



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

¿Qué rol puede jugar el gasto social del Estado en los diferentes caminos al desarrollo de los países? ¿Cuáles son las opciones para Chile?

Seminario para optar al título de
Ingeniero Comercial, Mención Economía

Participante:

Camila Cea Moore

Profesor Guía:

Óscar Landerretche Moreno

Santiago de Chile

2013

Existen los permisos de autorización para partes de este trabajo que fueron públicas previamente en Bravo-Ortega, Cea, Hojman y Landerretche, “Algunas Correlaciones Incómodas: Carga Tributaria y Bienestar Social en Chile y la OCDE”, Trabajo de Investigación de Políticas Pública N° 11. Mayo, 2012. Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

RESUMEN

Este documento analiza la asociación entre el gasto social de los gobiernos y el nivel de desarrollo económico y social para el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), grupo al que Chile recientemente se ha integrado. Particularmente, se analiza la correlación entre gasto social, que tenían estos países cuando se encontraban en el rango de ingreso per cápita en que hoy está Chile, y un conjunto de indicadores de bienestar social actuales que capturan distintas dimensiones de desarrollo de un país. Se consideran indicadores de calidad de vida, desigualdad, nivel educacional, nivel de comportamiento antisocial, desigualdad y competitividad de cada país.

Palabras Claves: Gasto Social Público, Transferencias Sociales, Carga Tributaria, Estado.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
TRAYECTORIAS DEL GASTO DE GOBIERNO	8
TRAYECTORIAS DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO	13
□ Transferencias Sociales	13
□ Educación.....	16
□ Factores determinantes del Gasto Social.....	17
EFFECTOS DEL GASTO SOCIAL.....	22
□ Desigualdad y Pobreza	24
□ Nivel de Educación.....	26
□ Esperanza y Satisfacción de Vida	27
□ Crecimiento y Competitividad Económica	30
□ Efecto Gasto Social Desagregado.....	32
CONCLUSIÓN	39
REFERENCIAS.....	41
ANEXOS	44
Anexo. 1 Lista de Países	44
Anexo. 2 Correlaciones Indicadores de Desarrollo y Gastos Sociales	45

INTRODUCCIÓN

Desde el 2011 que en Chile ha comenzado un despertar de descontento en la ciudadanía, lo vimos con las movilizaciones estudiantiles que criticaban al sistema educativo por la segregación socioeconómica que replica y por estar centrado en ser un negocio antes que en proveer de un derecho; lo vimos con las protestas en Aysén que criticaban la incapacidad de los habitantes de una región de ser parte de la decisión del desarrollo de esta, que se traducía en que las ganancias de la extracción de recursos naturales de la región no implicaban mejores condiciones de vida; lo vemos hoy con el conflicto mapuche donde la demanda de las comunidades es por mayor autonomía, reconocimiento de sus derechos y devolución de sus tierras, pero su demanda más profunda es por vivir en un país que les permita la preservación de sus costumbres y cultura. Todos estos conflictos muestran como Chile tiene una deuda en mejorar la calidad de vida para sus ciudadanas y ciudadanos, que no solo pasa por la falta de acceso a determinados bienes o servicios, si no también por la necesidad de disminuir la desigualdad y profundizar la democracia en el país.

Los diferentes conflictos sociales que han estallado en Chile en los últimos años han sido una sorpresa para la opinión internacional, que observaba al país como el “exitoso” de América Latina que en su paso a la democracia se caracteriza por la estabilidad política, el sostenido crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El modelo de desarrollo de Chile basado en el libre mercado y en la intervención del Estado subsidiario se ha puesto en duda como la receta para alcanzar niveles de prosperidad, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, seguridad y cohesión social, comparables con aquéllos de las democracias avanzadas.

Las reformas sociales que hoy están en el debate público para garantizar educación de calidad, salud digna, infraestructura, protección social universal; y los esfuerzos para el fomento productivo, innovación en investigación y desarrollo, pasan en parte por definir el rol del Estado en el desarrollo del país, qué bienes y servicios deberá proveer, financiar o subsidiar.

Cada una de estas reformas daría origen a nuevos gastos fiscales permanentes, y requiere, por ende, ingresos permanentes. La principal fuente de ingreso del gasto público son los

impuestos. Por otra parte, más allá de los beneficios sociales que puedan asociarse con la provisión de bienes y servicios garantizados por el Estado, mayores impuestos pueden acarrear costos importantes. Los cambios impositivos afectan las decisiones de los agentes económicos, particularmente las de trabajo, consumo, ahorro e inversión. Suele argumentarse que una mayor carga impositiva genera distorsiones que desincentivan la inversión, reducen el crecimiento y el empleo. Si este argumento fuese correcto, evidentemente sería también incompleto pues el gasto público en educación, salud, bienes o insumos públicos puede tener un impacto significativo sobre la productividad de la fuerza de trabajo y las empresas. Es más, puede afectar otras variables sociales que asociamos con el desarrollo y el bienestar humano como la desigualdad, la violencia social o la salud mental. Los gastos e ingresos van de la mano y reformas importantes en el gasto público deberán contemplar, por lo general, una estructura tributaria que las respalde.

Entendemos que el gasto público debe ser comprendido como un fenómeno político y social, y no sólo técnico, sin embargo la intención de este trabajo es analizar la evidencia sobre el rol del Estado en el desarrollo económico y social de los países para contribuir al debate público que hoy enfrentamos en Chile. Bravo-Ortega, Cea, Hojman y Landerretche (2012) descubren que países OCDE que tuvieron mayores niveles de gasto de gobierno, cuando tenían el PIB per cápita actual de Chile, hoy tienen mejores indicadores de desarrollo social. Los hechos estilizados encontrados sugieren que si Chile quisiera seguir la tendencia de trayectoria del gasto tributario de los países OCDE debería estar considerando seriamente un alza en la carga tributaria total del país en un futuro próximo. Este hallazgo puede ser engañoso, sabemos que los gastos de gobiernos están compuestos por una serie de gastos de naturaleza muy diferente, y cada uno puede tener un impacto muy distinto en el desarrollo económico y social. Por eso es que este trabajo intenta profundizar en el significado de esta correlación, enfocándose en el análisis de la incidencia de los distintos tipos de gasto, en particular, sobre el desarrollo de los países. El gasto social es nuestro principal interés en este primer acercamiento a estudiar los diferentes tipos de gastos, ya que está asociado a las reformas sociales que han comenzado a estar en debate de la discusión pública en Chile.

En este documento analizamos la asociación entre diferentes gastos sociales de gobierno y el nivel de desarrollo económico y social para 21 de países de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹, grupo al que Chile recientemente se ha integrado. Hacemos el análisis con miembros históricos OCDE porque en promedio son países que a través del tiempo han alcanzado altos niveles de ingreso per capita y bienestar social. Es importante destacar que el objetivo es analizar a estos países en función de elementos que puedan ser útiles para la etapa de desarrollo en que se encuentra Chile actualmente. Intentamos capturar las dimensiones de desarrollo de un país a través de un conjunto de indicadores. Se consideran indicadores de calidad de vida, nivel educacional, nivel de comportamiento antisocial, desigualdad y competitividad de cada país. Para hacer estos análisis consideramos siempre el gasto de gobierno que tuvieron los países cuando tenían el ingreso per cápita que actualmente tiene Chile. Este trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: la primera sección revisa la trayectoria del tamaño del Estado y el PIB per capita de los países. La segunda sección examina los tipos de gastos sociales de gobierno en el tiempo y respecto al PIB per cápita. La tercera sección documenta la correlación entre los diferentes tipos de gasto social y un conjunto de indicadores de bienestar social que capturan distintas dimensiones de desarrollo de un país. Finalmente, en la cuarta sección corresponde a las principales conclusiones de este análisis empírico.

¹ En el Anexo 1 se encuentra la lista de los 21 países considerados.

TRAYECTORIAS DEL GASTO DE GOBIERNO

Desde el periodo posterior a la segunda guerra mundial hasta la actualidad el tamaño del Estado en todos los países ha aumentado considerablemente. En los países OCDE se percibe un aumento desde 25.5% en 1965 a un 42.9% del PIB en el 2010 (Fuente: OCDE). Este hecho ha provocado un gran interés en el mundo académico en determinar las razones de este aumento pero más aun sus consecuencias para el desarrollo social y bienestar (Hessami, 2003) y particularmente económico de los países (Barro, 1991; Afonso y Furceri, 2010).

En la literatura económica se encuentra una correlación positiva entre tamaño de Estado y el ingreso per capita de un país conocida como Ley de Wagner (Wagner, 1883). El argumento usual para explicar la correlación es que a medida que aumenta el ingreso se incrementaría la demanda por bienes y servicios provistos por el Estado. Estas demandas tendrían una elasticidad-ingreso superiores a 1 (un aumento del 1% del ingreso haría aumentar el tamaño del Estado en más de un 1%). Por lo tanto países con mayor ingreso tendrían mayor tamaño del Estado.

Hay dos formas que usualmente se utilizan en la literatura para describir el tamaño del gobierno; uno es la suma de todos gastos fiscales y otro es la carga tributaria de los países. En este caso nosotros analizaremos el trayecto de la carga tributaria. En la Figura 1.a se observa que la relación empírica es positiva entre carga tributaria² y PIB per capita (con poder de paridad de compra) para países los 21 países de la OCDE entre los años 1965-2009 (Fuente: OCDE-PENN), lo sería consecuente con la Ley de Wagner. Sin embargo, en la literatura no existe mayor consenso sobre la existencia de esta Ley. Actualmente, estudios más recientes insisten en la necesidad de testear esta correlación utilizando gastos de gobierno desagregados y esto tiene como resultado en general que ciertos gastos son los que satisfacen esta Ley más que otros (Lindert, 2004; Mahdavi, 2011).

² Carga Tributaria incluye contribuciones sociales.

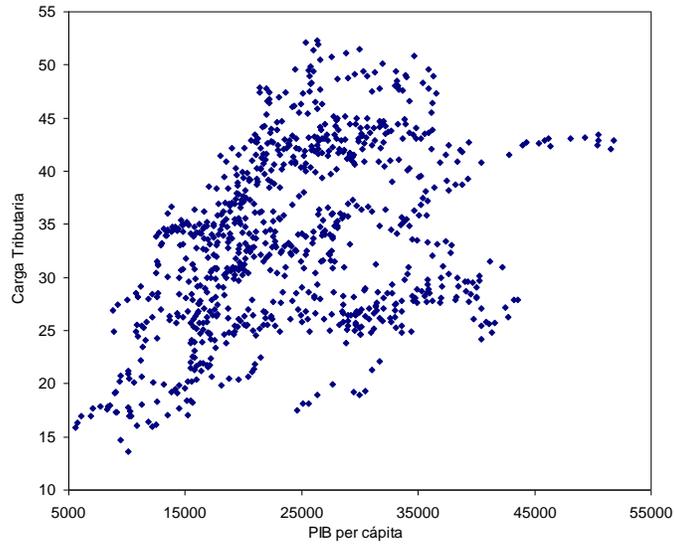


Figura 1a: Carga Tributaria y PIB per cápita

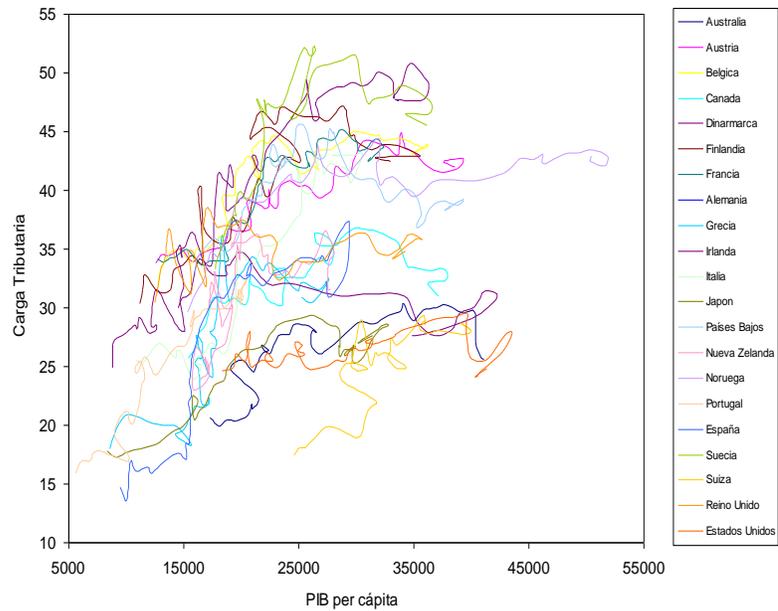


Figura 1b: Trayectorias Carga Tributaria y PIB per cápita

La Figura 1.b muestra el desarrollo de la carga tributaria de cada país analizado. Es posible observar que existe una variedad de trayectorias de la carga tributaria con respecto al PIB; algunos países expanden su carga muy por sobre la línea de tendencia (Dinamarca y Suecia) y otros están por debajo (Suiza y Estados Unidos). Diferentes estudios intentan

explican estas diferencias, estableciendo que reflejan una heterogeneidad en los proyectos políticos de los países. Por ejemplo, Pickering y Rockey (2011) analizan el impacto de la ideología en el tamaño del Estado y encuentran que la interacción entre ideologías y ingreso medio juega un rol importante en explicar el aumento y divergencia entre el tamaño del Estado para países OCDE. Así mismo existe un desarrollo teórico para explicar los diferentes tipos de Estados de bienestar que surge, en parte, con la clasificación de Esping–Andersen (1990), sin embargo no es evidente la clasificación de este autor con las trayectorias analizadas en estos gráficos.

Comparar la carga tributaria de Chile con países que ya tienen un nivel per capita mayor no parece adecuado ya que sus niveles de desarrollo actuales pueden haber sido logrados con cargas tributarias diferentes a las actuales. Si bien la carga tributaria promedio de los países de la OCDE el 2010 fue 33.8³, considerablemente más alta que la de Chile (19,6) y junto a México (18,8) eran los menores valores, ¿no es más relevante comparar la carga que tenían estos países cuando tenían un nivel de desarrollo comparable al que Chile tiene hoy? En efecto, un argumento usual para resistir un alza de la carga tributaria se basa en la hipótesis de que cuando los países de la OCDE tenían un nivel de ingreso per capita similar al de Chile, sus cargas tributarias son menores y que fueron estas cargas menores las que les permitieron alcanzar el nivel de desarrollo económico actual. El contrargumento tradicional se basa en interpretar la causalidad en la dirección contraria: elevar la carga tributaria permitió garantizar los niveles de bienes públicos y equidad conducentes a una trayectoria de desarrollo y bienestar sustentable en el tiempo.

Por esta razón, es relevante conocer el comportamiento de la carga tributaria de estos países cuando su PIB per capita era el de Chile actualmente. Para esto se considera la carga tributaria de los países OCDE cuando el PIB per capita se encontraba entre 15.000 y 20.000 dólares esto es, rango en que se encuentra Chile actualmente. La relación entre carga tributaria y PIB per capita en el rango mencionado se observa en las Figuras 2a y 2b.

³ El promedio de la carga tributaria de los países OCDE el 2009 incluye gastos en previsión social.

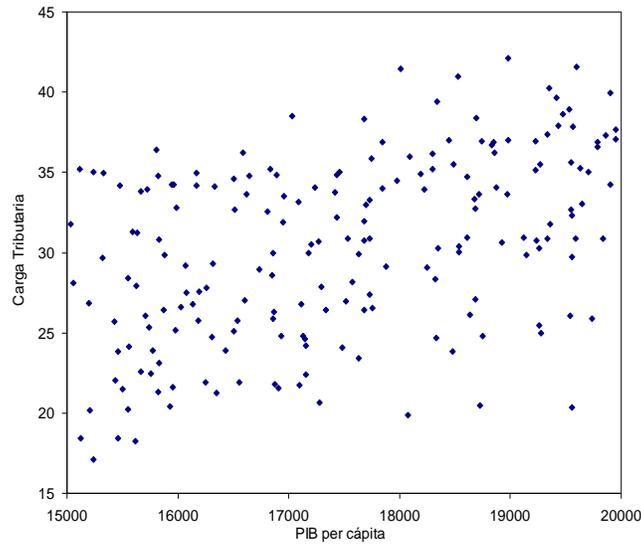


Figura 2a: Carga Tributaria y PIB per cápita

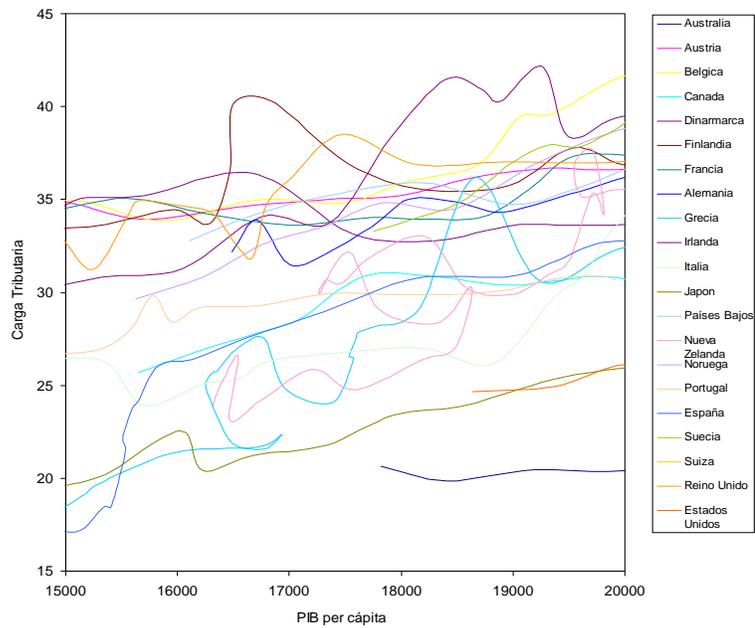


Figura 2b: Trayectorias Carga Tributaria y PIB per cápita

La Figura 2a muestra la misma tendencia que en la Figura 1a: a mayor PIB per capita mayor es la carga tributaria y la existencia de diferentes trayectorias. A modo de referencia, creciendo a 4 por ciento anual, Chile cruzaría la barrera de los 20,000 dólares de ingreso per cápita antes del 2020. La carga tributaria promedio de los países de la OCDE al momento de alcanzar los 20,000 dólares per cápita es cerca de 31.5 por ciento del PIB.

Luego la brecha de la carga tributaria chilena actual con el nivel de un país promedio de la OCDE al cruzar el umbral de los 20,000 dólares per cápita es de cerca de 11 puntos del PIB.

En la Figura 2.a se percibe la misma variedad de trayectorias entre los países. Como mencionamos anteriormente esta heterogeneidad refleja las opciones que toman los países a través de sus procesos políticos. Sin embargo al cruzar la barrera de 20.000 todos los países de la OCDE tenían una carga tributaria superior al 20 por ciento. Por ejemplo, la carga de EEUU era 25.3 por ciento; Alemania, 33.7; Austria, 36; Canadá, 29; Finlandia, 36; Nueva Zelanda 30; Dinamarca 38; entre otros.

Es importante tener en cuenta que si bien la relación carga tributaria y PIB per capita nos dan una noción de la relación del Estado con el desarrollo de los países, el aumento del PIB per cápita no es el único determinante del aumento del gasto de los gobiernos. Éste dependerá de las necesidades que existan en cada país, que cambian en el tiempo y están determinadas por diversos factores, entre ellos, culturales, económicos y demográficos. Así mismo el gasto también dependerá de las definiciones políticas que tomen los países sobre si el Estado es quien debe hacerse cargo de estas necesidades y de qué manera debe hacerlo.

TRAYECTORIAS DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO

Las trayectorias analizadas sobre el tamaño del Estado nos dan una noción de un rumbo que debería tomar Chile, sabemos que los países OCDE cuando que se encontraban en el momento del desarrollo en que se encuentra Chile, gastaban más y no han reducido sus gastos fiscales significativamente en el tiempo. Lo que nos interesa determinar es si algún tipo de gasto se asocia con mejores o peores niveles de desarrollo económico y social.

El gasto social del Estado, que corresponde a las transferencias sociales y gasto en educación, es nuestro principal interés en este primer acercamiento a estudiar por separado los diferentes tipos de gastos. Esto debido a que corresponde a gastos asociados a reformas sociales importantes que han comenzado a estar en debate de la discusión pública en Chile.

Sería interesante incorporar en este análisis los gastos en infraestructura, transporte y comunicaciones, investigación y desarrollo, o políticas de desarrollo industrial, que son gastos buscan tener un impacto positivo en el desempeño económico de los países. Existe bastante literatura sobre estos gastos, sin embargo consideramos que es pertinente estudiarlos detalladamente en una investigación futura ya que sus mecanismos y efectos son de diferente naturaleza.

A continuación un análisis de los principales hechos estilizados de los diferentes gastos sociales a analizar y una descripción breve de sus principales determinantes.

- *Transferencias Sociales*

Las transferencias sociales que realiza el Estado consisten en gastos en ingresos complementarios para familias más pobres y compensaciones por desempleo, en pensiones, en salud. El concepto de transferencias sociales se refiere un grupo de programas redistributivos que forma parte del concepto de Estado de Bienestar y generalmente también se caracterizan por los impuestos progresivos que los respaldan.

El concepto detrás de las transferencias sociales, la redistribución, es decir transferir la riqueza de los sectores más ricos de una sociedad para mejorar las condiciones de vida de

los más pobres, es antiguo en la historia de la humanidad. Sin embargo, según Lindert (2004), este tipo de transferencias sociales sólo tienen una magnitud significativa desde hace 200 años atrás. Es más, desde la segunda guerra mundial es que se observa un ascenso importante de estas transferencias que en algunos países ha llegado a representar cerca de un tercio del PIB. En la Figura 3.a, 3.b, 3.c, 3.d se puede observar la trayectoria de ascenso del gasto en transferencias sociales totales, gasto en pensiones, gasto en salud e ingreso complementario como porcentaje de PIB para el periodo 1960-2001(Fuente: OCDE)⁴. Si bien existe una tendencia a aumentar el gasto a lo largo del tiempo, existe también una amplia gama de trayectorias para las transferencias sociales en su conjunto o separadas en programas más específicos. Es posible observar que ningún tipo de gasto disminuye significativamente su gasto a lo largo de tiempo.

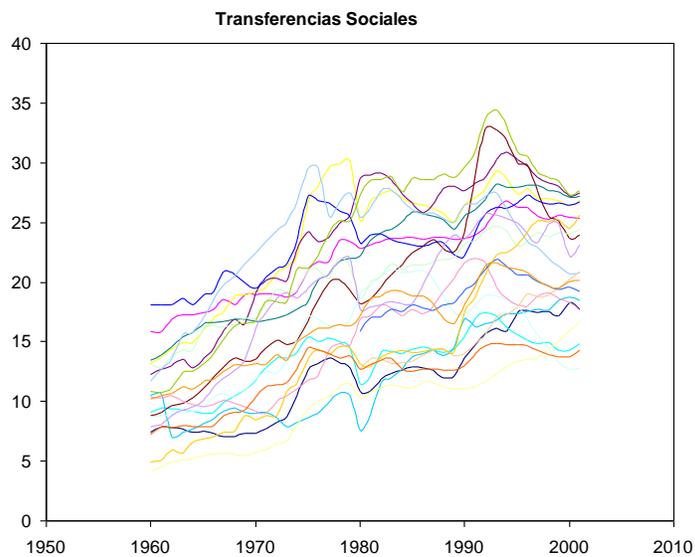


Figura 3a: Trayectoria Transferencias Sociales

⁴ Las trayectorias que mostramos en este caso son a partir de dos bases de datos de la OCDE de 1960-1981 (OCDE-1985) y la otra de 1980-2001(OCDE-2004). Modificamos la primera serie para suavizar la trayectoria. El corte que existe en 1980 se debe a la modificación en la definición de cada gasto.

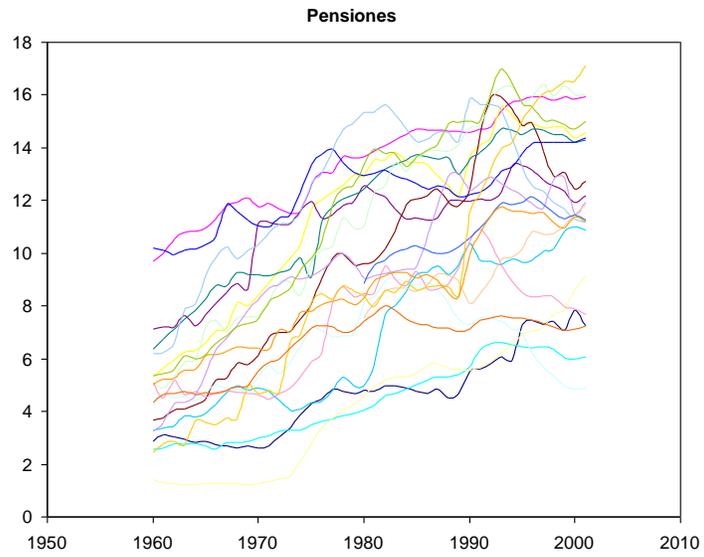


Figura 3b: Trayectorias Gasto Público en Pensiones

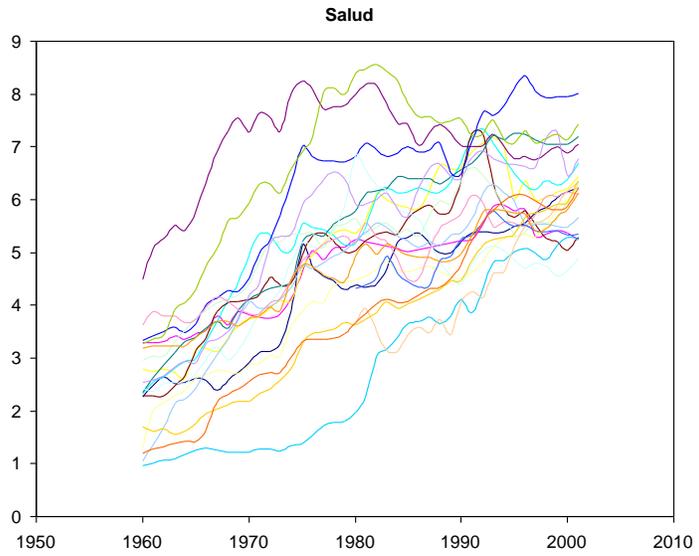


Figura 3c: Trayectoria Gasto Público en Salud

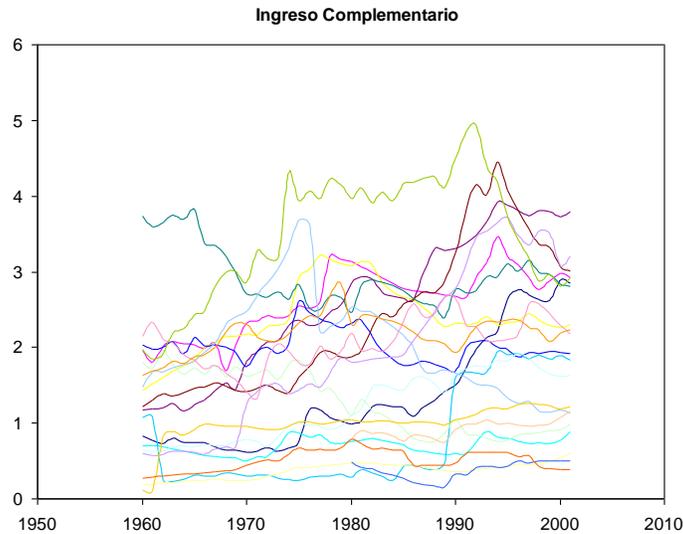


Figura 3d: Trayectoria Gasto Público en Ingresos Complementarios

- *Educación*

La distinción del gasto en educación del resto del gasto social, existe porque es considerado menos progresivo que el resto de los programas, un tipo de gasto más cómodo para quienes creen en la menor intervención del Estado en los países y que por lo demás parece ser el gasto social que más contribuye al crecimiento del PIB.

El gasto en educación pública además tiene una trayectoria de desarrollo un poco diferente que el resto del gasto social, su ascenso surge posterior a las transferencias sociales. Inglaterra, Holanda y países Escandinavos que fueron pioneros en las transferencias sociales no fueron líderes en proporcionar escolaridad universal a través de contribuciones fiscales como si lo fue Estados Unidos y Canadá (Lindert, 2004). La figura 4.a muestra la trayectoria del gasto público en educación como porcentaje del PIB para el periodo 1960-1981 y para el periodo 1998-2009 (Fuente: OCDE)⁵. En ella se observa aumento del gasto como porcentaje del PIB; a principios de los años 60 el gasto promedio de OCDE en educación era aproximadamente 3.5 % y actualmente es 6.5% del PIB. El gasto en educación promedio que tenían los países OCDE cuando tenían el PIB cápita que tiene Chile hoy era 5.1%, actualmente el gobierno de Chile destina es aproximadamente 5% del PIB.

⁵ No es posible tener la serie completa de gasto público en educación como porcentaje del PIB debido a que los datos no están disponibles. Contamos con dos bases 1960-1981(OCDE-1985) y 1998-2009(OCDE -2010).

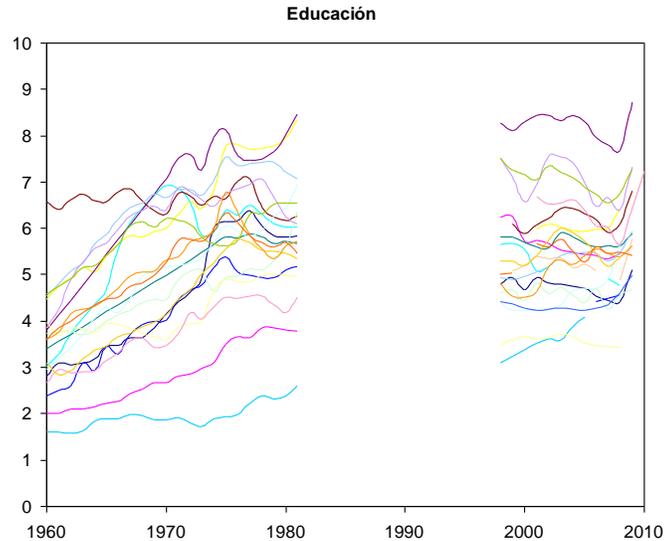


Figura 3e: Trayectoria Gasto Público en Educación

- *Factores determinantes del Gasto Social*

Lindert(2004) realiza un interesante análisis empírico histórico para clarificar las principales variables que determinaron el aumento del gasto social. Él plantea que las que influyeron fuertemente en las transferencias sociales son el nivel de democracia y la demografía de los países. Mientras que el ingreso de los países tiene un correlato con el gasto social en su conjunto.

Respecto a democracia el Lindert plantea que si bien el derecho a ejercer el voto universalmente tuvo un impacto importante para el aumento de las transferencias sociales entre 1880-1930. Lo que marcó una diferencias en los países OCDE para el periodo post guerra, no fue el acceso a derecho a votar, que ya casi todos los países tenían, sino que la tasa de personas que efectivamente votaba en la elecciones. Es decir que países que aumentaron la proporción de votación de 70 a 85 % de los votantes posibles incrementaba significativamente el gasto en pensiones y en educación. En Suiza y Estados Unidos, que son los países con menores transferencias sociales en el periodo 1960-1980, menos de la mitad de sus posibles votantes ejercían su voto. Lo que dice la evidencia es que quienes más se abstuvieron de votar en esos países son las personas de menores ingresos y con menor nivel de educación (Wolfinger y Rosenstone, 1980; Teixeira, 1987). Lo interesante es que en el periodo 1960 -1980 la mayoría de los países de OCDE se encontraban en un

rango de PIB per cápita en el que se encuentra Chile hoy. Por lo tanto hay espacio para hacer un correlato con Chile, y llama la atención que la tasa de participación en el último proceso electoral fue cercana al 40% del total de quienes pueden votar, no existe un consenso sobre quienes son los que se abstienen de votar en Chile. Sin embargo si sólo dependiera del porcentaje de quienes votan, no deberíamos esperar un aumento en el gasto social.

Según diferentes estudios empíricos como Wilensky (1975), Pampel y Willianson (1989), Hicks y Misra (1993) plantean que otra variable que influyó en el aumento de las transferencias sociales es el envejecimiento de la población que se vivió en el siglo XX. En el periodo 1960-1979 se observa que el aumento del envejecimiento tiene un impacto positivo sobre las transferencias sociales pero en mayor magnitud sobre las pensiones públicas que el resto de las transferencias. Lindert (2004) plantea que la presión del aumento de la población envejecida sobre el gasto en pensiones tiene su propio límite, este se observa cuando los países tienen poblaciones más envejecidas (los mayores de 65 años representa 20% de la población). En ese caso, lo que predice el autor es que continuará el aumento en el gasto en pensiones como porcentaje del PIB pero disminuirá la transferencia por persona. Es interesante notar que un 15% de la población es mayor a 60 años actualmente en Chile por lo tanto el envejecimiento es un factor a considerar, sin embargo no es tan comparable el gasto en pensiones de los países OCDE con el sistema Chileno ya que son de naturaleza bastante diferente. El primero se basa en una sistema “pay-as-you-go” donde las generaciones futuras pagan parte de las actuales pensiones, versus el sistema chileno basado en principalmente en pensiones privatizadas con financiamiento pleno del beneficiario.

La tercera variable determinante del aumento del gasto social es el ingreso de los países. La Ley de Wagner es aplicable al gasto social, parece incluso ser más fuerte que la correlación entre gasto total e ingreso, sin embargo los mecanismos subyacentes siguen abiertos a interpretación. En los siguientes gráficos se puede observar la Ley de Wagner para diferentes tipos de gastos. Dentro de los efectos generales positivos sobre el gasto social, Lindert sostiene que aumentar el ingreso tiende a aumentar el gasto social en todas las categorías entre ellas la educación. En las Figuras 5.a, 5.b, 5.c, 5.d se observan la correlación entre PIB per cápita (con poder de paridad de compra) con cada tipo de gasto

social, excepto educación⁶, como porcentaje del PIB para países los 21 países de la OCDE entre los años 1960-2001 (Fuente: OCDE-PENN)⁷.

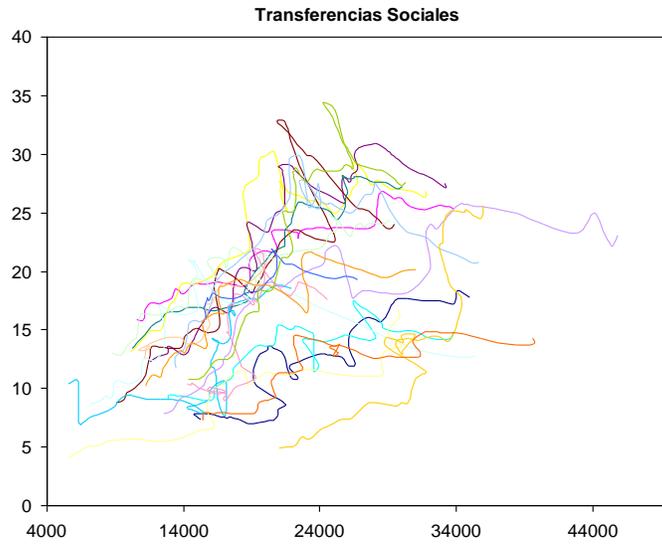
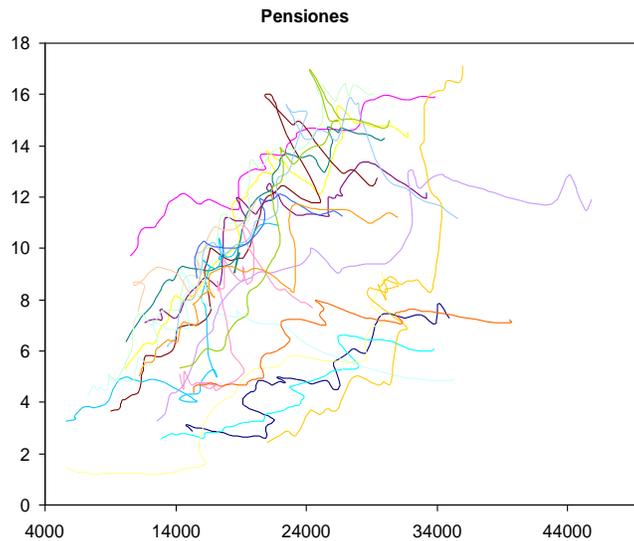


Figura 4a: Trayectoria Transferencias Sociales y PIB per cápita



⁶ Para el caso del gasto público en educación no es posible hacer esta correlación ya que la serie esta descontinuada para el periodo 1982-1997.

⁷ Para el caso de las trayectorias de transferencias sociales, nuevamente son a partir de dos bases de datos de gasto social de la OCDE de 1960-1981 (OCDE-1985) y la otra de 1980-2001(OCDE-2004).

Figura 4b: Trayectoria Gasto Público en Pensiones y PIB per cápita

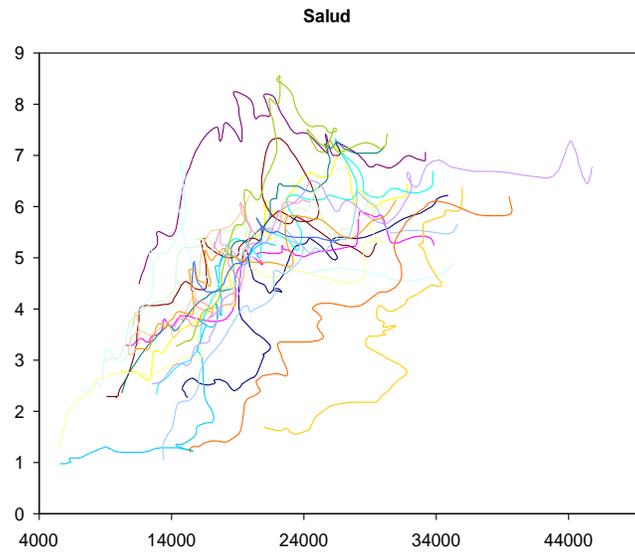


Figura 4c: Trayectoria Gasto Público en Salud y PIB per cápita

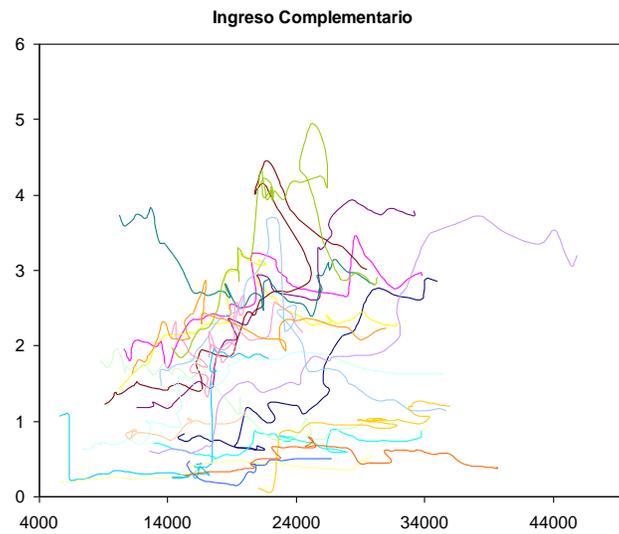


Figura 4d: Trayectoria Gasto Público en Ingresos Complementarios y PIB per cápita

Otros aspectos mencionados que pueden tener un efecto sobre las transferencias son: la apertura comercial y la afinidad social. Respecto a la apertura económica lo interesante es ver que la evidencia empírica sostiene mayor apertura tiene un efecto positivo y significativo sobre las transferencias sociales (Rodrik,1998, Huberman y Lewchuk, 2002, Lindert, 2004). Esto se ajusta en parte a la teoría que plantea que la vulnerabilidad ante las crisis en términos de comercio genera una demanda neta por sistema de protección social. Este efecto se contrapone a la idea de que la apertura económica disminuye las transferencias para volver a los países más competitivos. Es decir que países que han tenido mayor apertura económica también eligieron tener mayores transferencias sociales. Este puede ser un elemento relevante para Chile que se caracteriza por una economía muy abierta al comercio internacional.

Por último, la afinidad social entendida como que los programas sociales de los gobiernos y los sistemas de impuestos dependen en gran medida si el votante mediano, de ingresos medios, tiene mayor afinidad con las personas de menores ingresos que con los más mayores. La predicción de los modelos de votante medio es que este determina las políticas redistributivas (Peltzman,1980; Kristov et al.,1992). Un posible predicción entonces es que países en que el votante mediano se siente más cercano a los sectores más pobres tenderán a influir en que existan mayores políticas redistributivas. El estudio de Kristov et al (1992) y Lindert (1992) plantean que mayores brechas en la distribución de ingresos entre personas de ingresos medios y bajos reduce las transferencias sociales.

EFFECTOS DEL GASTO SOCIAL

Como mencionamos previamente Bravo-Ortega (2012) plantea que teniendo cómo objetivo el desarrollo económico y social los hechos estilizados sugieren que si Chile quisiera seguir la tendencia de trayectoria del gasto tributario de los países OCDE debería estar considerando seriamente un alza en la carga tributaria total del país en un futuro próximo. Entendiendo que esta alza apunta a un Estado que se hace cargo (a través de proveer, garantizar o financiar bienes) de una serie de funciones sociales que justifican su mayor tamaño. La pregunta de este trabajo es sí ¿Se puede contribuir esta correlación a algún tipo de gasto social específico de los gobiernos? ¿Existen gastos sociales son más efectivos que otros para lograr diferentes indicadores de desarrollo deseables?

Estas preguntas son difíciles de contestar porque es complejo determinar una causalidad y aislar el efecto de cada tipo de gasto. Las razones porque esto ocurre son varias, mencionaremos tres. Primero, el proceso de desarrollo es multidimensional y complejo. A modo de ilustración, el gasto público puede tener un impacto negativo en el crecimiento pero afectar positivamente la desigualdad, y en consecuencia disminuir tensiones políticas que afectan positivamente la estabilidad política y el crecimiento futuro. En consecuencia, es difícil aislar el impacto del gasto público de aquel de muchas otras variables que afectan el crecimiento económico, la desigualdad, la cohesión social, y otras medidas de bienestar social. Segundo, el rol del Estado para facilitar el desarrollo es idiosincrático a las restricciones y ventajas que pueda tener cada país en un momento dado del tiempo: puede ser muy diferente dependiendo de los grados de homogeneidad social, del tipo de estructura productiva y de variables socio-culturales de diferente tipo. Tercero, no existe consenso en la literatura sobre qué marco teórico ni qué taxonomía utilizar para diferenciar los tipos de gastos y aislar sus posibles efectos. Debido a esto, la identificación rigurosa de la causalidad entre diferentes tipos de gasto y desarrollo económico y social se hace muy difícil. No es de extrañar que la literatura económica no haya llegado a una respuesta única. Por ello, nuestro objetivo es más modesto y nos limitamos a mostrar un conjunto de hechos estilizados que sirvan, esperamos, para alimentar una discusión.

La literatura sobre el rol del Estado en el desarrollo económico y social de los países se ha enfocado principalmente a medir empíricamente el efecto que juega la totalidad del gasto fiscal sobre un único indicador que es crecimiento o PIB del país. Una debilidad de estos

estudios, según López (2011), ha sido la falta de un marco conceptual y teórico que les permita establecer una clara taxonomía del gasto para separar patrones de gastos que son pro-crecimiento de cuales no los son. López plantea que esta debilidad conceptual es probablemente la razón porque los resultados hasta ahora han sido decepcionantes y poco robustos. Por ejemplo, Barro (1991) y Landau (1986) entre otros concluyen que el gasto del gobierno tiene un impacto negativo sobre el crecimiento mientras que Ram (1986) y Romer (1989) encuentra una correlación positiva. Por otro lado algunos establecen que existe una asociación insignificante y frágil entre ambas variables como Kormendi and Meguire (1985), Sala-i-Martin (1997), Levine y Renelt (1992). Existen estudios sobre la composición del gasto público, pero al igual que estudios con el gasto agregado, aún no llegan a resultados suficientemente robustos Devarajan et al. (1996), Easterly and Rebelo (1993), Islam (1995). Análisis más recientes intentado determinar una taxonomía pero que aun no logra validarse en la discusión académica, este es el caso de López (2011) que logro resultados más robustos, separando entre gasto en bienes sociales para corregir imperfecciones del mercado versus gasto en bienes privados como subsidios a ciertas industrias. Sin embargo, aún no existe consenso en la literatura sobre el efecto que tiene el gasto fiscal y sus diferentes componentes sobre el crecimiento.

Este estudio busca no sólo explicar el efecto del Estado sobre el crecimiento económico del país, sino que comprendemos que el desarrollo de un país para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes debe contemplar una amplia gama de variables. En la literatura económica ha surgido un fuerte cuestionamiento a la sobrevaloración que se le da al crecimiento de PIB como único indicador de bienestar, que puede significar las políticas públicas van mal dirigidas y no logran contribuir a un desarrollo económico y social deseable. No es una novedad que actualmente en el mundo, luego de que gran parte de los países ha vivido un fuerte aumento en ingreso, este no se ha traducido en mejor bienestar para sus ciudadanos. A partir de este hecho diferentes corrientes de pensamiento han surgido, dentro de ellas, destaca el pensamiento de Sen (1999) quien plantea que la pobreza es multidimensional y no solo respecto al ingreso. Así por otro lado tenemos autores Wilkinson y Pickett (2009) que plantean que el enfoque de desarrollo no sólo debe ser el crecimiento económico, sino que este debe ir de la mano con disminuir la desigualdad en los países, que como ellos documentan, está asociada a fuertes problemas sociales y de salud pública.

Para facilitar las comparaciones, en primer lugar se analiza la correlación entre diferentes gasto social de los gobiernos⁸ mientras estaban en el rango de PIB per capita de 15.000 a 20.000 dólares⁹, con distintos indicadores de desarrollo; equidad, calidad de vida, comportamiento antisocial, nivel educacional y competitividad económica. En segundo lugar, se analiza el gasto social desagregado. A continuación de los principales hallazgos.

- *Desigualdad y Pobreza*

La pobreza es uno de los problemas sociales más fuertemente combatidos y gran parte de los países analizados en este trabajo muestran un éxito significativo en reducirla. En lo que sigue, con el objeto de facilitar las comparaciones, se considera una medición de pobreza relativa, comúnmente utilizada en países europeos y disponible para los países de la OCDE (Fuente: Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators). En particular, se considera pobreza como el porcentaje de personas que viven con menos de la mitad de la mediana del ingreso por hogar equivalente de cada país. En países desarrollados la pobreza está asociada a no tener acceso a bienes y servicios que son considerados la norma en un país particular. En este trabajo utilizamos la definición de pobreza relativa después realizado el cobro de impuestos y transferencias a las personas.

El promedio de pobreza relativa en países OCDE, a finales de la primera década de 2000, es de 11% de la población. Los países con mayores niveles de pobreza son México (21%), Israel (19,9%) y Chile (18,4 %). A su vez, los países con menos pobreza son República Checa (5,4%) y Dinamarca (6,1%).

La correlación entre el tamaño de estado, medido como carga tributaria, pasado y pobreza es negativa y significativa¹⁰ (Bravo-Ortega (2012)). Es decir países que tuvieron una carga tributaria mayor en el momento de tener el actual PIB per cápita de Chile, hoy tienen menor nivel de pobreza. Lo que encontramos en este trabajo que se puede observar en la Figura 6.a es que existe una correlación negativa y significativa con el gasto social en su totalidad

⁸ No fue posible realizar estas correlaciones para toda la muestra de los 21 países OCDE, debido a que no era posible compatibilizar las bases de datos de periodos de tiempo diferente. Por lo tanto este ejercicio fue realizado por países que alcanzaron la barrera de los 20.000 dólares per cápita antes de mediados de los ochentas. La base de datos utilizada fue la de 1960-1981. El total de países utilizados en este ejercicio fueron 16.

⁹ Utilizamos para cada tipo de gasto social, el promedio gastado por lo países cuando se encontraban en el rango de un PIB per cápita de 15.000 y 20.000 dólares per cápita.

¹⁰ A lo largo de este ítem hablaremos de significativas relaciones que presentan un nivel de significancia hasta 12%. En el Anexo 1 está especificada, para cada correlación, su grado de significancia. Las correlaciones significativas fueran controladas por PIB per cápita actual.

y el nivel de pobreza. Es decir países que gastaron más en programas sociales en el pasado, hoy tienen menores niveles de pobreza.

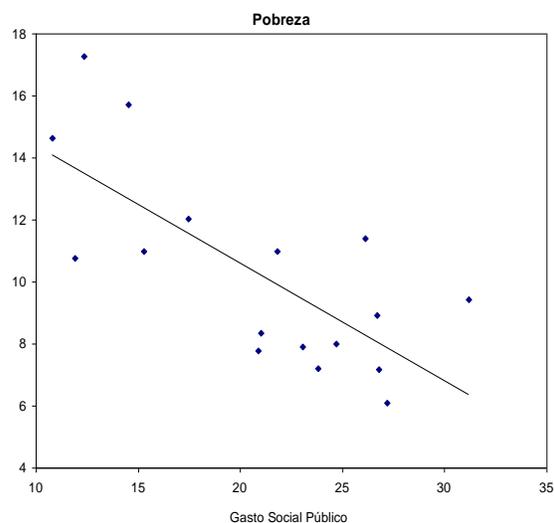


Figura 5a: Pobreza y Gasto Social

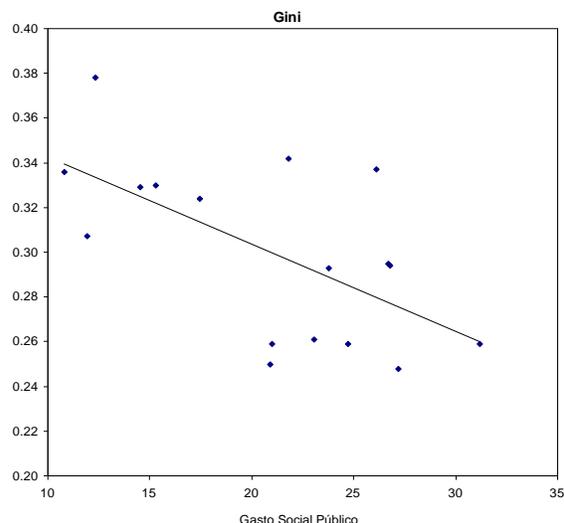


Figura 5b: Desigualdad y Gasto Social

La desigualdad de ingreso en los países es una preocupación constante de sus políticos y ciudadanos. Además de la igualdad como un principio moral, el reciente trabajo empírico de Wilkinson y Pickett (2009) muestra como países desiguales en términos de ingreso acarrear fuertes problemas sociales y de salud pública. Estos incluyen menor esperanza de vida, menores niveles de felicidad, mayor prevalencia de enfermedades mentales, mayor consumo de drogas, mayores niveles de sobrepeso, mayor numero de embarazos adolescentes, mayor numero de homicidios por habitante, y un mayor número de presos por habitante.

Para medir desigualdad de ingreso utilizamos el coeficiente de desigualdad Gini para datos finales de la primera década del 2000 (Fuente: Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators). En este trabajo utilizamos la definición de pobreza relativa después realizado el cobro de impuestos y transferencias a las personas. El rango de valores del coeficiente Gini va desde 0 en el caso de “perfecta igualdad” hasta 1 en el caso de “perfecta desigualdad”¹¹. Chile (0.494), México (0.476) y Turquía (0.409) tienen los mayores niveles

¹¹ El índice de Gini mide cómo la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la Línea. (Definición Banco Mundial)

de desigualdad de ingreso. En tanto la desigualdad es menor que el promedio en países nórdicos como Noruega (0.250) y europeos continentales como Bélgica (0.269).

La correlación entre tamaño del Estado y gini es negativa y significativa (Bravo-Ortega (2012)). Es decir, en promedio, países que tuvieron una carga tributaria mayor en el momento de tener el PIB per cápita de Chile actual, hoy tienen menor nivel de desigualdad de ingreso. En este trabajo encontramos, como muestra la Figura 6.b que existe una correlación negativa y significativa entre desigualdad y el gasto social en su conjunto.

El resultado de ambas correlaciones debe ser entendido con precaución ya que uno podría decir que esa correlación se debe a la relación existente entre las transferencias actuales con las pasadas. Podrías suponer que mayores gastos en el pasado impliquen mayores gastos actuales, y por lo tanto, no es necesariamente un efecto gasto social sobre la pobreza o la desigualdad lo que estamos observando. Por lo tanto, realizamos el ejercicio de ver qué ocurre si utilizamos la medición de pobreza y gini previa a impuestos y transferencias. Nos encontramos con que no sobreviven el nivel de significancia de la correlaciones del gasto social aunque se mantienen los signos de las pendiente. Esto resultado tampoco quiere decir que el gasto social no es útil para la disminución de estos indicadores, si no que muestra que el camino que han optado para disminuir la pobreza y desigualdad en los países es a través de gastos sociales.

- *Nivel de Educación*

La calidad de la educación es difícil de definir y cuantificar. Es más, se trata de un proceso multidimensional que afecta habilidades cognitivas y no cognitivas, y determinado por variables de índole social como la cohesión social y la transmisión valórica. Hecha esa consideración, una medida del nivel educacional comúnmente utilizada en estudios comparativos son los resultados promedio en la prueba estandarizada PISA. Se utilizan los resultados en las pruebas de lectura y matemáticas del año 2009. Los resultados más altos en lectura y matemáticas son de Corea y Finlandia y los más bajos son el Chile y México.

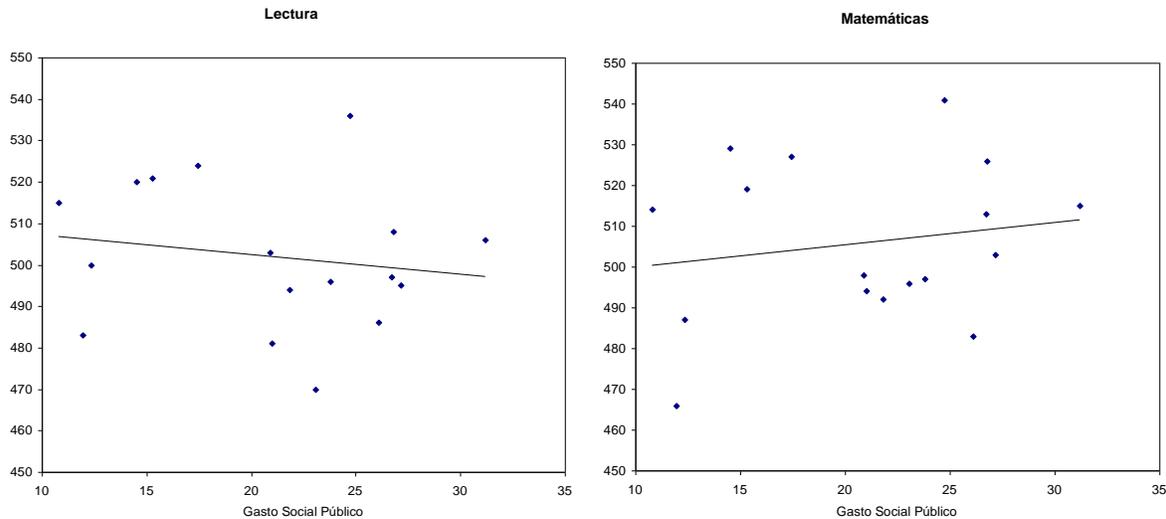


Figura 6a: Lectura y Gasto Social

Figura 6b: Matemáticas y Gasto Social

En Bravo-Ortega (2012) se observa una relación positiva entre el desempeño la prueba PISA en lectura y matemáticas, y la carga tributaria de estos países cuando tenían el nivel de desarrollo de Chile. En este trabajo encontramos que la correlación entre el gasto social es heterogénea y débil, ya que es negativa respecto a los resultados PISA en lectura y positivo respecto a matemáticas, y ninguna de ellas es significativa.

- *Esperanza y Satisfacción de Vida*

La esperanza de vida corresponde al promedio de años de vida esperados al momento de nacer. Estos datos corresponden al año 2008 (Fuente: Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators). En el año 2008 el promedio de esperanza de vida al nacer en la OCDE es mayor a 79 años. Sin embargo, existe una brecha de 9 años entre Japón (82 años) el país con mayor esperanza de vida, y Turquía (71 años) el país con menor esperanza de vida. La esperanza de vida de Chile es cercana a la media (78.8 años). Bravo-Ortega (2012) encuentra que no existe una correlación positiva clara entre la carga tributaria y la esperanza de vida. En el análisis de la relación con el gasto social lo que encontramos es una correlación muy cercana a cero y no significativa.

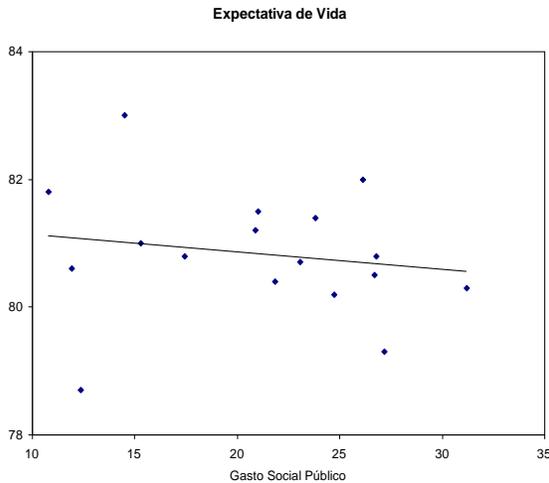


Figura 7a: Expectativa de Vida y Gasto Social

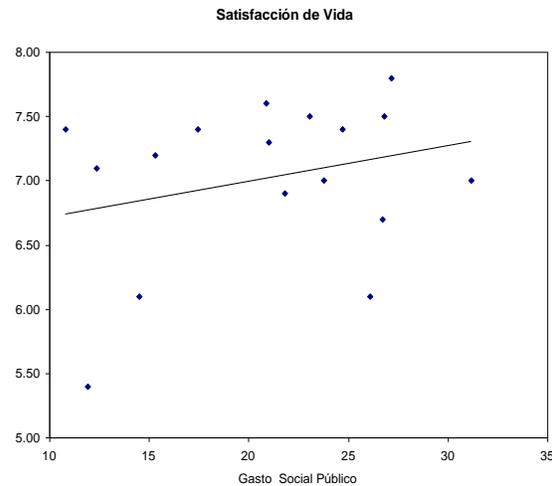


Figura 7b: Satisfacción de Vida y Gasto Social

La satisfacción de vida, es una medición de bienestar subjetivo basado en percepciones. Se basa en la respuesta –promedio nacional- de cada encuestado a la pregunta sobre cuán satisfecho se sienten con su vida en un rango de 1 que quiere decir “insatisfecho” a 10 que quiere decir “satisfecho”. Este indicador fue construido a partir de los resultados Gallup Survey y World Value Survey y corresponde al año 2005. Los países OCDE con mayor nivel de satisfacción según este indicador serían Irlanda (8.1) y Noruega (8.1). Mientras que los con menor nivel de satisfacción están Turquía y Hungría que están por debajo del promedio mundial. Chile esta sobre el promedio mundial (6.3) pero bajo el promedio OCDE (7.2). Bravo-Ortega et al. (2011) encuentran una correlación positiva entre la carga tributaria y satisfacción de vida. El gasto social esta correlacionado positivamente a este indicador, sin embargo la correlación no es significativa.

- *Comportamiento Antisocial*

La tasa de homicidio corresponde al número de homicidios por cada 100.000 habitantes (Fuente: Global Study On Homicide, 2011 UNODC). Es importante destacar que esta tasa representa la forma más extrema de crimen. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, constituye una de las medidas más confiables del nivel de seguridad de un país porque a diferencia de otros crímenes los asesinatos son generalmente reportados a la policía. En los países de la OCDE, el promedio de tasa de homicidio es de 2.2. Los países con mayores niveles de homicidio son México (18) y Estados Unidos (5). Mientras que los que

muestran menores niveles son Islandia y Austria. Chile con una tasa de 3.7 se encuentra por sobre el promedio OCDE y bajo el promedio Mundial (6.9).

El número de presos por 100.000 habitantes se obtiene del “OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics”. El promedio en la OCDE corresponde a 147 presos por 100.000 habitantes. Pero existe gran variación entre los países con un alto número de reos como Estados Unidos y Chile, que tienen niveles de 760 y 317 por cada 100.000 habitantes respectivamente. Mientras que los países con menor nivel de reos son Islandia y Japón con 44 y 63 reos por cada 100.000 habitantes.

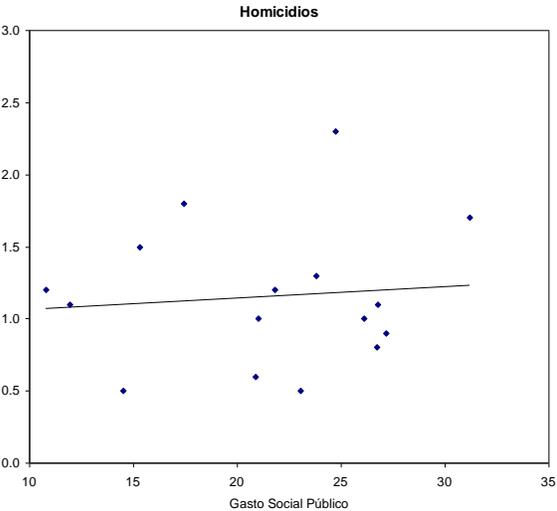


Figura 8a: Tasa de Homicidio y Gasto Social

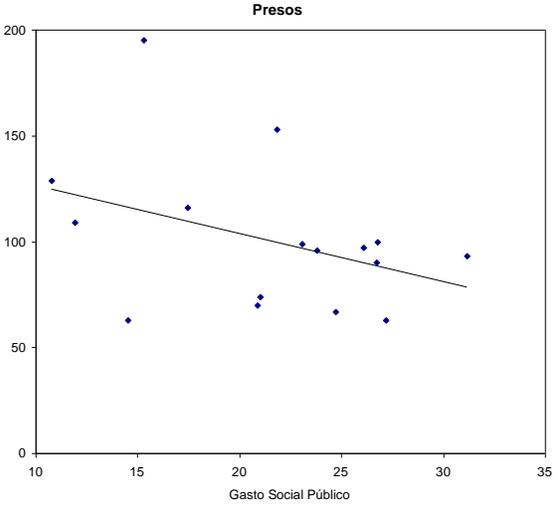


Figura 8b: Tasa de Presos y Gasto Social

Para realizar estas correlaciones sacamos a Estados Unidos de la muestra, ya que es el país que presenta niveles de ambos indicadores de violencia muy por sobre el resto. La primera que vemos en la Figura 9.a nos dice que existe una positiva pero débil correlación entre la tasa de homicidio de los países y el gasto social. Mientras que en la Figura 9.b se observa una correlación negativa entre la tasa de reclutos por habitante y el gasto social, que tampoco es significativa.

- *Crecimiento y Competitividad Económica*

Para finalizar, es importante analizar variables asociadas al crecimiento sostenido de un país. Utilizaremos dos indicadores; el crecimiento del PIB y un índice de competitividad económica.

Para crecimiento utilizamos un promedio de la tasa de crecimiento del PIB desde 1999 a 2007¹². Bravo-Ortega (2012) encuentran que la correlación entre crecimiento del PIB contra carga tributaria, donde se observa que no hay una relación clara entre ambas variables. En este trabajo encontramos que la correlación entre gasto social total en el pasado y crecimiento actual es negativa y significativa (Figura 10.a). Este resultado es bastante intuitivo para quienes plantean que este tipo de gasto es perjudicial para el crecimiento.

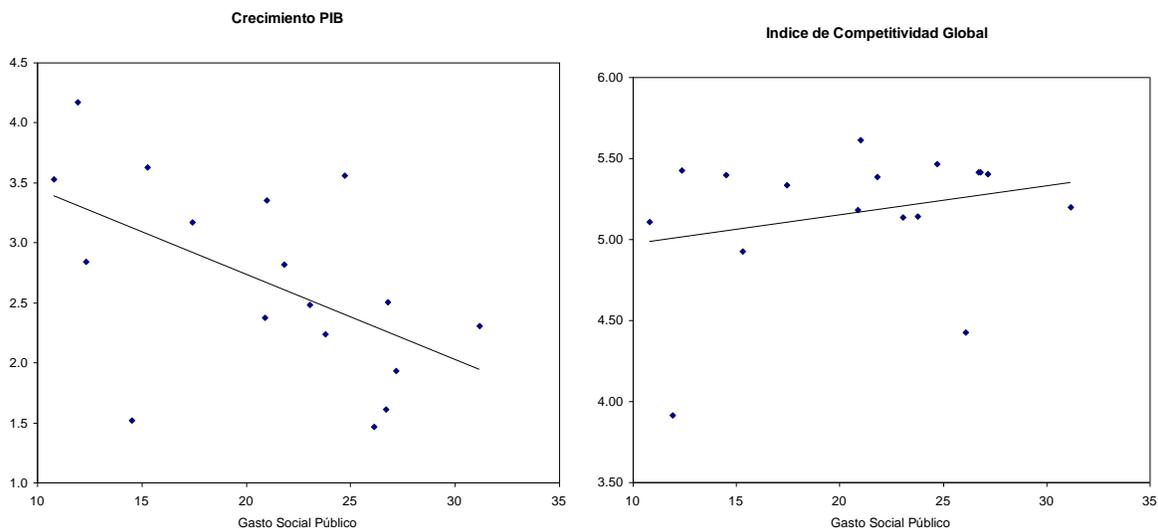


Figura 9a: Crecimiento Económico y Gasto Social

Figura 9b: Competitividad Económica y Gasto Social

Según el Foro Económico Mundial, los países deben aspirar, no sólo a tener crecimiento económico, si no que a alcanzar un nivel competitividad sustentable en términos económicos, sociales y ambientales. A raíz de esta premisa es que desde el 2005 se ha desarrollado un análisis del tema a través del Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index) (GCI), una herramienta que permite medir aspectos macroeconómicos y microeconómicos de la competitividad nacional a partir de una mezcla

¹²En el anexo 2 se encuentra un ejercicio más detallado que realizamos para analizar la correlación entre promedio tasa de crecimiento del PIB con carga tributaria. En principal resultado es que no hay una relación clara entre ambas variables.

de encuesta de percepciones a líderes empresariales y datos objetivos recopilados por agencias multilaterales.

El foro define competitividad como un conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. En principio, el nivel de productividad es un factor determinante del nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía. Es decir, lo esperable es que un país más competitivo crezca más rápido a través del tiempo. Por ende, el índice actual sería un predictor de las condiciones futuras del crecimiento de los países.

Para efectos nuestro análisis se considera el índice para el año 2011. Los diez países más competitivos se encuentran en la Figura 7. Entre los menos competitivos se encuentran Chad y Haití con un índice cercano a 2.9. Chile tiene una índice de 4.7 ocupando el lugar 31 del ranking global.

Suiza	1	5.74
Singapur	2	5.63
Suecia	3	5.61
Finlandia	4	5.47
EEUU	5	5.43
Alemania	6	5.41
Países Bajos	7	5.41
Dinamarca	8	5.40
Japón	9	5.40
Reino Unido	10	5.39

Figura. 7 Índice de Competitividad Global 2011

Bravo-Ortega (2012) encuentra una correlación entre carga tributaria y el Índice de Competitividad Global de los países, observándose una relación positiva entre ambas variables. En este trabajo encontramos que el gasto social en su totalidad está positivamente correlacionado pero no de manera significativa.

- *Efecto Gasto Social Desagregado*

Como explicamos previamente el gasto social es un conjunto de programas sociales que en nuestro caso es posible desagregarlo en diferentes tipos. En primer lugar se encuentra la separación entre 1) transferencias sociales y 2) gasto en educación.

1. *Transferencias sociales*

Nuestro descubrimiento es que las transferencias sociales en conjunto tiene una correlación significativa y negativa respecto a la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico. Es posible observar cada correlación en las figuras 10a, 10b, 10c. Respecto a los otros indicadores de desarrollo todos, a excepción de promedio satisfacción de vida de las personas de un país, tienen una correlación negativa con las transferencias sociales¹³.

Como mencionamos previamente fue posible desagregar las transferencias sociales en tres programas: gastos destinados a ingresos complementarios para familias pobres, pensiones, salud.

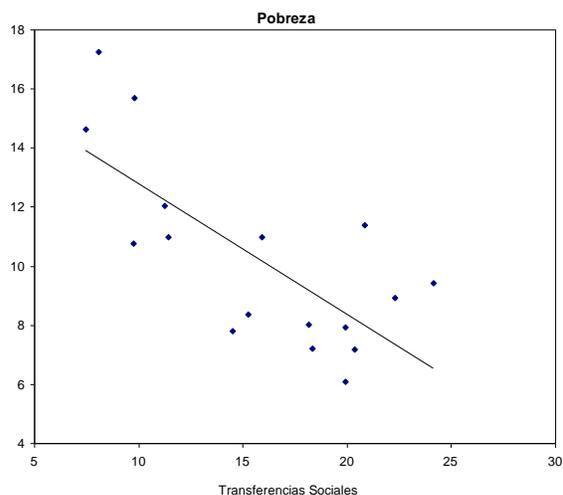


Figura 10a: Pobreza y Transferencias Sociales

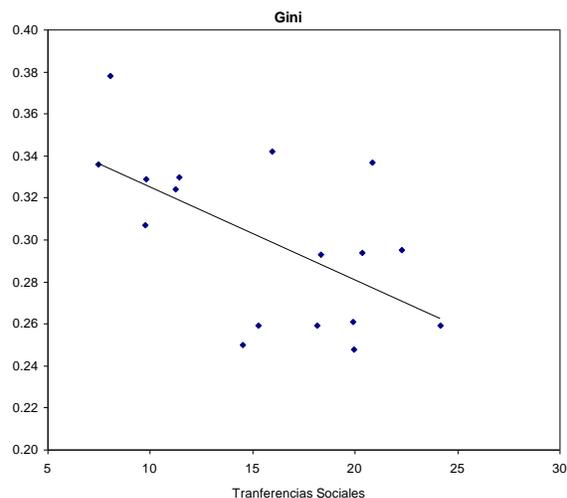


Figura 10b: Desigualdad y Transferencias Sociales

¹³ Los resultados de todas las correlaciones entre los tipos de gasto y los indicadores de desarrollo se encuentra en el Anexo 2.

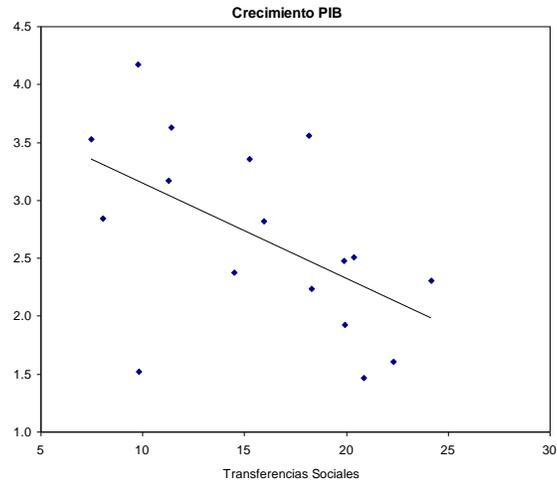


Figura 10c: Crecimiento Económico y Transferencias sociales

1.1. Pensiones

El gasto en pensiones públicas presenta las mismas correlaciones que las transferencias sociales en conjunto, que es una correlación negativa y significativa con el nivel de pobreza, desigualdad y crecimiento económico. Además presenta una correlación negativa y significativa con los niveles de puntajes de las pruebas pisa en lectura. Al igual que las transferencias sociales el gasto en pensiones presenta correlaciones con pendiente negativa para todo el resto de los indicadores excepto satisfacción de vida. Las transferencias sociales se mueven como lo hace el gasto en pensiones.

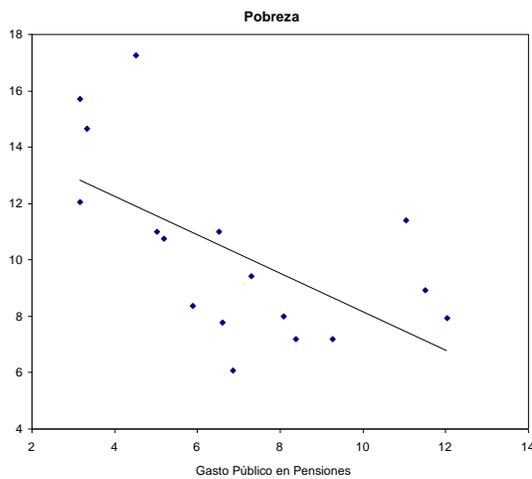


Figura 11a: Pobreza y Gasto en Pensiones

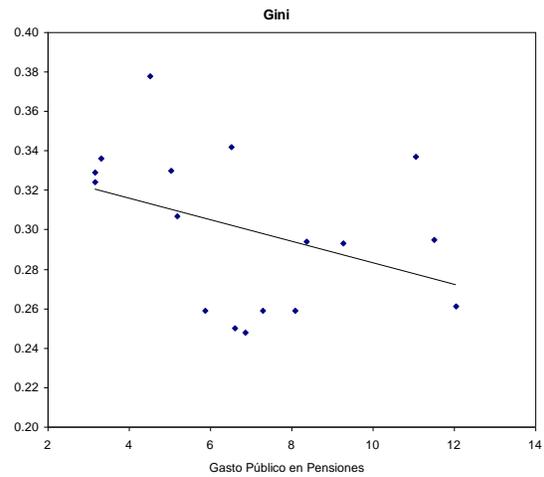


Figura 11b: Desigualdad y Gasto en Pensiones

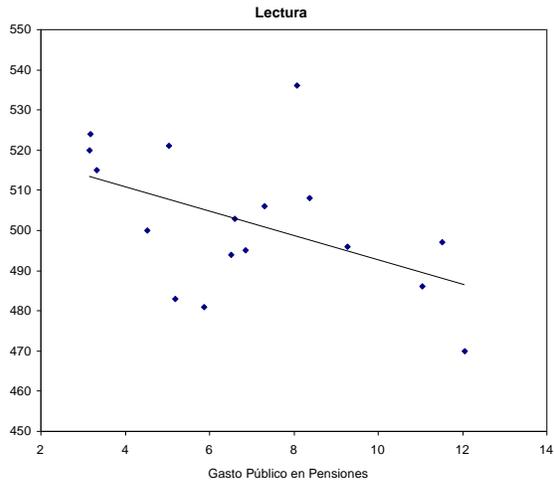


Figura 11c: Lectura y Gasto en Pensiones

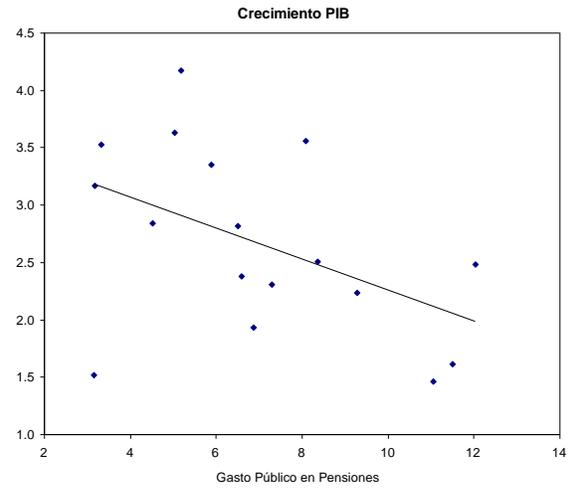


Figura 11d: Crecimiento Económico y Gasto en Pensiones

1.2. Salud

El gasto en Salud también presenta las mismas correlaciones significativas que las transferencias sociales totales respecto a la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico. Como se observa en las figuras 12.a, 12.b, 12.c.

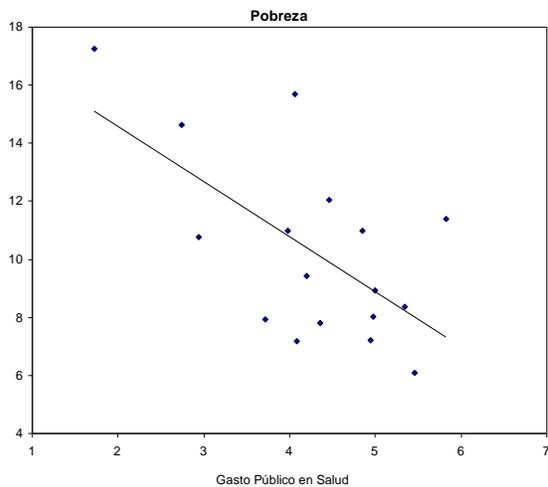


Figura 12a: Pobreza y Gasto en Salud

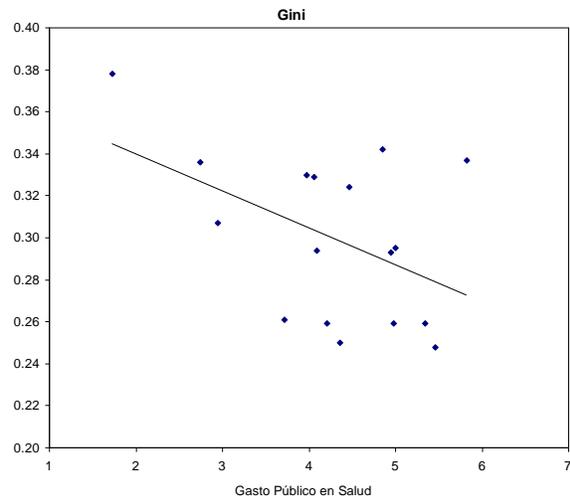


Figura 12b: Desigualdad y Gasto en Salud

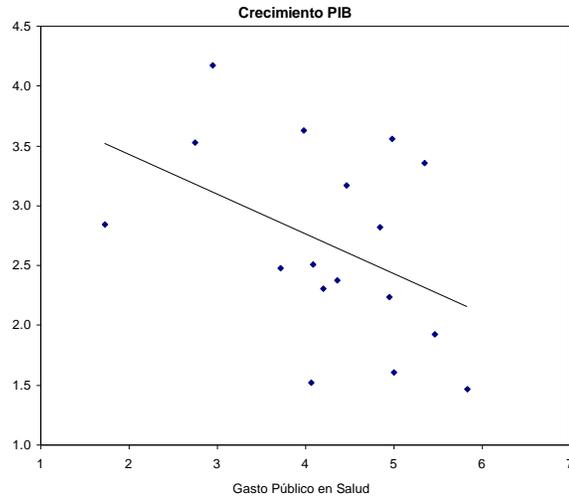


Figura 12c: Crecimiento Económico y Gasto en Salud

1.3. Ingreso Complementario

El gasto destinado a ingresos complementarios para las familias más pobres está también presenta dos de las tres correlaciones significativas que las transferencias sociales totales en relación a nivel de pobreza y desigualdad de los países. Como se observa en las figuras 12.a, 12.b, 12.c. Respecto a las otras correlaciones que no son significativas el gasto en salud esta correlacionado negativamente, a excepción de dos: el nivel de satisfacción de vida y el indicador de competitividad económica.

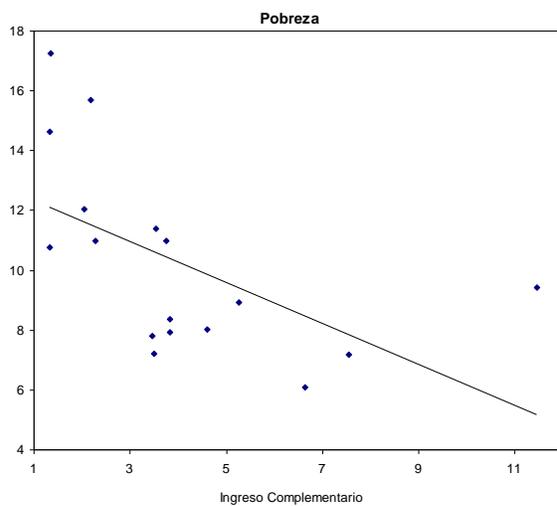


Figura 13a: Pobreza e Ingreso Complementario

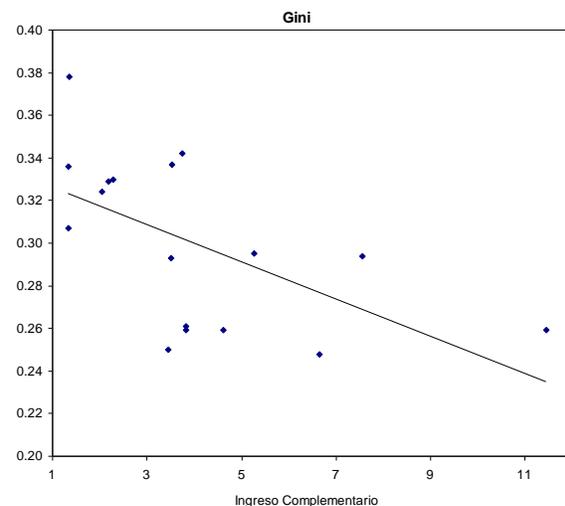


Figura 13b: Desigualdad e Ingreso Complementario

2. Educación

El gasto en Educación como mencionamos se diferencia del resto del gasto social porque tiene características asociadas diferentes. El gasto en educación tiene el mismo tipo de correlación positiva y significativa respecto a pobreza y desigualdad. Encontramos respecto a los resultados futuros en desempeño en pruebas PISA que está correlacionado positivamente con los resultados en los ítems de Lectura y Matemáticas, pero sólo este último tópico presenta una asociación significativa. También existe una correlación significativa y positiva entre gasto en educación y satisfacción de vida. Por último, encontramos que la correlación positiva entre gasto en educación y competitividad económica es significativa.

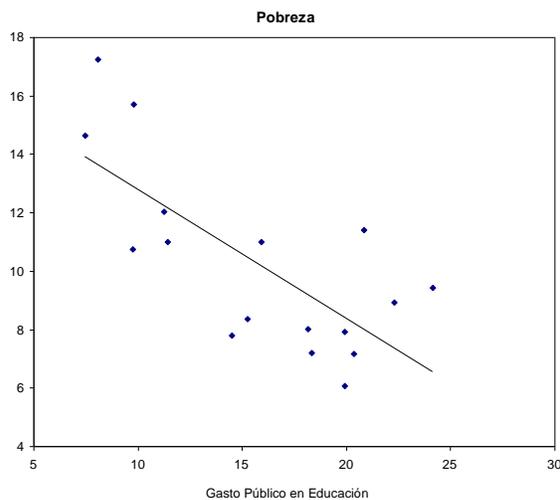


Figura 14a: Pobreza y Gasto en Educación

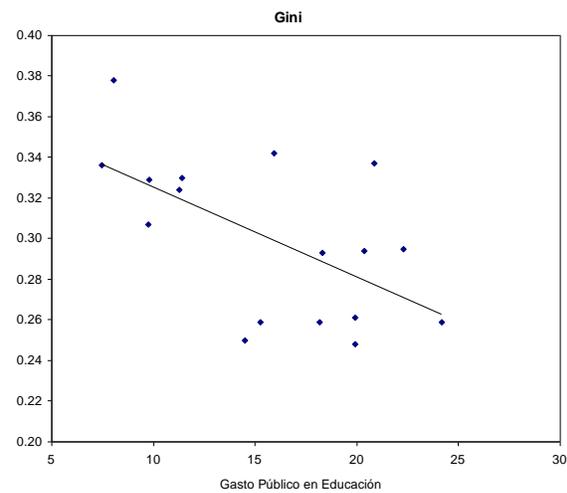


Figura 14b: Desigualdad y Gasto en Educación

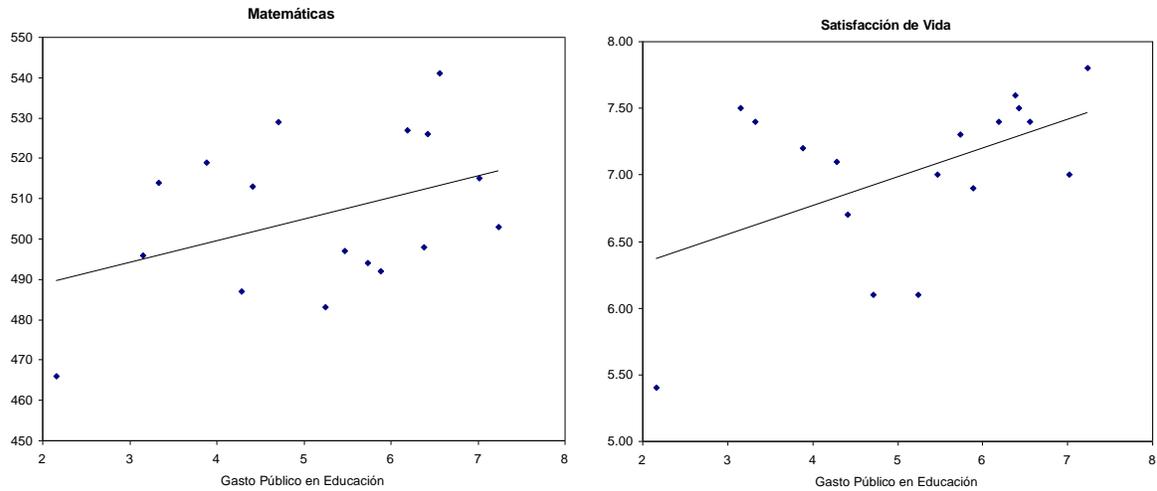


Figura 14c: Matemáticas y Gasto en Educación Figura 14d: Satisfacción de Vida y Gasto en Educación

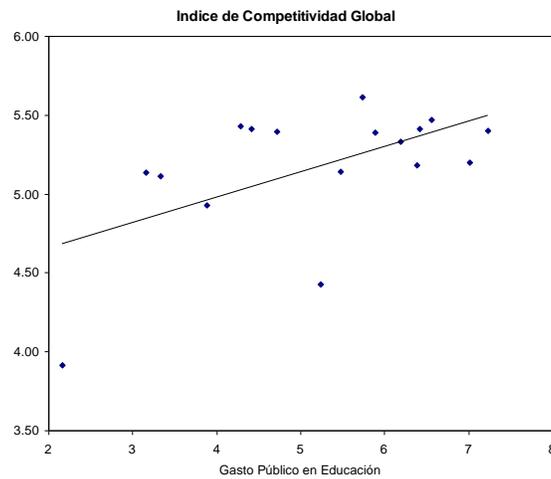


Figura 14e: Competitividad Económica y Gasto en Educación

En resumen, las correlaciones encontradas para gasto social y los diferentes indicadores de desarrollo, están respaldadas por correlaciones de los distintos componentes del gasto social. A continuación una explicación de cada una:

- Todos los gastos por separados presentan una relación significativa y negativa frente al nivel de pobreza y desigualdad. Es decir, países que gastaron más en gasto social total y cada uno de sus componentes, hoy presentan menores niveles de pobreza y desigualdad.

- La correlación positiva entre gasto social total y resultados en la prueba PISA de matemáticas está asociada al gasto en educación; mientras que la asociación negativa entre lectura y gasto social se observa en la correlación con gasto en pensiones. Sobre esta última correlación que parece bastante contraintuitiva, sabemos que en un comienzo quienes más gastaron en transferencias sociales no lo hicieron fuertemente en educación. Una posible explicación es que países que gastaron más en pensiones, puede que lo hayan hecho a costa del gasto en educación.
- No parece haber una relación muy clara entre esperanza de vida y ningún tipo de gasto social.
- La asociación entre el promedio de satisfacción de vida de las personas en los países y gasto social pasado, está respaldada por una correlación significativa y positiva con mayores gastos en educación. Es decir, países que gastaron más en educación cuando tenían entre 15.000-20.000 dólares per cápita, hoy presentan mayores niveles de satisfacción.
- El gasto social parece no tener una asociación muy clara respecto a indicadores de violencia.
- La correlación negativa entre gasto social y crecimiento económico estaría relacionado con la correlación negativa que presentaron todos los tipos de transferencias sociales con el crecimiento del PIB. En cambio, el gasto en educación contribuye a la correlación positiva entre gastos sociales y competitividad económica. Este resultado parece ir de la mano con la idea de que el gasto social puede ser perjudicial para el crecimiento, incluso a largo plazo, sin embargo también puede contribuir a aspectos que fortalezcan al desempeño económico futuro de los países.

CONCLUSIÓN

El objetivo de este documento es aportar a través de un análisis empírico al debate sobre las próximas reformas sociales en Chile. Lo que nos interesaba determinar es si un tipo de gasto social en particular se asocia con mejores o peores niveles de desarrollo económico y social. Esta pregunta es difícil de contestar por varias razones, entre ellas: el proceso de desarrollo es multidimensional y complejo; y el rol del Estado para facilitar el desarrollo es idiosincrático a las restricciones y ventajas que puedan tener cada país en un momento dado del tiempo. Es extremadamente difícil inferir causalidades lo que ha limitado las posibilidades de la literatura económica de hacerlo, sin embargo sí es posible advertir de ciertas correlaciones que pueden ser un aporte al debate.

Los principales hechos estilizados son los siguientes:

- Primero, en tendencia, los países de la OCDE satisfacen la Ley de Wagner para el gasto social de los países: desde la posguerra, el gasto social y sus componentes ha crecido en cada país como fracción del producto.
- Segundo, la tendencia indicada por la ley de Wagner contiene gran heterogeneidad en términos de trayectorias de crecimiento con diferentes gastos sociales.
- Tercero, mayor gasto en pensiones, salud, e ingreso complementario que tenían los países cuando se encontraban en el rango de PIB per capita que hoy está Chile está asociado con menores niveles de pobreza, desigualdad, y violencia sin embargo también con menores niveles de crecimiento económico.
- Cuarto, mayor gasto en educación en el pasado está correlacionado con menores niveles de pobreza y desigualdad, al mismo tiempo que mayor nivel de calidad en educación, satisfacción de vida y competitividad económica.

Las correlaciones simples que se presentan permiten un análisis acotado. Un desafío de literatura económica es intentar establecer e identificar causalidades de un modo más riguroso, más allá de las dificultades que ello tiene. Mientras esto ocurre, el país debe tomar decisiones respecto al rol del Estado en la satisfacción de derechos sociales y la

provisión de bienes públicos que afectan directamente el gasto público y su financiamiento, principalmente a través de los impuestos. En este estudio mostramos correlaciones que sugieren que mayores gastos en salud, pensiones, y educación están asociados a mayor equidad, satisfacción de vida, y competitividad económica.

Es posible que la relación positiva entre gasto social e indicadores sociales en múltiples dimensiones sea sensible a la naturaleza y la eficiencia del uso en los recursos públicos, o existan factores omitidos que inducen una correlación espúrea. Sin embargo, el peso de la prueba parece estar del lado de aquellos que creen que es posible superar los desafíos del desarrollo económico y social chileno sin reformas sociales importantes. Las estimaciones del costo de una reforma integral del sistema educativo, las inversiones necesarias para garantizar acceso equitativo a la salud, son consistentes con la visión de que el país debe considerar aumentar los gastos en estos programas sociales.

REFERENCIAS

- Afonso, A., Furceri, D. (2010) "Government size, composition, volatility and economic growth, *European Journal of Political Economy*", Volume 26, Issue 4, 517-532.
- Barro, R. J. (1991) "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *The Quarterly Journal of Economics*, 56 (425), 407-443.
- Bravo-Ortega, C., Cea, C., Hojman, D., Landerretche, O. (2012) "Algunas Correlaciones Incómodas: Carga Tributaria y Bienestar Social en Chile y la OCDE". *Trabajos de Investigación de Políticas Públicas N° 11*. Departamento de Economía. Universidad de Chile.
- Easterly, W. and S. Rebelo, (1993) "Fiscal Policy and Economic Growth: an empirical investigation", *Journal of Monetary Economics*, 24, 417-458.
- Esping-Andersen, G. (1990) "The Three Worlds of Welfare Capitalism". Princeton, NJ: Princeton University Press.
- "Global Study on Homicide" (2011), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- Hessami, Z. (2010) "The Size and Composition of Government Spending in Europe and Its Impact on Well-Being". *Kyklos*, 63 (3), 346-382.
- Hicks, A. Misra, J, Ng, T. N. (1995) "The Programmatic Emergence of the Social Security State". *American Sociological Review*, Vol. 60, No. 3, 329-349
- Huberman, M., Lewchuk, W. (2003) "European Economic Integration and the Labour Compact, 1850-1913". *European Review of Economic History* 7(1): 3-41
- Kormendi, R. C., Meguire, P. G. (1985) "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence". *Journal of Monetary Economics* 16(2), September, 141-63.
- Kristov, L., Lindert P, McClelland, R, (1992) "Pressure Groups and Redistribution", *Journal of Public Economics*, 48, 2, 135-163.
- Landau, D., (1986) "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980", *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, vol. 35(1), 35-75.
- Levine, R., Renelt, D. (1992) "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions". *The American Economic Review* 82 (5): 942-963.
- Lindert, P.H, (1996), "What limits social spending?" *Explorations in Economic History*, 33, 1, 1-34

- ----- (2004) "Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century". Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- López, R. (2011) "Fiscal spending for economic growth in the presence of imperfect markets". Manuscrito presentado en el Seminario de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Musgrave, R. A. (1969) "Fiscal Systems". New Haven, Conn. Yale University Press.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), (1985), "Social Expenditure 1960-1990", Paris, OCDE Publishing.
- ----- (2004) "Social Expenditure 1980- 2001", Paris, OCDE Publishing.
- ----- (2009) "*Society at a Glance 2009:OECD Social Indicators*", OECD Publishing.
- ----- (2011) "*Society at a Glance 2011:OECD Social Indicators*", OECD Publishing.
- Pampel, F. Galli, E, (2001) "Tax rates and Economic Growth in the OCDE Countries (1950-1990)". *Economic Inquiry*, 39, 1,44-57
- Peltzman, J. A., (1980). "The growth of goverment", *Journal of Law and Economic*, 23, 2, 209-288.
- Pickering, A., Rockey, J. (2011) "Ideology and the Growth of Government." *Review of Economics and Statistics*.
- Ram, R. (1986) "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series". *The American Economic Review* 76(1): 191-203.
- Rodrik, D. (1998). "Why do more open economies have bigger goverments?" *Journal of Political Economy*, 106, 5, 997-1032.
- Romer, P.M., (1989) "Human Capital and Growth," presented at the CarnegieRochester Conference on Economic Policy, Rochester, New York .
- Mahdavi, S. (2011) "A re-examination of Wagner's Law using US total state and local expenditure and its sub-categories", *Journal of Economic Studies*, Vol. 38, Iss: 4,398 – 413.
- Sala-i-Martin, X. (1997) "I Just Ran Two Million Regressions". *The American Economic Review* 87(2), 178-83.
- Sen, A. K. (1999). "Development as Freedom". Oxford University Press, 3-53.
- Texeira, R. (1987), "Why Americans don't vote: turnout decline in the United States", Nueva York, Greenwoods Press.

- Wagner, A. (1883) "The Nature of the Fiscal Economy", translated by Nancy Cooke. In *Classics in the Theory of Public Finance*, edited by Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock. New York: Macmillan, 1958.
- Wilensky, H. (1975) "The Welfare State and Equality", Berkeley, University of California Press.
- Wilkinson, Pickett. (2009) "The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better". London, Allan Lane.
- Wolfinger, R. Rosenstone, S.J., (1980) "Who votes?", New Haven, Yale University Press.

ANEXOS

Anexo. 1 Lista de Países

A continuación la lista de los países OCDE involucrados en este análisis empírico. Los primero 16 son los que fueron parte del ejercicio empírico de las correlaciones entre gasto público pasado con indicadores actuales de desarrollo. Japón, Finlandia y Reino Unido pasaron la barrera de los 20.000 dólares per cápita después de 1981 pero que aun así fueron incluidos en el ejercicio empírico debido a que la estimación de la variación de sus gastos no era significativamente diferente. Por lo tanto, para esos tres países el promedio de los gastos sociales asociados al periodo en que se encontraban en el rango del PIB per cápita, no incluye los datos de gasto de gobierno para tres años en el caso de Japón y Finlandia, 5 años en el caso del Reino Unido.

1. Australia
2. Austria
3. Bélgica
4. Canadá
5. Dinamarca
6. Países Bajos
7. Francia
8. Alemania
9. Grecia
10. Italia
11. Estados Unidos
12. Noruega
13. Suecia
14. Japón*
15. Reino Unido*
16. Finlandia*
17. España
18. Portugal
19. Suiza
20. Irlanda
21. Nueva Zelanda

Anexo. 2 Correlaciones Indicadores de Desarrollo y Gastos Sociales

Indicador	Pobreza		GINI		Lectura		Matemática		Esperanza Vida	
	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia
Carga Tributaria Total	Negativo	1%	Negativo	1%	Negativo	no	Positivo	no	Negativo	11%
Gasto Público Social	Negativo	1%	Negativo	5%	Negativo	no	Positivo	no	Negativo	no
Gasto Público en Transferencias Sociales	Negativo	1%	Negativo	5%	Negativo	no	Positivo	no	Negativo	no
Gasto Público en Pensiones	Negativo	1%	Negativo	12%	Negativo	5%	Negativo	no	Negativo	no
Gasto Público en Salud	Negativo	1%	Negativo	10%	Negativo	no	Positivo	no	Positivo	no
Gasto Público en Ingresos Complementarios	Negativo	1%	Negativo	5%	Negativo	no	Positivo	no	Negativo	no
Gasto Público en Educación	Negativo	10%	Negativo	10%	Positivo	no	Positivo	10%	Negativo	no

Indicador	Satisfacción de Vida		Homicidios		Presos		GCI		Crecimiento	
	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia	Signo	Significancia
Carga Tributaria Total	Positivo	5%	Negativo	no	negativo	no	Positivo	10%	Negativo	no
Gasto Público Social	Positivo	no	Negativo	no	negativo	10%	Positivo	no	Negativo	5%
Gasto Público en Transferencias Sociales	Positivo	no	Negativo	no	negativo	10%	Positivo	no	Negativo	5%
Gasto Público en Pensiones	Positivo	no	Negativo	no	negativo	no	Negativo	no	Negativo	10%
Gasto Público en Salud	Positivo	no	Negativo	5%	negativo	1%	Positivo	no	Negativo	10%
Gasto Público en Ingresos Complementarios	Positivo	no	Negativo	no	negativo	no	Positivo	no	Negativo	no
Gasto Público en Educación	Positivo	5%	Positivo	no	negativo	no	Positivo	5%	Negativo	no

