	(0.5456)	(2.6010)	(2.9490)	(0.6885)	(0.7127)
Dummy América Latina	-0.1302	-0.1517	0.3817	0.3380*	-0.2326	-0.3279	-0.2754	-0.4433
	(0.2698)	(0.1974)	(0.3088)	(0.1989)	(0.3135)	(0.2420)	(0.3067)	(0.2749)
Impuestos (% PBI) x dummy AL	-1.7254	-1.8163	-3.5047	-3.3752	-1.0865	-0.4575	-0.2870	0.3427
	(1.7833)	(1.7041)	(1.2160)	(1.1386)	(2.3559)	(2.0843)	(1.0235)	(1.5602)
Intereses de deuda (% PBI) x dummy AL	8.9539	3.2139	-2.8057*	-3.6189*	5.2653	6.0737	5.0643	7.0931
	(5.7715)	(6.0149)	(2.7534)	(2.1379)	(6.0430)	(7.0515)	(4.2465)	(4.3496)
Deuda pública (% PBI) x dummy AL	0.7362***	0.9004***	-0.0907	-0.0114	0.6518**	0.8603**	-0.1691	-0.1183
	(0.2297)	(0.3237)	(0.1444)	(0.1560)	(0.3145)	(0.4055)	(0.1400)	(0.1929)
Resultado fiscal (% PBI) x dummy AL	5.0838**	3.4601*	0.3855	-0.6607	3.9337	4.8926	-0.3297	-0.6348
	(2.3036)	(2.5227)	(1.0346)	(1.6290)	(2.5066)	(3.5208)	(1.9875)	(2.2459)
Constante	-3.3027***	-3.3353***	-3.2080***	-2.7031***	-3.4310***	-3.4343***	-3.1461***	-2.7479***
	(0.5291)	(0.2737)	(0.3870)	(0.1202)	(0.3112)	(0.3232)	(0.3497)	(0.1702)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	133	133	271	271	81	81	165	165
Número de países	16	16	23	23	16	16	23	23
Adj. R²	0.774	0.737	0.771	0.757	0.649	0.741	0.675	0.662

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis. Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años. Todos los modelos controlan por el nivel de riqueza real per cápita.

Cuadro 5.12 Estimaciones de panel para determinantes del gasto en seguridad social (países de América Latina), por período

	Variable dependiente: log gasto seguridad social /PBI											
	Variables anuales						Promedios trianuales					
	Período 1950-2008		Período 1950-2008		Período 1970 a 2008		Período 1950-2008		Período 1970 a 1998		Período 1970 a 2008	
	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Poder de la fuerza de trabajo (PFT)	0.9871***	1.5862***	0.1513	0.2935	0.3289*	0.4123**	0.9871***	1.5862***	0.1513	0.2935	0.3289*	0.4123**
	(0.2270)	(0.2546)	(0.1851)	(0.2679)	(0.3654)	(0.1912)	(0.2270)	(0.2546)	(0.1851)	(0.2679)	(0.3654)	(0.1912)
Apertura comercial	0.0944	0.4624	-0.7802**	-0.6779**	-0.5955	-0.7183***	0.0944	0.4624	-0.7802**	-0.6779**	-0.5955	-0.7183***
	(0.3347)	(0.3034)	(0.3159)	(0.3385)	(0.4448)	(0.2737)	(0.3347)	(0.3034)	(0.3159)	(0.3385)	(0.4448)	(0.2737)
Apertura comercial x PFT	0.3279*	0.6535***	-0.2928*	-0.1695*	-0.1412	-0.1840	0.3279*	0.6535***	-0.2928*	-0.1695*	-0.1412	-0.1840
	(0.1762)	(0.2051)	(0.1958)	(0.2162)	(0.2810)	(0.1792)	(0.1762)	(0.2051)	(0.1958)	(0.2162)	(0.2810)	(0.1792)
PBI real per cápita	-0.3825	-0.0332	-0.9827***	-0.4852**	-0.6446**	-0.3668**	-0.3825	-0.0332	-0.9827***	-0.4852**	-0.6446**	-0.3668**
	(0.2677)	(0.2671)	(0.3635)	(0.2148)	(0.2773)	(0.1722)	(0.2677)	(0.2671)	(0.3635)	(0.2148)	(0.2773)	(0.1722)
Población 65 y +/ total	0.7285***	0.6147***	0.7125***	0.8794***	0.8211***	0.8713***	0.7285***	0.6147***	0.7125***	0.8794***	0.8211***	0.8713***
	(0.1807)	(0.1397)	(0.2011)	(0.1447)	(0.1625)	(0.0962)	(0.1807)	(0.1397)	(0.2011)	(0.1447)	(0.1625)	(0.0962)
Índice de democratización	0.2087***	0.1444*	0.2734**	0.1423*	0.2285***	0.1482**	0.2087***	0.1444*	0.2734**	0.1423*	0.2285***	0.1482**
	(0.0755)	(0.0910)	(0.1091)	(0.0807)	(0.0860)	(0.0645)	(0.0755)	(0.0910)	(0.1091)	(0.0807)	(0.0860)	(0.0645)
Fragmenación idiomática	0.3980**	0.5858***	-0.0724	0.0077	0.0906	0.1592**	0.3980**	0.5858***	-0.0724	0.0077	0.0906	0.1592**
	(0.1565)	(0.0922)	(0.1857)	(0.1001)	(0.1797)	(0.0717)	(0.1565)	(0.0922)	(0.1857)	(0.1001)	(0.1797)	(0.0717)
Constante	4.3934**	2.4554	0.0000	3.6150**	4.9410**	3.1009**	4.3934**	2.4554	0.0000	3.6150**	4.9410**	3.1009**
	(1.8947)	(1.9297)	(0.0000)	(1.4761)	(2.1814)	(1.2505)	(1.8947)	(1.9297)	(0.0000)	(1.4761)	(2.1814)	(1.2505)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	299	244	150	137	222	193	299	244	150	137	222	193
Número de países	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Adj. R²	0.93	0.76	0.9	0.85	0.93	0.86	0.93	0.76	0.91	0.85	0.93	0.85

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis. Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años. Todas las variables están en logaritmos. En todos los casos, Prob (F)>0.0000

Cuadro 5.13 Estimaciones de panel para determinantes del gasto en educación y salud (países de América Latina), por período

	Variable dependiente: log edusal /PBI											
	Variables anuales						Promedios trianuales					
	Período 1950-2008		Período 1950-2008		Período 1970 a 2008		Período 1950-2008		Período 1970 a 1998		Período 1970 a 2008	
Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	Ef. Aleat.	MC2E	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Poder de la fuerza de trabajo (PFT)	0.6492***	0.8345***	1.1664***	1.6209***	0.9562***	1.1709***	0.7137***	0.4769***	0.8672***	0.5503**	0.8185***	0.4492***
	(0.1368)	(0.1309)	(0.1041)	(0.1846)	(0.1547)	(0.1383)	(0.2103)	(0.1553)	(0.2486)	(0.2312)	(0.2160)	(0.1720)
Apertura comercial	1.0792***	1.2664***	1.5159***	1.8103***	1.2761***	1.5486***	1.1858***	1.1334***	1.2296***	1.1605***	1.2075***	1.0697***
	(0.3286)	(0.2080)	(0.2632)	(0.2329)	(0.2670)	(0.2025)	(0.2968)	(0.2663)	(0.3792)	(0.3970)	(0.3372)	(0.2984)
Apertura comercial x PFT	0.6114***	0.7527***	0.9107***	1.1668***	0.7644***	0.9627***	0.6817***	0.6024***	0.7457***	0.6433**	0.7118***	0.5515***
	(0.1762)	(0.1342)	(0.1343)	(0.1501)	(0.1368)	(0.1309)	(0.1723)	(0.1756)	(0.1990)	(0.2591)	(0.1752)	(0.1986)
PBI real per cápita	0.3220**	0.3884***	0.4378**	0.5891***	0.3481**	0.4164***	0.2907***	0.3170**	0.2647*	0.2016	0.2935***	0.2075
	(0.1405)	(0.1282)	(0.1860)	(0.1533)	(0.1642)	(0.1242)	(0.0938)	(0.1555)	(0.1388)	(0.2183)	(0.0953)	(0.1666)
Población 0-14/total	3.9984***	3.6592***	7.6665***	7.0230***	4.9603***	4.4168***	4.8103***	3.9923***	5.8246***	4.7772***	4.9104***	3.8564***
	(1.1823)	(0.7123)	(1.2648)	(0.9385)	(1.2788)	(0.8292)	(1.3259)	(0.9354)	(1.7647)	(1.2419)	(1.4912)	(1.0135)
Población de 15-65/total	6.2949***	10.6323***	10.2184***	16.5442***	6.5127***	10.9269***	8.1190***	7.7741***	9.1030***	8.4588***	7.9434***	7.4079***
	(1.4610)	(1.5706)	(1.9223)	(2.0991)	(1.8703)	(1.7511)	(1.6790)	(1.3238)	(2.1062)	(1.7040)	(1.7634)	(1.3758)
Población 65 y +/ total	1.0015***	0.8999***	1.7326***	1.4866***	1.1888***	1.0250***	1.0519***	1.0274***	1.2051***	1.1572***	1.0589***	1.0039***
	(0.2893)	(0.1898)	(0.3682)	(0.2530)	(0.3430)	(0.2243)	(0.2856)	(0.2426)	(0.4014)	(0.3140)	(0.3358)	(0.2619)
Índice de democratización	0.1571***	0.1514***	0.1629**	0.1514***	0.1620*	0.1633***	0.1999***	0.0122	0.2115***	0.0420	0.1741***	-0.0020
	(0.0587)	(0.0474)	(0.0804)	(0.0585)	(0.0876)	(0.0487)	(0.0449)	(0.0659)	(0.0661)	(0.0995)	(0.0510)	(0.0730)
Fragmentación idiomática	0.0757	0.1124*	0.2761**	0.3997***	0.2258**	0.2565***	0.0538	-0.2497***	0.1151	-0.2544***	0.1124	-0.2742***
	(0.0799)	(0.0637)	(0.1149)	(0.0847)	(0.1005)	(0.0706)	(0.1060)	(0.0532)	(0.1927)	(0.0725)	(0.1580)	(0.0542)
Constante	5.7536*	-4.7759***	0.0000	-2.9180*	8.1968**	-3.0502**	7.9444**	5.8680**	0.0000	8.5206***	0.0000	6.4259**
	(3.3549)	(1.4600)	(0.0000)	(1.6121)	(3.9663)	(1.5310)	(3.3949)	(2.4480)	(0.0000)	(3.2622)	(0.0000)	(2.7432)
Efectos temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	251	224	146	138	218	194	85	85	63	63	79	79
Número de países	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Adj. R²	0.920	0.929	0.950	0.960	0.926	0.951	0.963	0.960	0.962	0.967	0.956	0.960

Errores estándar robustos (usando la corrección de White) entre paréntesis. Niveles de significación: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Las variables explicativas corresponden al valor que presentan al inicio de cada intervalo de 3 (5) años. Todas las variables están en logaritmos. En todos los casos, Prob (F)>0.000

Capítulo 6. Discusión de resultados y comentarios finales

Tradicionalmente, la política fiscal se ha juzgado efectiva para incidir en la demanda agregada, en la capacidad de producir bienes y servicios que tiene una economía y en la distribución de la riqueza. Constituye, pues, un campo de elecciones con gran incidencia en la senda de crecimiento económico y de equidad que pueden transitar los países. No obstante, tales elecciones se encuentran condicionadas por la existencia de conflictos entre consideraciones respecto a la eficiencia y la equidad. La preferencia de los gobiernos por esta última depende, en gran medida, de las percepciones acerca del bienestar, de la “conveniencia de la igualdad” y la apreciación sobre su incidencia en la óptima asignación de recursos, que rijan en cada sociedad, en cada período histórico. La prioridad fiscal que reciben los gastos en educación, salud y seguridad social es resultado de estos compromisos.

El creciente espacio ganado (y conservado) por el gasto público social en el gasto público total desde la segunda mitad del siglo XX en la mayor parte de los países, se ha concretado en escenarios políticos y económicos muy diferentes. Los niveles alcanzados de inversión en este gasto también han sido dispares. Entre los factores que explican por qué algunos países otorgan una mayor prioridad a estos gastos que otros, una parte de la literatura se ha ocupado del papel de la apertura comercial. Se argumenta que las respuestas del gasto público a la exposición al comercio en el largo plazo reflejan, en gran medida, las restricciones y preferencias que ponderan los gobiernos para definir su política fiscal.

En general, los estudios que analizan el fenómeno, en economías con diferente nivel de desarrollo, se refieren al período que se inicia en la década de 1970s. Es en estos años cuando se hace evidente que las políticas económicas interactúan con las fuerzas de la globalización económica y financiera característica del final del siglo XX.

Contando con apoyo en la literatura disponible y generando evidencia cuantitativa a partir del relevamiento de fuentes secundarias, esta investigación ha hecho foco en un conjunto de países de América Latina y extendido el horizonte temporal de análisis a un período más amplio (1950-2008). La incorporación de información sobre un número mayor de años ha permitido observar y discutir la presencia de factores estructurales y comparar no

sólo el comportamiento relativo de países de distinto nivel de desarrollo económico, sino también hacer visible desempeños en diferentes entre sub-períodos. En particular, las preguntas de investigación enfatizan en el tránsito entre dos etapas claramente diferenciadas y debatidas en la historia económica latinoamericana: una de cerramiento (industrialización dirigida por el Estado, entre 1950 y 1970) y otra de apertura externa, especialmente acelerada en comparación con la experiencia internacional, desde entonces.

Los ejercicios empíricos planteados, utilizando estimaciones de modelos estáticos para datos de panel, indagaron en el vínculo entre apertura comercial y gasto social considerando las variables de control clásicas y el rol de la restricción fiscal y de la fuerza de trabajo como determinantes de este gasto, respectivamente.

A partir de los resultados obtenidos y presentados en el Capítulo 5, en este Capítulo se retoman las hipótesis de partida y su grado de verosimilitud a la luz de la evidencia generada, se subrayan las limitaciones del análisis realizado y se sugieren nuevas discusiones que forman parte de una agenda de trabajo futura.

La respuesta del gasto público social a la apertura externa para el período completo fue la opuesta en países de América Latina y en las economías más ricas de la muestra, como se encuentra en otros estudios referidos al período posterior a 1970s. El hallazgo coincide para el gasto en seguridad social y en educación y salud. Se esperaba que los resultados arrojaran una incidencia neutra o apenas negativa de la apertura comercial, que luego se explicara por tendencias divergentes entre sub-períodos para las economías de la región. Sin embargo, el resultado obtenido no fue en ese sentido.

La consideración de escenarios de menor y mayor apertura externa mostró, para los países de América Latina, que el impacto negativo del comercio internacional en el gasto en seguridad social habría actuado en el período de la industrialización dirigida y en el posterior. En este sentido, no habría existido un tránsito entre decisiones de política basadas en la “hipótesis de la compensación” a otras construidas en base a la “hipótesis de la eficiencia”. Ésta última habría prevalecido durante todo el período.

En los países de mayores ingresos el grado de apertura comercial aparece asociado a un mayor gasto en seguridad social a partir de los años 1970s, pero no en el período previo. Ello induce a pensar que la “compensación” habría aparecido cuando las alianzas internas estuvieron constituidas para presionar por ella, luego de la consolidación de los esquemas de bienestar. En este sentido, los gastos en seguridad social en las economías de la OCDE no sólo han tendido a expandirse para proteger a los “perdedores” como resultado de las distorsiones económicas asociadas con la globalización, sino que han sido parte de su fórmula competitiva.

En cambio, con relación al gasto en educación y salud, no se encontraron indicios sobre un efecto claro (positivo o negativo) de la apertura. Aunque los signos opuestos para países de ingreso alto o de América Latina tendieron a mantenerse, no fueron significativos. Por lo tanto, la incidencia directa de la apertura comercial no parecería registrarse con tanta claridad en este tipo de gasto, como en el destinado a la seguridad social. Nuevamente, llama la atención que durante el período de cerramiento de las economías latinoamericanas, la menor apertura comercial no incidiera positivamente en la expansión de este gasto.

Los resultados anteriores contrastan con la idea de una transformación en el alcance de los gastos públicos sociales para promover esquemas de bienestar o desarrollar capital humano derivados del proceso de apertura comercial. Si bien se trata de evidencia preliminar, los datos parecerían señalar que la apertura tendió a acentuar tendencias presentes en períodos anteriores. Una posible lectura es que el manejo de las herramientas fiscales para proteger a la población, ya durante la industrialización, no se encontraba suficientemente a resguardo de las influencias externas. Más bien debería interpretarse que en un escenario de influencias externas reducidas, su impacto negativo se hacía sentir menos.

Por supuesto, el efecto adverso de la apertura externa creciente en el gasto en seguridad social se volvió más pronunciado a partir de los años 1970s. Pero es importante subrayar que ello no sería fruto de una reversión de las tendencias previas. El diseño de los esquemas de protección y las alianzas que los sostuvieron generaron un sistema vulnerable

a las presiones de quienes competían en el exterior, que se instauró durante la industrialización y no se alteró en adelante.

El análisis de los efectos de la restricción fiscal y de la acción de la fuerza de trabajo ha permitido considerar dos canales a través de los que la apertura comercial ejerce influencia sobre el gasto social. Es importante notar que, para los países de América Latina, dichas influencias –una vez más- no parecerían típicas del escenario más abierto, sino que constituirían tendencias más persistentes.

Se esperaba que la capacidad de mantener los compromisos públicos con las áreas sociales dependiera, entre otras variables, de las mayores presiones que enfrentan los gobiernos en la gestión de sus finanzas públicas en contextos de exposición al comercio internacional.

Las estimaciones brindan señales de cierto incremento en la vulnerabilidad del gasto en seguridad social y en educación y salud a mayores niveles de apertura comercial en países de América Latina. No obstante, el desempeño en el entorno más cerrado, en que la prioridad de estabilización macroeconómica no era clave, tampoco mostró una tendencia explícita a proteger estos gastos.

El nivel del gasto en seguridad social presentó una relación positiva con el endeudamiento y negativa con los resultados fiscales, en el escenario más abierto. En tanto, el impacto negativo más claro sobre el gasto en educación y salud provino de la incidencia del pago de intereses de deuda. Ello, aún cuando el *stock* de deuda dejó de tener un vínculo positivo con este tipo de gasto.

Para todos los países, el gasto en educación y salud dejó de ser variable de ajuste fiscal con la mayor apertura y lo opuesto sucedió con el gasto en seguridad social. Esta coincidencia se observa en un contexto de importante divergencia en monto y cobertura de los gastos sociales en los dos tipos de países. Por su parte, contrariamente a lo que suele pensarse, en la etapa de mayor apertura se habría tendido a salvaguardar al gasto en educación y salud de los mecanismos de ajuste fiscal.

La capacidad para expandir los gastos depende, en última instancia, de las posibilidades de recaudar impuestos. Un aspecto que sobresale en los países de América Latina, respecto a la muestra completa, es que los impuestos no se encuentran positivamente relacionados con los gastos en educación y salud. Es decir, la mayor recaudación no parecería estar fuertemente relacionada con expansiones de este gasto⁷¹. En parte, esto puede deberse a que en algunos países la renta por recursos naturales (de minerales e hidrocarburos) forma parte importante de la recaudación del Estado (sobre todo en México y Venezuela y en menor medida en Argentina, Colombia y Chile). Pero, sobre todo, parecería ligado a la baja prioridad fiscal que recibe este gasto, en el marco de la debilidad recaudatoria de los gobiernos.

El nivel de recaudación habría perdido su vínculo positivo con la seguridad social en tiempos de apertura, a favor del endeudamiento. Si bien los datos son agregados y sólo marcan tendencias a indagar, este resultado es importante por la necesidad de financiamiento que implicó la crisis y transformación de los sistemas de seguridad social en la región y la medida en que comprometió otros recursos del sector público.

El pago de intereses de deuda parecería haber desplazado al gasto en educación y salud desde los 1970s, aunque no resultó beneficiado por dicho endeudamiento (como en períodos anteriores). En la muestra de países completa, no se advierte tendencia a desplazamiento de este gasto a favor del pago de intereses. Suele pensarse que el hecho que los salarios sean parte importante de estos gastos sociales, los protege de recortes importantes o desplazamientos por otros gastos. Pero en contrapartida, los componentes no salariales del gasto social son fáciles de posponer. Ello sucede no sólo porque las negociaciones políticas no tienden a centrarse en este aspecto, sino porque la pérdida por inversiones que tienen un rendimiento a largo plazo no es visualizada como una pérdida de beneficios o un costo en materia de bienestar.

Con relación al efecto de la fuerza de trabajo, los resultados no permiten rechazar la hipótesis de incidencia de la porción de la fuerza de trabajo considerada en la evolución del gasto en seguridad social (el ejercicio comprende únicamente a países de América Latina).

⁷¹ En Lora (2007) ya había encontrado que este tipo de gasto respondía más fuertemente al aumento del gasto primario que al de ingresos fiscales.

La evidencia iría en el sentido de una pérdida de influencia a medida que aumenta la apertura comercial en el período 1970-1998. Cuando se integraron los datos del período completo 1950-2006, este efecto no apareció. Este resultado podría deberse a que en los primeros años del período (durante el cerramiento), los países no verificaron una pérdida de poder de la fuerza de trabajo y que, para los últimos años, parecería estarse dando una recuperación.

Para el gasto en educación y salud, apertura comercial y poder de la fuerza de trabajo aparecen reforzando un impacto positivo. Aunque se procesó un debilitamiento de la incidencia, por una caída del indicador PTF, la interacción con la apertura mantuvo un resultado favorable. Esta relación sinérgica se explicaría por la presencia de alianzas sociales más amplias capaces de defender el nivel del gasto en educación y salud que aquellas que impulsan el gasto en seguridad social.

Los resultados parecerían ir en línea con la literatura sobre el tema. La representación del sector empresarial tiene un incentivo claro para apoyar las restricciones al gasto en seguridad social, más allá de lo que suceda con la apertura, porque tal reducción es vital para menguar la fuerza política de los grupos de trabajadores urbanos. Cuando la fuerza de trabajo privilegiada por este gasto se vio debilitada, los intereses favorables a reducir costos laborales ganaron espacio para conquistar sus objetivos. Este mecanismo se encuentra alentado porque la defensa de este gasto involucra a una porción particular de la fuerza de trabajo particular (como la industrial), ya que sus beneficios llegan a una parte restringida de la ciudadanía.

Avanzar en las discusiones planteadas requiere superar una serie de limitaciones del presente estudio. Un conjunto de ellas se vinculan a la necesidad de ampliar la base de datos. En este sentido, el esfuerzo debería dirigirse a incluir un número mayor de países de América Latina para poder extraer tendencias generales y a ampliar la información sobre los países del Este Asiático, de modo de poder incluirlos efectivamente en el análisis. En esta misma línea, es preciso completar el período de cobertura del indicador “PTF” (para alcanzar el año 2008) y extraer la proporción de población matriculada en algún nivel de enseñanza del total de la población potencialmente trabajadora. Un mayor número de datos

también habilita contrastar los resultados obtenidos a través de modelos de análisis de panel dinámicos.

Otro tema pendiente refiere a la inclusión de otras variables de control referidas al comercio (como términos de intercambio o tipo de cambio real), cuyo efecto en el ejercicio presentado en este trabajo queda resumido en la trayectoria de la apertura externa. Considerar estas variables puede otorgar información útil sobre el ritmo y canales por los que la apertura externa ha impactado el nivel de gasto social, sobre todo por sub-períodos. En particular, puede contribuir a discutir si el impacto de la inserción comercial fue diferente sobre las finanzas públicas, según se trate del patrón de comercio de los países del Sur y del Norte del continente. Ello daría lugar a establecer si, a largo plazo, han existido esquemas de comercio que alientan en mayor medida un manejo de las finanzas públicas del estilo “*race to the bottom*”.

También es importante integrar las condiciones de volatilidad de las economías, incluyendo la brecha de producto en el tiempo (*output gap*). De este modo, la trayectoria de la variable dependiente se controla por el efecto de los vaivenes del producto, especialmente importante en la región en comparación con otros países.

Por su parte, la desagregación de los componentes de la restricción fiscal (impuesto directos e indirectos; endeudamiento por tipo de acreedor) y el contrapunto entre la prioridad asignada a diferentes tipos de gasto público (además de los sociales), puede contribuir a comprender la evolución histórica de estos gastos y sus deficiencias respecto a otras regiones.

Finalmente, en el caso de los países latinoamericanos, la discusión de algunos de los temas aquí planteados a partir de la utilización de un enfoque analítico basado en series de tiempo, puede revelar particularidades locales en la gestión del gasto público social a largo plazo, que quedan ocultas en el análisis mediante técnicas de panel.

No obstante, aunque reconociendo su carácter preliminar, la evidencia reunida en este estudio da lugar a algunas reflexiones.

En primer término, en América Latina, la apertura comercial posterior a los años 1970s incrementó la vulnerabilidad del gasto público social a la influencia de la apertura comercial por diversos canales (incluso alteró la orientación, objetivos y actores que deciden en torno a este gasto). Pero, la condición de “vulnerable” ya estaba presente en el período anterior.

Si bien la evidencia es preliminar, esta mirada desde la política fiscal, puede contribuir a observar fallas estructurales en el manejo de las políticas públicas (que se vuelven más pronunciadas en el contexto de apertura externa), pero que son parte de la historia económica de la región. En este sentido, hacer foco en su análisis puede contribuir a explicar dificultades de más largo aliento para avanzar en una senda de crecimiento estable y con redistribución.

Una segunda observación, en el terreno de las restricciones de financiamiento, marca que los gastos sociales no han estado vinculados fuerte y positivamente con la recaudación en países de América Latina, como lo están en otras regiones. En consecuencia, la reducida presión fiscal se combina con una preferencia no demasiado definida a favor de los gastos sociales. Los gobiernos que exigen una alta tributación están más atados a proveer servicios públicos, incluidos los del área social. La menor dependencia de los impuestos, multiplica los espacios para desatender las demandas de la población. Si bien se trata de un aspecto a mejorar en las estimaciones, este fenómeno debe asociarse con el bajo nivel del gasto público social en el concierto internacional y la baja calidad y eficacia del mismo.

Con relación al gasto en educación y salud, la situación aparece como especialmente preocupante. Por un lado, no parece absorber el impacto negativo de la apertura. Ello indicaría que existe una mayor compatibilidad de las preferencias políticas entre actores rivales que explica que este gasto no se haya erosionado en entornos de mayor apertura comercial. Los diferentes grupos de interés políticos coincidirían en alentar este gasto, por diversas razones. Podría operar que la prima por calificación de la fuerza laboral contribuye a maximizar las ganancias; que es financiado por impuestos generales y no por contribuciones específicas; que se entiende como parte de la entrega de un bien público

básico y no vinculado automáticamente a argumentos de redistribución (como en el caso de la seguridad social).

Pero por otro lado, no recibe un monto de recursos que crezca al ritmo de los países asiáticos ni mucho menos de los países desarrollados. Incluso, ha tendido a ceder lugar en los presupuestos a favor del pago de intereses de deuda pública. Ello constituye un claro signo del extremo hacia el que se ha inclinado la balanza en el conflicto en torno a las prioridades del gasto público en la región. Los países que orientan una proporción mayor de su presupuesto a educación y salud, es posible que obtengan mejores logros en términos de formación de capital humano, lo que contribuye a su éxito económico y reproduce los recursos para volcar a estas áreas. En América Latina, este circuito está lejos de cumplirse.

En tercer lugar, los beneficiarios de la protección y la seguridad social (trabajadores del sector formal) fueron debilitados por la apertura comercial y su influencia se retrajo. El diseño de los sistemas de seguridad social ha tornado difícil formar alianzas sostenibles entre clases que permitan avanzar hacia sistemas más universales, en el marco de mayor apertura externa. Ni siquiera la institucionalidad que genera este gasto, desde el punto de vista de la burocracia que lo administra, parecería ser lo suficientemente fuerte como para defenderlo.

Los países que lograron un grado alto de industrialización tempranamente (Argentina y Uruguay) también estuvieron entre los que más fortalecieron el poder sindical de sus trabajadores y los que más promovieron el gasto en seguridad social. Con la apertura, estas ventajas parecen haberse perdido más rápidamente en estas economías, que en el grupo que no tuvo un gran desarrollo de la industrialización sustitutiva. Esta es una consecuencia de la desindustrialización que siguió a la apertura externa, sobre todo en los países del sur del continente. Es importante el manejo de este tipo de consideraciones para analizar si la etapa de “re-industrialización” que parecería estarse verificando en parte de estos países desde mitad de los 2000, conduce nuevamente a avanzar en el gasto en protección social en las mismas condiciones que en la etapa previa, o si la secuela de la apertura comercial es más permanente.

La región, en términos comparados e históricos, continúa teniendo varios desafíos pendientes en torno a sus niveles de gasto público social: ampliarlo -atendiendo los equilibrios de las cuentas públicas-; lograr que contribuya a la redistribución del ingreso y conquistar mayores niveles de eficiencia en su gestión.

En base a las continuidades encontradas en la gestión fiscal y la prioridad del gasto social en distintas etapas de la historia económica regional, la pregunta más importante que queda abierta, en línea con los planteos de autores como D. Acemoglu y J. Robinson, es por qué los países de la región han quedado estancados en equilibrios políticos y sistemas de incentivos económicos que resultan en instituciones que terminan minando, en términos relativos a otras regiones, su potencial de crecimiento y bienestar a largo plazo.

Diversos autores han planteado que una de las motivaciones relevantes para el impulso del gasto público social está asociada a factores institucionales ligados a la “calidad de gobierno”, es decir, al buen funcionamiento de sus instituciones y a la presencia de burocracias confiables e imparciales. Como se ha señalado, el diseño institucional y las preferencias de los gobiernos por el gasto social en cada contexto son factores clave de la calidad de las políticas que se apliquen y de la confianza y adhesión que puedan cosechar en la ciudadanía. Quizá el desafío más importante a registrar en una agenda de trabajo futuro resida en profundizar el análisis histórico de los factores (económicos y políticos) que puedan explicar la “calidad” de las políticas públicas orientadas al bienestar que ha desarrollado la región en el largo plazo.

Fuentes

Abbas, A., Belhocine, N., ElGanainy, A. y Horton, M. 2010 “A historical public debt database”, IMF, Fiscal Affairs Department: Working paper 10/245.

Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U. y Torrelli, M. 2009 *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Instituto de Economía, Montevideo: CSIC-UDELAR y Ed. Fin de Siglo.

Braun, J., Braun. M., Briones, I., Díaz, J. Lüders, R., Wabger, H. 2000 “Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas”, Documento de Trabajo N°187, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Buğra, A. y Adar, S. 2007 “An analysis of social protection expenditures in Turkey in a comparative perspective” Social Policy Watch, Social Policy Forum.

Carreras y Tafunell (coord.) 2005 *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, Vol. 1, Fundación BBVA.

CEPAL 1994 “El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.

Departamento Nacional de Planeación 2009 “Estadísticas Históricas de Colombia”.

Fleitas, S. y Román, C. 2010 “Evolución de la Población Económicamente Activa en el siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones”, *Boletín de Historia económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica*, Año VIII (9): 41-64.

Flora, P. 1987 *Growth to limits: the western European Welfare States since World War II*, Vol. I: Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca; Vol. II, Alemania, Reino Unido, Irlanda e Italia, New York: Walter de Gruyter.

Fondo Monetario Internacional 2000, 2004 *Government Finance Statistics*, FMI.

Heston, A., Summers, R. y Aten, B. 2011 *Penn World Table Version 7.0*, University of Pennsylvania: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices.

IBGE (varios años) “Anuarios Estadísticos del siglo XX”, IBGE.

INEGI 2009 *Estadísticas Históricas de México*, INEGI.

OCDE 2010 “Fiscal policy across levels of government in times of crisis” Network on Fiscal Relations across Levels of Government, WP 2010(12).

Pereirinha, J. A. y Carolo, D. 2007 “O Estado-providência em Portugal: a evolução da despesa social ao longo do século XX”, 27th APHES Conference.

Petrei, H. 1987 *El Gasto Público social y sus efectos distributivos*, Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, Rio de Janeiro: BID.

Quality of Government Institute 2010 *The quality of government dataset codebook*, University of Gothenburg.

US Bureau of Census 1975 *Historical Statistics of the United States Colonial Times to 1970*, Bicentennial Edition.

Wagner, G., Jofré, J., Lüders, R. 2000 “Economía chilena 1810-1995. Cuentas Fiscales”, Documento de Trabajo N°188, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bibliografía

Adserá, A. y Boix, C. 2002 “Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness”, *International Organization* 56: 229-62.

Alber, J. 1996 “Toward a Comparison of Recent Welfare State Developments in Germany and the United States”, ponencia presentada en *Health Policy Seminar of the Institution for Policy Studies*, New Haven: Yale University.

Aldunate, R. y Martner, E. 2006 “Política fiscal y protección social”, Serie Gestión Pública N°53, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Alesina, A. 1988 “Macroeconomics and politics” en Fisher, S. (Ed): *NBER Macroeconomic Annual 1988*, Volumen 3 (<http://www.nber.org/books/fisc88-1>).

Alesina, A. y Glaeser, E. 2004 *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press

Avelino, G. Brown, D.S. y Hunter, W. 2005 “The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999”, *American Journal of Political Science* 49 (3): 625-641.

Baltagi, B. H. 2001 *Econometric analysis of panel data*, Second Edition, West Sussex: John Wiley & sons, ltd.

Banco Mundial 1993 *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, Oxford: Oxford University Press.

Barr, N. 2004 *Economics of the welfare state*, Forth Edition, Oxford: Oxford University Press.

Baumol, W. 1967 “Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of the urban crisis”, *American Economic Review* 57: 415-426.

Bértola, L. y Ocampo, J.A. 2010 *Una historia económica de América Latina desde la independencia: desarrollo, vaivenes y desigualdad*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

Boix, C. 1998 *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*, New York: Cambridge University Press.

Brambor, T., Clark, W., Golder, M. 2006 “Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses”, *Political Analysis* 14(1): 63-82.

Brown, D. y Hunter, W. 1999 “Democracy and social spending in Latin America, 1980-92” *American Political Science Review* 93(4):779-790.

Calvert, R. 1985 “The value of biased information: a rational choice model of political advice”, *The Journal of Politics* 47 (2): 530-555.

Cameron, A. y Trivedi, P. 2009 *Microeconometrics using Stata*, Texas: Stata Press Publication.

Cameron, D. 1978 “The Expansion of the Public Economy”, *American Political Science Review* 72:1243– 61.

Cárdenas, E., Ocampo, J.A. y Thorp, R. (Eds.) 2000 *Industrialisation and the State in Latin America: the Post War Years, An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Volume 3, New York: Palgrave Press and St. Martins.

Castles, F.G. 1978 *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*, London: Routledge and Kegan Paul.

CEPAL 2002 *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL 2003, 2007, 2009 *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

CEPAL 2006 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL 2008 *Transformación productiva con equidad: 20 años después*, Santiago de Chile: CEPAL.

Damill, M. y Fanelli, J.M. 1994 “La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales”, Serie Economía, Documento CEDES/100, Buenos Aires: CLACSO.

Deyo, F. 1989 *Beneath the Miracle*, Berkeley: University of California Press.

Esping- Andersen, G. y Myles, J. 2007 “The welfare state and redistribution” mimeo.

Esping-Andersen, G. 1990 *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Filgueira, F. 2006 *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Social Policy and Democratization Project, United Nations Research Institute for Social Development.

_____ 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en Robertsom B. (Ed.), *Ciudadanía y política social: 71-116*, San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Flora, P. y Heidenheimer, A. (Eds.) 1981 *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers.

Frenkel, S. y Peetz, D. 1998 “Globalization and industrial relations in East Asia: a three country comparison”, *Industrial Relations* 37, 3:282-310.

Garrett, G. 2001. “Globalization and Government Spending Around the World”, *Studies in Comparative International Development* 35: 3–29.

_____ 1998 *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gasparini, L., Cruces, G., Tornarolli, L. y Marchionni, M. 2009 “A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean”, Research for Public - Policy, Human Development, HD-02-2009, New York: PNUD.

Gavin, M., Hausmann, R. Perotti, R. y Talvi, E. 1996 “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness” Working Paper 326: Inter-American Development Bank.

Ghosh, J. 2007 “Macroeconomía y políticas de crecimiento”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, New York: Naciones Unidas.

Gough, I. 2004 “East Asia: the limits of productivist regimes” en Gough, I. y Wood. G., *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America, Social Policy in Development Contexts: 169-201*, New York: Cambridge University Press.

Gough, I. y Wood. G. 2004 *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America, Social Policy in Development Contexts*, New York: Cambridge University Press.

Haggard, S. y Kaufman, R. 2008 *Development, democracy and welfare states. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Hicks, A. 1999 *Social Democracy and Welfare Capitalism*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

Hindriks, J. y Myles, G. 2004 *Intermediate Public Economics*, Cambridge: MIT.

Huber, E. 1996 “Options for social policy in Latin America: Neoliberal versus social democratic models” en Esping-Andersen, G. (ed) *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*, London: Sage Publications.

Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. 2008 “Politics and social spending in Latin America”, *The Journal of Politics*, Volume 70 (2): 420-436. .

Huber, E. y Stephens, J. 2005 *Political Choice in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ 1999 “Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment” Occasional Papers, N°1, Princeton: School of Social Science.

Huber, E., Pribble, J. y Stephens, J. 2008 “The politics of effective and sustainable redistribution” en Estache, A. y Leipziger, D. (Eds.) *Fiscal Incidence and the middle class: implications for policy*, Washington, DC: The World Bank.

ILPES-CEPAL 2003 “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”, Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias N°32, Santiago de Chile.

Iversen, T. 2001 “An asset theory of social policy preferences”, *American Political Science Review* 95(4): 875-893.

Iversen, T. y Cusak, T. (1998): “The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?” Discussion Paper, Berlin: Social Science Research Center.

Iversen, Torben. 1998. “Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money”, *International Organization* 52:469–504.

Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y Podestá, A. 2010 “Evasión y equidad en América Latina”, Documento de Proyecto, N° 309 Santiago, Chile: CEPAL.

Katzenstein, P. 1985 *Small states in world markets*, Ithaca New York: Cornell University Press.

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

Kitschelt, H., Lange, P. Marks, G. y Stephens, J. (Eds.) 1999 *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Korpi, W. 1983 *The democratic class struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.

Korpi, W. y Palmer, J. 2003 “New Politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975-95”, *American Political Science Review* 97(3): 425-446.

Krugman, P. y Venables, A. 1996 “Integration, specialization and adjustment”, *European Economic Review* 40: 959-967.

Leamer, E. 1996 “In search of Stolper-Samuelson effects on U.S. wages”, NBER: Working Paper Series N°5427.

Lindert, P. 2006 “What is happening to the welfare state?” en Rhode, P. y Toniolo, G. (Eds.) *The global economy in the 1990s. A long run perspective*: 234-262, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ 2004 *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Vol. I y II, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ 1994 “The rise of social spending 1880-1930” *Explorations in Economic History* 31(1): 1-37.

Lora, E. 2001 “Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure it”, Research Department Working Paper N°466. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____ 1997 “A decade of structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it?”, Documento presentado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona.

Lora, E., y M. Olivera 2007 “Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?” *Emerging Market Review*: 299-310.

Mahdavi, S. 2004 “Shifts in the Composition of Government Spending in Response to External Debt Burden” *World Development* 32(7): 1139-1157.

Manning, C. 1998 “Does globalization undermine labor standards? Lessons from East Asia”, *Australian Journal of International Affairs* 52, 2:133-147.

Mares, I. 2003 “The sources of business interest in social insurance: sectoral versus national differences”, *World Politics*, 55 (2): 133-147.

Martínez-Franzoni, J. 2006 *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y cómo son?*, Costa Rica: Instituto de Investigaciones.

Martner, R. y Tromben, V. 2003 “Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin America”, en 5th Public Finance Workshop, Perugia: Banca d'Italia.

McGuire, J. 1999 “Labor Union Strength and Human Development in East Asia and Latin America”, *Studies in Comparative International Development* 33 (4):3-34.

Meltzer, A. H. y Richards, S.F. 1981 “A rational theory of the size of government”, *Journal of Political Economy* 89: 914-927.

Mesa-Lago, C. 2000 *Market, socialists and mixed economies: comparative polity performance: Chile, Cuba, Costa Rica*, Baltimore: John Hopkins University Press.

_____ 1994 *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

_____ 1986 “Introducción” en Mesa Lago, C. (Ed), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, México: Fondo de Cultura Económica.

_____ 1978 “Social Security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality”, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Milesi-Ferretti, G. Perotti, R. y Rostagno, M. 2002 “Electoral systems and public spending” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2: 609-57.

Mosley, L. 2003 *Global Capital and National Governments*, New York: Cambridge.

Muñelo-Gallo, L. 2011 “Economic growth and income inequality: a study of the relevant trade-offs of fiscal policy”, Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, Julio.

Musgrave, R. 1959 *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.

Musgrave, R. y Musgrave, P. 1992 *Hacienda pública teórica y aplicada*, Quinta Edición, Madrid: McGraw-Hill, Inc.

Ocampo, J.A. 2001 “Retomar la agenda del desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, 74: 7-20.

Ocampo, J.A. 2005 *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, México: CEPAL.

Ocampo, J.A., Bajraj, R. y Martin, J. (Coords.) 2001 *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá: CEPAL.

OECD (2010): “Fiscal policy across levels of government in times of crisis”, Network on Fiscal Relations across Levels of Government.

Persson, T. y Tabellini, G. 2003 *The economic effects of Constitutions*, Munich Lectures in Economics, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

_____ 2000 *Political economics: explaining economic policy*, Cambridge: MIT Press.

_____ 1999 “The size and scope of government: comparative politics with rational politics. 1998. Alfred Marshall Lecture”, *European Economic Review* 43: 699-735.

_____ 1994 *Dismantling the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.

Pierson, P. 1996 “The new politics of the welfare state” en *World Politics* 48(2): 143-179.

Piffano, H. 1999 “Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina”, Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino.

Piven, F. y Cloward, R. 1992 “Normalizing Collective Protest” en Morris, A.D. y McClurg Mueller, C. (Eds.) *Frontiers in Social Movement Theory*: 301-325, New Haven: Yale University Press.

Richardson, J. y Khripounova, E. 1996 “Estimating the ‘Market-Power Component’ of International Trade’s Impact on U.S. Labor”, Syracuse University, mimeo.

Rickard, S. 2007 “The cost of openness: examining the missing link between globalization and spending” *Discussion Paper N° 185* Dublin: Institute of International Integration.

Rodrik, D. 2001 *The global governance of trade. As if development really mattered*, New York: United Nations Development Program (UNDP).

_____ 1998 “Why do more open economies have larger governments?”, *Journal of Political Economy*, 106(5): 997-1032.

_____ 1997 *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Roodman, D. 2008 “How to Do xtabond2: An Introduction to Difference and System GMM in Stata” *The Stata Journal*, Vol. 9 (1): 86-136.

Rudra, N. 2005 “Are workers in the developing world winners or losers in the current era of globalization?”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 40(3): 29-64.

_____ 2004 “Openness, welfare spending and inequality in the developing world”, *International Studies Quarterly* 48: 683-709.

_____ 2002 “Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries”, *International Organization*, Vol. 56 (2): 411-445.

Rudra, N. y Haggard, S. 2005 “Globalization, democracy and effective social spending in the developing world”, *Comparative Political Studies* 38, 9: 1-35.

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

Shelton, C. 2007 “The size and composition of government expenditure”, *Journal of Public Economics* 91: 2230-2260.

Smeeding, T. 2005 “Government programs and social outcomes: The United States in comparative perspective”, LIS Working Paper N°426.

Stallings, B. y Peres, W. 2000 *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica- CEPAL.

Steinmo, S. y Swank, D. 1999 *The new political economy of taxation* Boulder: University of Colorado, mimeo.

Stiglitz, J. 1995 *La economía del sector público*, Segunda edición, Barcelona: Antoni Bosch, ed. S.A.

Swank, D. 2003 “Withering Welfare? Globalization, political economic institutions and the foundations of contemporary welfare states” en Weiss, L (ed) *States and global markets: bringing domestic institutions back in*, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ 1998 “Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies”, *Political Studies* 46 (4):671-92.

Tang, K. 1996 “The Determinants of Social Security in Developing Countries: A Comparative Analysis”, *International Social Work* 39 (4):377-93.

Tanzi, V. y Shuknecht, L. 2002 *Public spending in the 20th century. A global perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tokman, V. (2006): “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Unidad de Estudios Especiales, Serie 170, GTZ-CEPAL.

Vega Ruiz, M.L. 2005 *La reforma laboral: un análisis comparado*, Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Weller, J. 1998 “Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes”, Serie Reformas Económicas, CEPAL.

Weyland, K. 1996 “Obstacles to social reform in Brazil”, *Comparative Politics* 29: 1-22.

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

Wibbels, E. y Arce, M. 2003 “Globalization, Taxation, and Burden-Shifting in Latin America”, *International Organization* 57: 111-36.

Wood, A. 1997 “Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom”, *World Bank Economic Review* 11 (1):33-57.

_____ 1994 *North-South Trade, Employment, and Inequality*, New York: Oxford University Press.

Wooldridge, J. 2002 *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, London: MIT Press.