

XXII Jornadas de Historia Económica
Asociación Argentina de Historia Económica
Río Cuarto (Córdoba), 21-24 de setiembre de 2010

**“Gestión fiscal del gasto social: una aproximación a la experiencia
de diferentes tipos de *estado de bienestar* en el largo plazo”**

Paola Azar (pazar@iecon.ccee.edu.uy)
Sebastián Fleitas (sefle@iecon.ccee.edu.uy)
Instituto de Economía,
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República- Uruguay

Resumen

La provisión de servicios sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social y asistencia social) financiada a través del gasto público, es una de las herramientas más importantes con que los Estados influyen en la estructura socio-económica determinada por el mercado. Sin embargo, no todos los países tienen las mismas capacidades, ni enfrentan las mismas restricciones para destinar recursos a la provisión sostenible y de calidad de estos servicios, ni eligen hacerlo en la misma medida.

En esta ponencia se analiza el desempeño del gasto público social (educación, salud y seguridad social) durante el ciclo económico, para una muestra de 16 países (diez economías desarrolladas y seis economías de América Latina), en el período 1950-2008. Se busca indagar si la configuración de distintos tipos de “estados de bienestar” o “estados sociales” refleja disparidades de criterio en la gestión fiscal del gasto público social durante el ciclo económico.

Los resultados muestran que si bien los países latinoamericanos han tendido a proteger relativamente menos que los desarrollados las partidas de gasto público y gasto social de las fluctuaciones cíclicas del producto, entre los países más ricos caracterizados por diferentes tipos de “estados de bienestar” no se identificaron manejos marcadamente disímiles en el largo plazo. En cambio, entre los latinoamericanos, fue posible establecer algunas peculiaridades.

Introducción

Es comúnmente aceptado que la provisión de servicios sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social y asistencia social) financiada a través del gasto público, es una de las herramientas más importantes con que los Estados inciden en la estructura socio-económica determinada por el mercado, de modo de alentar una mejor distribución de los recursos y de las oportunidades.

No obstante, no todos los países tienen las mismas capacidades ni enfrentan las mismas restricciones para asegurar una provisión pública de servicios sociales de calidad. A la diferencia en los recursos disponibles, suele sumarse aspectos relativos a la orientación estratégica de las políticas y la sostenibilidad de los consensos requeridos para darles continuidad. Juegan, también, las asimetrías en torno al manejo fiscal y las dificultades que enfrenten las finanzas públicas en el contexto macroeconómico general. Por ejemplo, las economías de América Latina experimentan

25% más de recesiones que las ricas y las crisis resultan dos veces más prolongadas y cuatro veces más profundas (BID, 1995).

Este trabajo tiene como objetivo describir la gestión del gasto público social durante el ciclo económico y detectar si este manejo se encuentra vinculado a la configuración de distintos tipos de “estados de bienestar” o “estados sociales”, que den cuenta de patrones alternativos de provisión de servicios sociales. En este sentido, se plantea que una gestión estable del gasto social durante el ciclo podría reflejar este comportamiento, al tiempo que podría encontrar sus raíces en un diseño particular de la matriz de protección social.

En particular, se espera generar evidencia primaria (en base a la metodología de Talvi y Vegh, 2000) acerca de si esquemas de protección universales y amplios se corresponden con un manejo acíclico del gasto social, que otorgue permanencia a las prestaciones; que esquemas de protección menos comprehensivos pero sensibles a las demandas de cobertura de la población, presenten una dinámica anti-cíclica y que aquellos donde la prioridad no ha sido la calidad de la protección o su eficiencia, presenten un comportamiento pro-cíclico.

El análisis se realiza para 16 países (diez economías desarrolladas y seis latinoamericanas) y abarca el período 1950-2008. Comprende, pues, economías que presentan distintos grados de desarrollo y donde operan diferentes tipos de “estado de bienestar”, durante un período en que transitaron, además, por distintos esquemas de política económica. Para cada una, se estimaron series continuas de gasto público total y de educación y salud (“gasto en capital humano”) y seguridad social, de modo de visualizar su comportamiento durante los ciclos experimentados por el producto.

En esta primera aproximación, la discusión sobre la dinámica de largo plazo se complementó con una mirada de acuerdo a dos sub-períodos: 1950-1979 y 1980-2008. Esta división encuentra su fundamento en que la década del ochenta fue un período de quiebre, que tuvo efectos relevantes para todas las economías consideradas.

El análisis que aquí se presenta constituye un avance de una línea de investigación más amplia, que tiene como objetivo final generar evidencia sobre la medida en que la restricción fiscal ha condicionado el rol del sector público en la provisión de protección social en distintos tipos de economía (desarrolladas o en desarrollo) y bajo diferentes arreglos institucionales.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el apartado 1 se presenta el marco conceptual y los principales antecedentes que han servido de referencia a la investigación. En el apartado 2 se plantea el abordaje metodológico y se especifican las características y fuentes de los datos aplicados a las estimaciones. Los resultados globales están contenidos en el apartado 3; en el siguiente, se discuten algunos casos particulares. Finalmente, el apartado 5, resume los principales hallazgos y las consideraciones de cierre.

1. Antecedentes y marco para el abordaje

Se ha señalado que el gasto público social (básicamente en educación, salud y seguridad social) es sólo un “epifenómeno” de la sustancia del estado de bienestar (Esping Andersen, 1999) y que los análisis que hacen foco en su monto nada indican sobre el alcance, la cobertura ni la calidad de los servicios que financia. No obstante, el *quantum* de recursos que una sociedad destina a la protección y promoción social da cuenta de sus decisiones en términos de la asignación de recursos, lo cual constituye un dato tan relevante como su impacto efectivo.

La gestión de la política fiscal refleja una parte importante del compromiso que asumen los Estados con la sostenibilidad de los programas de protección social. De hecho, para que el gasto público social tenga efectos positivos es necesario un esfuerzo fiscal sostenido. Ajustar los programas de inversión social a los vaivenes cíclicos de la economía o a los cambios en las necesidades de financiamiento del gobierno, afecta seriamente su calidad y alcance. Por tanto, mantener una política de neutralidad cíclica de estas partidas (esto es, proteger los gastos sociales de las fluctuaciones del producto) y procurar que su volatilidad sea baja puede incrementar su eficacia.

En términos de la gestión fiscal agregada, pese a basarse en diferentes argumentos, tanto la “política fiscal óptima” (de origen neoclásico) como la “política activa de regulación” (más apegada al keynesianismo tradicional) recomiendan un desempeño fiscal contracíclico que privilegie la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio para manejar el resultado fiscal en función de las circunstancias macroeconómicas.

Sin embargo, la evidencia apunta a la existencia de un comportamiento procíclico de las finanzas públicas. Una amplia literatura se ha ocupado del estudio de la incidencia de los ciclos económicos en la gestión fiscal. Entre los trabajos más destacados, para los países del Grupo de los 7 (G7)¹, Fiorito y Kollintzas (1994) y Fiorito (1997) encuentran un perfil neutro de la política fiscal. Gavin y Perotti (1997) hallan prociclicidad en el gasto público de países de América Latina. Un tiempo después, Talvi y Vegh (2000) consideran 56 países en el período 1970-1994 y muestran que si bien

¹ Integran el Grupo de los 7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.

la política fiscal presenta un carácter neutro en el G7, el resto de las economías presenta un perfil procíclico, siendo éste mayor en los países en desarrollo. Hallerberg y Strauch (2002) indagan en el rol estabilizador de las finanzas públicas para Europa entre 1970 y 1992. Hallan un patrón contracíclico del gasto público derivado de las transferencias, que es contrarrestado por la reacción de las inversiones públicas al ciclo.

La alta prociclicidad del gasto público en América Latina, tomando datos desde los años noventa en adelante ha sido confirmada por diversos estudios (Hausmann, Perotti y Talvi, 1996; Martner y Tromben, 2003; Kaminsky, Reinhart & Vegh, 2004; Vergara 2005; Alberola y Montero, 2007). Braun (2007) señala que las finanzas públicas latinoamericanas registran dos veces más volatilidad que la de las economías industrializadas. Ello implica que el gasto del gobierno aumenta fuertemente durante los “buenos tiempos” y cae drásticamente durante las recesiones, amplificando la volatilidad económica y afectando negativamente el crecimiento.

Las razones con que se ha tratado de explicar la prociclicidad dan cuenta de una variedad de interpretaciones. Desde la corriente neoclásica, puede distinguirse entre quienes enfatizan en el rol de la ciclicidad en el acceso a los mercados internacionales de crédito (Aizenman, et. al., 1996; Gavin y Perotti, 1997a y 1997b) y quienes hacen foco en las presiones políticas, los problemas de agencia y las demandas de electores racionales durante el ciclo económico (Talvi y Vegh, 2000; Lane y Tornell, 1996, 1998 y Lane, 2003; Alesina y Tabellini, 2005 y Alesina et. al., 2007).

Para América Latina, la llamada “macroeconomía estructuralista” plantea que la prociclicidad deriva de la necesidad de contemplar durante los “boom económicos” las demandas emergentes de la población tras los períodos de crisis (sin que se hayan resuelto nunca las necesidades pre-existentes). También se ha apuntado al mal manejo macroeconómico, que fija las metas fiscales sin tener en cuenta el momento del ciclo provocando que el gasto se financie con ingresos transitorios. Como corolario, lejos de contraer préstamos para financiar un gasto contracíclico en las recesiones, la mayoría de los gobiernos de la región se mueven hacia los superávits (Ocampo, 2002; Ffrench-Davies, 2003, CEPAL, 2007).

A esta situación se suman las fuertes limitaciones en términos de financiamiento de los países de la región, que los hace altamente dependientes del mercado de capitales para poder sustentar sus gastos. Esto los expone a fases de ajuste y desajuste fiscal recurrentes que afectan tanto al gasto público como a la estructura tributaria, más allá de la estrategia contracíclica que pueda haberse diseñado.

La mirada al vínculo entre finanzas públicas y protección social ha ido variando con el tiempo. Como plantea Arenas (2003) se ha transitado de un enfoque de corto plazo, con eje en la demanda agregada y la liquidez disponible para el financiamiento, hacia una visión de mediano plazo centrada en la capacidad de satisfacer las necesidades de la población en situaciones de crisis, las restricciones presupuestarias inter-temporales y la eficiencia en la gestión pública.

El estudio de la sensibilidad del gasto social ante las fluctuaciones cíclicas del producto para países desarrollados ha mostrado la contraciclicidad del gasto en transferencias de desempleo y programas de bienestar, en tanto la inversión capital humano (educación y salud) presenta respuestas cíclicas positivas (Hallerberg y Strauch, 2002; Wibbels, 2006).

En el caso de América Latina, y cada uno con diferente instrumental metodológico, los estudios se han concentrado en la dinámica de la década del ochenta (Cominetti, 1994); el período que se inicia en los años noventa (Hicks y Wodon, 2001; Martner y Aldunate, 2006; Martínez y Espíndola, 2007; CEPAL, 2007); o en la información disponible entre 1970 y 1997 (Kauffman y Segura-Ubierno, 2001; Wibbels, 2006; Segura-Ubierno, 2007). Se ha encontrado prociclicidad del gasto social, sobre todo en el gasto en capital humano, en tanto la seguridad social parecería tener un desempeño acíclico.

No se detectó bibliografía que considerara períodos más amplios para realizar ejercicios buscando vinculaciones cíclicas en relación al gasto social ni que incurriera en el contrapunto entre economías con diferente grado de desarrollo para plazos extendidos. En gran medida, ello deriva de las dificultades para estimar series continuas de gasto social, para un conjunto amplio de países. Tampoco ha convocado especial atención la asociación entre el tipo de esquema de bienestar montado por estas economías y su gestión fiscal. El antecedente más directo de esta última línea reside en Segura-Ubierno (2007). El autor estudia los determinantes de la expansión del gasto social en América Latina entre 1973-1997, agrupando a los países por su inclinación mayor o menor a la expansión de los programas de protección social. El análisis de la ciclicidad del gasto social no constituye un capítulo central, aunque es relevado.

Basada en los antecedentes mencionados, la línea de investigación que comienza a abordarse en este trabajo aspira a avanzar en dos aspectos. Por un lado, en los vínculos entre la gestión macroeconómica del gasto público y la existencia de diferentes esquemas de “bienestar”, tratando de develar si el tipo de gasto y su expansión también se relaciona con un compromiso particular en términos del manejo de la macroeconomía. Por otro, en los determinantes de la expansión del gasto público social y su relación con la configuración de diferentes esquemas de bienestar. En

particular, el esfuerzo por incorporar como punto de partida los años cincuenta, pretende brindar insumos para aproximar la influencia de los diferentes modelos de crecimiento y orientaciones de política económica por la que transitaron tanto los países desarrollados como los latinoamericanos, desde entonces.

Dado este enfoque, es importante reconocer los arreglos institucionales con que las economías han organizado la provisión de servicios sociales desde la segunda mitad del siglo XX. De acuerdo a Esping-Andersen (1990), entre los países desarrollados, se encuentra un conjunto de “liberales”, que minimizan el rol del Estado, individualizan los riesgos y fomentan las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo. En ellos, las políticas sociales son básicamente asistenciales y se requiere la comprobación de los ingresos como indicación de necesidades. Integran el grupo Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá e Irlanda. Estados Unidos es característico de este modelo, aunque dado el menor alcance de sus programas sociales y la carencia de un sistema nacional de salud pública, configura un caso de “mínimos” dentro del propio patrón liberal.

El “estado de bienestar conservador” o “demócrata cristiano” es el grupo más heterogéneo. Tiene fuertes rasgos corporativistas. Existe un legado histórico estatista en función del cual se otorga un trato privilegiado a los funcionarios públicos y se contemplan beneficios adicionales de la seguridad social que responden a intereses corporativos. El régimen está fuertemente basado en el “familiarismo”, es decir, da prioridad al carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de sus miembros. Es el caso de Alemania, Austria, Francia y de los países mediterráneos. Estos últimos incluso, integrarían un caso especial, asociado al relativamente bajo desarrollo de sus esquemas de asistencia y al familiarismo especialmente marcado. Suiza integra este grupo, sin embargo, en términos del financiamiento y tipo de provisión de los programas sociales se asemeja a los “estados liberales”.

Los “estados socialdemócratas” de bienestar, propios de los países nórdicos presentan sistemas de seguro universal y buscan desmercantilizar el bienestar a fin de minimizar la dependencia del mercado. Apuestan a la socialización global de los riesgos con cobertura amplia y niveles de subsidio generosos (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega). Su financiación se realiza por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales.

En relación a América Latina, con frecuencia se ha señalado lo inadecuado de la referencia a “Estados de bienestar”. Estos serían una institución exclusiva de los países desarrollados, quizá de sólo algunos países de Europa o, de modo aún más restrictivo, creación de la socialdemocracia europea (Draibe y Riesco, 2006). De hecho, para remitir al caso latinoamericano, las clasificaciones

más difundidas los agrupan en países de Alto Esfuerzo de Bienestar (Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil) y los de Bajo Esfuerzo de Bienestar (México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Perú, República Dominicana y Guatemala)².

Un último aspecto a describir atañe a la periodización seleccionada. Tanto para el mundo desarrollado como para la región latinoamericana, existen argumentos para realizar una mirada a la etapa previa y posterior a los años ochenta.

Para el mundo desarrollado, que se había expandido dinámicamente durante el período de posguerra, la instalación del estancamiento económico y la inflación en los años setenta fue haciendo crecer las críticas en torno al “estado de bienestar”. Gradualmente, fue difundiéndose la percepción que éste había generado una estructura administrativa costosa e ineficiente, que basada en la economía productiva, retrasaba su crecimiento (Mishra, 1992). Como corolario, a partir de los ochenta se produjo una reorientación hacia sistemas de protección más descentralizados, privatizados, institucionalmente mixtos. No obstante, es importante destacar que la historia desde los años ochenta no fue de retroceso del “estado de bienestar”, sino de cambio de algunas de sus características, ya que el gasto social se estancó aunque no se redujo (Lindert, 2004).

Por su parte, en América Latina, tras “la crisis de la deuda” que terminó de desarticular el proceso de crecimiento por sustitución de importaciones, se estableció un nuevo paradigma basado en las recomendaciones del llamado “Consenso de Washington”. La agenda de reformas estructurales de los años ochenta procuró mejorar la eficiencia económica y la estabilización macroeconómica y en ese marco se replanteó el rol y naturaleza de los “estados sociales” y las políticas sociales en la región. Las dificultades para sostener regímenes de prestaciones sociales de carácter universal sobre la base de criterios de solidaridad; ineficiencias en la gestión del aparato del Estado; la desintegración del paradigma de pleno empleo fueron algunas de las razones esgrimidas para promover la descentralización de servicios y políticas, el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios, la focalización de programas hacia los más pobres y la incorporación de nuevos instrumentos de gestión del gasto público (CEPAL, 2006). Como suele marcarse, el saldo de estas reformas no ha sido efectivo para reducir drásticamente la pobreza y de mejora de la distribución del ingreso en la región, pero sí en relación al aumento del gasto social y el desarrollo de nuevas herramientas de gestión.

2. Metodología y datos

² Filgueira, Mesa Lago, Huber y Stephens, Martínez Franzoni han utilizado otras clasificaciones que arrojaron un agrupamiento similar de los países.

La descripción del comportamiento cíclico de las variables fiscales fue testeada en base a la lectura de su desvío estándar y de los coeficientes de correlación cruzada entre el componente cíclico de la variable fiscal y el producto, ambas en términos reales. Se aplica la metodología utilizada por Talvi y Vegh (2000) y Mailhos y Sosa (2000)³. Vergara (2008) presenta un análisis basado en la misma metodología para Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Brasil y Chile, desde los años noventa.

Para obtener los componentes cíclicos de las variables, a todas las series se les aplicó el filtro de Hodrick-Prescott. La metodología utiliza los componentes cíclicos para realizar las correlaciones, que eliminan los efectos derivados de los incrementos tendenciales de las variables en el largo plazo. Para estimar las correlaciones y calcular los desvíos estándar, y debido al fuerte incremento tendencial en los casi sesenta años de estudio, las variaciones cíclicas de cada variable se expresaron como proporción de la tendencia.

El comportamiento cíclico de las variables es recogido por el signo y la significación de las correlaciones. Una correlación positiva y significativa informa sobre la existencia de un comportamiento procíclico, mientras que una correlación negativa y significativa refiere a un comportamiento anticíclico. Cuando la correlación no es significativamente diferente de cero, no existe evidencia para rechazar un comportamiento neutro al ciclo.

El desvío estándar informa sobre la variabilidad de las series.

Se trabajó con la suma del gasto en educación y salud como indicador de “gasto en capital humano”, por un lado y con el gasto en seguridad social, por otro. Los primeros tienen un impacto redistributivo potente, que cubre a una porción amplia y no identificada de la población; en tanto los segundos tienden a ser regresivos y a corresponder con una porción organizada y relativamente menor de la población, sobre todo en los países menos desarrollados.

En esta primera aproximación, la lectura de la evidencia cuantitativa fue realizada a la luz de las clasificaciones sobre esquemas de protección social tomadas de la literatura disponible.

La muestra de países incluidos en el análisis comprende a Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, España, Italia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza, Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica y México.

³ Mailhos y Sosa (2000) discuten el comportamiento cíclico de la política fiscal para Uruguay en el período 1955-1998, siguiendo la metodología propuesta por Talvi y Vegh (2000).

Las series de gasto público social en educación, salud y seguridad social incluyen tanto el gasto en funcionamiento y salarios como el de inversión. En general, en los países con estructuras de gobierno centralizadas, los gastos en educación y salud se ubican en la esfera del Gobierno Central, en tanto la seguridad social suele encontrarse fuera de la Administración Central, porque abarca organismos que tienen una lógica propia de recaudación y de gasto. La referencia al Gobierno Central Consolidado permite considerar en forma conjunta el gasto de estos dos ámbitos institucionales.

Para América Latina (con excepción de México) esta clasificación permite explicar la mayor parte del gasto público orientado a la administración y ejecución de políticas de todo el Estado, y en particular, de políticas sociales. En cambio, para los países de fuera de la región, la estructura del gasto público, y sobre todo social, aparece mucho más descentralizada. En estos casos, los distintos niveles de gobierno (estatal, provincial, local) tienen un grado mayor de autonomía en la captación de ingresos y en la ejecución del gasto público. Para contemplarlo, sin desdibujar la real magnitud de recursos destinados a fines sociales, fue necesario considerar el gasto del Gobierno General, como sucede en el caso de Estados Unidos, Dinamarca, España, Noruega y Suecia.

Por otra parte, no escapa a las estimaciones realizadas, que el gasto en seguridad social e incluso en salud pública de los países aquí considerados, deriva de estructuras de cobertura y financiación de distinta naturaleza. Los seguros sociales organizados bajo la lógica de la protección contra situaciones particulares, con foco en “la necesidad” y ligadas a la actividad laboral y no al “derecho” de las personas, como el de Estados Unidos se contraponen al modelo de los países nórdicos, financiados con impuestos generales y de acceso universal para toda la ciudadanía. El resto de los países se sitúa en un nivel intermedio, en que la cobertura aparece ligada al contrato de trabajo, pero no adopta un cariz residual como el de los sistemas anglosajones.

Pese a las diferencias reconocidas, el foco del análisis reside en relevar el manejo macroeconómico de los gastos (en el sentido amplio antes planteado) que los Estados reputan como sociales durante el ciclo, más allá de cuál sea el contenido concreto de los mismos en cada caso. En este sentido, la configuración de las políticas de bienestar y sus implicancias en términos de resultados se considera como dada y lo que intenta identificarse es en qué medida, tales configuraciones predisponen o no, a un manejo fiscal específico.

La contribución más relevante en términos de la muestra seleccionada refiere a la dimensión temporal de las series, ya que pudo reconstruirse información para el período 1950-2008.

Las series históricas sobre gasto público por funciones no se encuentran disponibles de manera continua y los sub-períodos en que se recoge información de distintas procedencias, deben ser sometidos a un conjunto de decisiones metodológicas para su compatibilización. Para los países europeos, los datos entre 1950 y 1970 fueron tomados de Flora (1987). Entre 1960 y 1980 se reconstruyeron en base a Lindert (2004) y en adelante, provienen del “Government Financial Statistics” (GFS) del Fondo Monetario Internacional⁴. Los vacíos de esta última base, así como la actualización posterior a 2002 fueron cubiertos a partir de la consulta a los sitios oficiales de estadísticas de cada país y de la base de datos del Banco Mundial (“World Development Indicators”). Para Estados Unidos, los datos fueron tomados de *Historical Statistics of the United States Colonial Times to 1970*, Bicentennial Edition. Desde 1970 en adelante, los datos fueron tomados de la página web del U.S Bureau of Labor Statistics y el U.S Bureau of Economic Analysis. De estas mismas fuentes, sumadas las *Penn World Tables*, fueron obtenidos los datos sobre nivel de producto corriente y constante.

En lo que atañe a educación, los países de la OCDE lo relevan aparte y bajo criterios diferentes al resto del gasto público social, por lo que la información fue obtenida directamente de las bases de la OCDE o de los propios estados nacionales.

En el caso de los países latinoamericanos, la información fue extraída de “Anuarios Estadísticos de las Naciones Unidas” para las décadas del cincuenta y sesenta, lo que permitió estimar las series de gasto total y social. Las décadas del setenta y ochenta fueron tomadas de los volúmenes del GFS y en adelante, de bases de datos de CEPAL. Los vacíos de información también fueron cubiertos con datos relevados a partir de estadísticas de los propios países y con la base de datos de Kaufman y Segura (2001)⁵. La base de OXLAD (Oxford Latin American Economic History Database: oxlad.qeh.ox.ac.uk), así como los Cuadernos Estadísticos de CEPAL (www.eclac.org/deype/cuaderno37) permitieron estimar series continuas de producto corriente y constante.

⁴ En el caso de España, las series de gasto por funciones entre 1950 y 2000 fueron elaboradas por Espuelas, S. de la Universidad de Barcelona y complementadas con datos de la OCDE tanto en la base de datos de gasto social como con la base de educación. Las series de PBI e IPC fueron tomados del Instituto Nacional de Estadística de España y también de Carreras y Tafunell (coord.) (2005).

⁵ Chile: Jofré, et. al. (2000) y Braun, et. al. (2000), además de Instituto de Estadísticas de Chile, el Banco Central de Chile y la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES).

Uruguay: bases elaboradas por el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Universidad de la República) y reunidas en Azar, et. al. (2009). La información para 2000-2008 se tomó del Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (gasto público y social), del Banco Central del Uruguay (PBI) y del Instituto Nacional de Estadística (índice de precios).

Colombia: estadísticas históricas sobre gasto público elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación, desde 1950 (aunque no incluyen gastos en seguridad social, que fueron tomados de Anuarios de Naciones Unidas).

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

3. El comportamiento cíclico del gasto total y el gasto social

Este apartado se compone de dos secciones: en la primera se presentan los resultados del análisis de las correlaciones para el período 1950-2008 y para los sub-períodos previo y posterior a 1980. En la segunda, se muestra la volatilidad de las series, considerando los mismos cortes temporales.

3.1. Análisis de las correlaciones cruzadas

Tal como fuera planteado, el signo y significación estadística del coeficiente de correlación cruzada entre el componente cíclico de la variable fiscal y el del producto (tomados, en ambos casos, como porcentaje de sus tendencias), informan acerca de la pro-ciclicidad, neutralidad cíclica o anti-ciclicidad de las partidas de gasto. La lectura que aquí se plantea busca identificar en qué medida los diferentes países optaron por -o lograron- “proteger” el gasto público social de los vaivenes cíclicos de la economía.

Los resultados para la totalidad del período se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Correlaciones cruzadas entre 1950 y 2008

	Período 1950-2008		
	Gasto Total	Gasto en...	
		Capital humano	Seguridad Social
Estados Unidos	0.1508	-0,0234	-0.3010*
p-valor	0.2544	0,8606	0.0205
Observaciones	59	59	59
Gran Bretaña	-0,2492*	-0,0576	-0,2766*
p-valor	0,057	0,6647	0,034
Observaciones	59	59	59
Suiza	-0,2603*	-0,3199*	-0,0449
p-valor	0,0527	0,0162	0,7425
Observaciones	56	56	56
Dinamarca	0.0412	0,0630	-0.0954
p-valor	0.7566	0,6355	0.4724
Observaciones	59	59	59
Noruega	0.1063	-0,0041	-0.1320
p-valor	0.4228	0,9754	0.3191
Observaciones	59	59	59
Suecia	-0.2485*	0,5383*	0.1354
p-valor	0.0623	0,0436	0.3151
Observaciones	57	57	57
Alemania	0.1133	0.1674	-0.0784
p-valor	0.3969	0.2092	0.5584
Observaciones	58	58	58
Francia	-0.0090	0.2115	0.1766
p-valor	0.9471	0.1142	0.1889
Observaciones	57	57	57
España	0.2474*	0.1255	-0.2176
p-valor	0.0660	0,3569	0.1071
Observaciones	56	56	56
Italia	-0.2024	0.1931	0.0341

p-valor	0.1243	0.1500	0.8010
Observaciones	59	57	57
Argentina	0,3279*	0,5046*	0,3261*
p-valor	0,0112	0,0001	0,0142
Observaciones	59	56	56
Chile	0.2978*	0.4252*	0.0889
p-valor	0.0220	0.0008	0.5032
Observaciones	59	59	59
Costa Rica	0.4948*	0.2305*	0.0061
p-valor	0.0001	0.0875	0.9644
Observaciones	59	56	56
Uruguay	0.4446*	0.5306*	0.2592*
p-valor	0.0004	0.0000	0.0474
Observaciones	59	59	59
Colombia	0,0996	0,3350*	0,2810*
p-valor	0,4529	0,0058	0,0359
Observaciones	59	59	56
México	0.2002	0.2156	0.0590
p-valor	0.1284	0.1105	0.6657
Observaciones	59	56	56

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

* Correlación significativa al 10%

Considerando la dinámica del gasto total, el análisis de la ciclicidad para el período en su conjunto (1950-2008) permite observar dos perfiles diferenciados: el de los países desarrollados (salvo España) y el de los latinoamericanos. En el primer grupo, el gasto público es neutro al ciclo o directamente anti-cíclico (caso de Gran Bretaña, Suecia y Suiza). Para España, el coeficiente de correlación positivo, da cuenta de la vulnerabilidad del gasto total frente a los ciclos, dato que no parece llamativo en un país de la llamada “periferia europea”. En oposición, resulta destacable que en el largo plazo Italia (otro país perteneciente al mismo grupo) presente neutralidad cíclica.

En el segundo grupo, se halla un manejo procíclico (a excepción de Colombia y México): el más acentuado en Argentina, Costa Rica y Uruguay.

Cuando se atiende al comportamiento de los gastos sociales aparecen algunas diferencias. Estados Unidos y Gran Bretaña, regímenes de bienestar típicamente “liberales”, presentan contra-ciclicidad únicamente en el gasto en seguridad social, es decir que este gasto tiende a crecer cuando el producto cae y viceversa. Para Suecia, aparece la prociclicidad en el gasto en capital humano⁶, en tanto en Suiza este tipo de gasto es contra-cíclico. Para el resto de los países (incluido España), los gastos sociales son neutrales al ciclo.

Dentro del segundo grupo, Argentina y Uruguay reiteran la elevada prociclicidad en ambos componentes del gasto social, patrón que verifica también Colombia. Chile y Costa Rica, sólo registran ese desempeño con relación al gasto en capital humano y finalmente, México vuelve a presentar neutralidad cíclica en este tipo de gasto.

⁶ El cálculo del coeficiente de correlación para educación y salud por separado, revela que la pro-ciclicidad hallada corresponde al comportamiento del gasto en salud.

Por lo tanto, una primera observación apunta a que las partidas sociales de las finanzas públicas tendieron, en general, a ser protegidas de las fluctuaciones cíclicas (a-cíclico) en aquellos países en que sucedió lo mismo con el gasto total (economías desarrolladas). Por otro lado, no existió un patrón de protección explícito para el gasto social en el manejo fiscal la mayor parte de las economías de la región (incluso, en Colombia, con un gasto total a-cíclico, registra prociclicidad del gasto social).

La estimación de las correlaciones para años previos y posteriores a 1979 permiten mostrar el desempeño cíclico de las partidas de gasto total y social, primero en el período de mayor expansión del rol del Estado en la economía y luego, tras el surgimiento del nuevo consenso global en torno al rol del Estado en la economía, con que se abrió la década del ochenta. El Cuadro 2 contiene los resultados para cada una de las etapas:

Cuadro 2: Correlaciones cruzadas 1950-1979 y 1980-2006

	Período 1950-1979			Período 1980-2006		
	Gasto Total	Gasto en..		Gasto Total	Gasto en..	
		Capital humano	Seguridad Social		Capital humano	Seguridad Social
Estados Unidos	0.1914	-0.0339	-0.2731	-0.0995	-0.0339	-0.6562*
p-valor	0.3110	0.8589	0.1443	0.6075	0.8613	0.0001
Observaciones	30	30	30	29	29	29
Gran Bretaña	-0.2293	-0.0679	-0.0203	-0.3333*	-0.0318	-0.6050*
p-valor	0.2229	0.7215	0.9152	0.0773	-0.0318	0.0005
Observaciones	30	30	30	29	29	29
Suiza	-0.2629	-0.5167*	-0.0165	-0.2541	-0.0208	-0.1409
p-valor	0.1765	0.0049	0.9336	0.1919	0.9163	0.4744
Observaciones	28	28	28	28	28	28
Dinamarca	0.1245	0.1034	-0.0340	-0.3149*	-0.0983	-0.4184*
p-valor	0.5122	0.5866	0.8586	0.0961	0.6121	0.0239
Observaciones	30	30	30	29	29	29
Noruega	0.0560	-0.1874	-0.1643	0.1806	0.2359	-0.1262
p-valor	0.7690	0.3213	0.3857	0.3484	0.2180	0.5141
Observaciones	30	30	30	29	29	29
Suecia	-0.1144	0.1303	0.1294	-0.4107*	0.4177*	0.2137
p-valor	0.5473	0.4926	0.4956	0.0333	0.0302	0.2844
Observaciones	30	30	30	27	27	27
Alemania	0.0110	0.0673	-0.2364	0.3016	0.3093	0.2095
p-valor	0.9539	0.7240	0.2085	0.1189	0.1092	0.2847
Observaciones	30	30	30	28	28	28
Francia	0,0572	0,2052	0,3406*	-0.3030	0.2514	0.1692
p-valor	0,7726	0,2948	0,0762	0.1101	0.1883	0.3803
Observaciones	28	28	28	29	29	29
España	0.1389	0.0927	-0.2917	0.4968*	0.2762	0.2773
p-valor	0.4643	0.6259	0.1178	0.0098	0.1720	0.1702
Observaciones	30	30	30	26	26	26
Italia	-0.2430	0.1415	0.0457	-0.0433	0.3060	-0.0203
p-valor	0.1958	0.4556	0.8104	0.8236	0.1206	0.9201
Observaciones	30	30	30	29	27	27
Argentina	0,2379	0.6121*	0.4041*	0.5700*	0.6189*	0.3691*
p-valor	0,2055	0.0007	0.0366	0.0012	0.0003	0.0488
Observaciones	30	27	27	29	29	29
Chile	0.3399*	0.5872*	0.2014	0.3730*	0.2958	-0.1769
p-valor	0.0661	0.0006	0.2858	0.0463	0.1192	0.3586
Observaciones	30	30	30	29	29	29
Costa Rica	0.5496*	0.4427*	-0.2600	0.4868*	-0.1178	0.3378*
p-valor	0.0017	0.0207	0.1903	0.0074	0.5428	0.0731
Observaciones	30	27	27	29	29	29
Uruguay	0.4887*	0.4652*	0.161	0.5113*	0.7481*	0.4880*
p-valor	0.0061	0.0096	0.3952	0.0046	0.0000	0.0072
Observaciones	30	30	30	29	29	29

Colombia	0.2138	0.3051	0.2746	-0.0739	0.4149*	0.3483*
p-valor	0.2566	0.1012	0.1658	0.7031	0.0252	0.0641
Observaciones	30	30	27	29	29	29
México	0.4890*	-0.2092	-0.1577	-0.0165	0.7112*	0.5048*
p-valor	0.0061	0.2949	0.4321	0.9322	0.0000	0.0052
Observaciones	30	27	27	29	29	29

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

* Correlación significativa al 10%

Efectivamente, el desempeño de los países hoy desarrollados de la muestra apunta a la existencia de dos dinámicas diferentes en las etapas consideradas. Entre 1950 y 1979, estas economías presentan neutralidad cíclica en casi todas las partidas de gasto analizadas: totales y sociales.

En cambio, el panorama se altera entre 1980 y 2008. En este subperíodo, Estados Unidos presenta un comportamiento anti-cíclico del gasto en seguridad social. Gran Bretaña y Dinamarca registran contraciclicidad en el gasto total y en seguridad social. En Suecia, aparece contraciclicidad en el gasto total pero una fuerte pro-ciclicidad del gasto en capital humano (que recoge la prociclicidad del gasto en salud). Finalmente, para España se encuentra pro-ciclicidad en el gasto total. El resto de los países no registran alteración alguna en este aspecto de su manejo fiscal.

El pasaje de la “edad de oro del capitalismo” y el desarrollo del “Estado de Bienestar” a una etapa en que se sucedieron recesiones, crecimientos moderados y expansiones, en el marco de una fuerte crítica a las instituciones de protección social, parece haber tenido impactos sobre la gestión de los componentes del gasto social en el ciclo.

Para los países de América Latina, el cambio de la etapa de “crecimiento hacia dentro” a la de liberalización económica amplió la prociclicidad encontrada a nivel de los gastos sociales, salvo en el caso de Chile. En particular, Colombia y México verifican un comportamiento significativamente procíclico de sus gastos sociales, aún con un manejo del gasto total que se revela neutro respecto a las fluctuaciones del producto.

La comparación de la dinámica de los países de la región parecería indicar que en Chile se logró una protección más eficaz del gasto social ante los vaivenes del nivel de actividad.

Como se advirtió en el marco conceptual, la presencia de neutralidad cíclica en el gasto total permite inferir un manejo fiscal que procura amortiguar, o al menos no acentuar, las fluctuaciones del nivel de actividad. La neutralidad de las partidas del gasto social, o su “protección” ante los vaivenes del producto, informa además, sobre un esfuerzo fiscal que impacta directamente en el mantenimiento de la calidad y la eficacia de prestaciones muy sensibles para el bienestar y el desarrollo económico, sobre todo en períodos de recesión y crisis.

Para los países de América Latina, el patrón de comportamiento ha sido claramente pro-cíclico, indicando que no se ha podido implementar, ya sea por carencias en cuanto a su diseño o por problemas estructurales de las finanzas públicas latinoamericanas, una estrategia de protección de los gastos sociales. Así, más allá de su tendencia de largo plazo, el gasto social tendió a crecer por encima de ésta cuando la economía lo hizo (lo cual, probablemente haya coincidido con un acceso a nuevas fuentes de financiamiento) y se redujo cuando estas circunstancias se revirtieron.

3.2. Volatilidad cíclica

El desvío estándar se utiliza como una medida de variabilidad relativa de cada partida, informando si la ciclicidad de la variable fiscal fue mayor o menor que la de otras variables fiscales o la del producto. El Cuadro 3 recoge lo hallado para este estadístico en el período 1950-2008:

Cuadro 3: Volatilidad cíclica (desvíos estándar en porcentaje de su tendencia), 1950-2008

Período 1950-2008				
Países	PBI	Total	Gasto en...	
			Capital humano	Seguridad social
Estados Unidos	1,40%	2,37%	2,17%	4,83%
Gran Bretaña	1,20%	2,33%	2,48%	2,85%
Suiza	1,85%	3,01%	2,70%	5,49%
Dinamarca	1,38%	2,61%	3,67%	4,31%
Noruega	1,00%	2,66%	4,59%	4,38%
Suecia	0,99%	1,44%	2,11%	2,76%
Alemania	1,20%	1,41%	2,32%	3,05%
Francia	0,90%	1,84%	4,95%	16,09%
Italia	1,17%	2,39%	3,28%	3,30%
España	1,67%	3,71%	6,55%	10,26%
Argentina	3,18%	10,24%	14,52%	17,17%
Chile	3,56%	10,06%	12,96%	11,86%
Costa Rica	2,26%	6,40%	9,35%	31,92%
Uruguay	2,96%	9,62%	10,23%	13,33%
Colombia	1,20%	8,87%	9,02%	16,37%
México	1,95%	7,13%	9,66%	20,91%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

Los países desarrollados que aquí se consideran registran una volatilidad cíclica de su producto menor que la de las economías latinoamericanas, característica compatible con su trayectoria de crecimiento más estable. Entre ellos, Suiza, España y luego, Estados Unidos, son las economías que verifican la mayor volatilidad.

Entre las economías de América Latina, las ubicadas al sur del continente (Argentina, Chile y Uruguay) aparecen como más volátiles, para el conjunto del período. Ello podría tener que ver con trayectorias de apertura económica más tempranas y destacadas que en el resto.

En todos los casos (con excepción de Francia), la variabilidad del producto es marcadamente menor que la del gasto total. En las economías desarrolladas, la variabilidad del gasto- que además, se encuentra en general, desligada de las fluctuaciones cíclicas del producto- no fue demasiado pronunciada. Francia, Alemania y Suecia son los casos de menor volatilidad. En cambio, para los

países de la región, la variabilidad no sólo aparece conectada al ciclo del producto, sino que además revela un comportamiento del gasto público extremadamente volátil (en particular, para Argentina, Chile y Uruguay).

En cuanto a los componentes sociales del gasto público, aunque con desvíos mucho más elevados en los países en desarrollo que en los más ricos, la volatilidad del gasto total es superada por la de los gastos sociales. En particular, las fluctuaciones más pronunciadas se encuentran para la seguridad social, en comparación con el gasto en capital humano. Esto se verifica para todos los países de la muestra.

Mientras Alemania y Suecia reportan las menores volatilidades en ambos componentes del gasto social, España y Francia se sitúan en el otro extremo, con valores marcadamente elevados para el gasto en seguridad social. En estos últimos países, sin embargo, también se había verificado que los gastos estaban desligados del ciclo económico.

En los países latinoamericanos, los vaivenes del nivel de actividad se vinculan con profundas variaciones en las partidas de gasto social. En este desempeño, a las condiciones macroeconómicas, que probablemente incidan a través de las restricciones de financiamiento, puede presumirse que se suman dificultades de índole política para erigir consensos en torno a la prioridad de mantener este tipo de gasto. Las estimaciones para los sub-períodos definidos se presentan en el Cuadro 4:

Cuadro 4: Volatilidad (s.d. en porcentaje de su tendencia), 1950-1979 y 1980-2008

Período 1950-1979					Período 1980-2006				
	Gasto en...					Gasto en...			
	PBI	Total	Capital humano	Seguridad social		PBI	Total	Capital humano	Seguridad social
Estados Unidos	1,63%	3,20%	2,92%	6,62%	Estados Unidos	1,12%	0,89%	0,95%	1,69%
Gran Bretaña	1,36%	3,03%	2,91%	2,63%	Gran Bretaña	1,03%	1,34%	1,98%	3,10%
Suiza	2,35%	4,02%	2,59%	6,65%	Suiza	1,15%	1,53%	2,84%	4,14%
Dinamarca	1,57%	3,54%	5,02%	5,86%	Dinamarca	1,18%	1,05%	1,30%	1,70%
Noruega	0,89%	2,94%	5,36%	5,80%	Noruega	1,12%	2,27%	3,52%	2,08%
Suecia	0,83%	1,61%	2,30%	3,56%	Suecia	1,16%	1,25%	1,90%	1,51%
Alemania	1,39%	1,53%	2,09%	3,32%	Alemania	0,97%	1,30%	2,59%	2,80%
Francia	1,02%	2,55%	3,20%	6,54%	Francia	0,79%	0,73%	6,25%	21,80%
Italia	1,41%	3,18%	3,53%	4,37%	Italia	0,88%	1,17%	3,03%	1,46%
España	2,05%	3,57%	8,18%	13,63%	España	1,12%	3,94%	4,04%	4,00%
Argentina	2,56%	12,99%	19,47%	22,74%	Argentina	3,76%	6,50%	7,84%	9,91%
Chile	3,22%	13,48%	17,57%	16,02%	Chile	3,93%	4,63%	5,25%	4,76%
Costa Rica	2,33%	4,76%	11,70%	35,81%	Costa Rica	2,22%	7,82%	6,58%	28,25%
Uruguay	2,12%	11,49%	12,46%	16,88%	Uruguay	3,67%	7,39%	7,47%	8,47%
Colombia	1,09%	11,34%	9,74%	20,77%	Colombia	1,33%	5,43%	8,39%	11,20%
México	1,65%	7,19%	11,79%	27,94%	México	2,24%	7,20%	7,35%	11,14%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

Con respecto al producto, las economías de América Latina registraron desvíos estándar más elevados después de los ochenta. Ello podría corresponderse con el cambio de modelo de crecimiento que caracteriza a ambas etapas: durante la primera, predominó –aunque debilitándose– la lógica de economía cerrada y de “crecimiento hacia dentro”; en la segunda, se produjo el auge de los modelos aperturistas y de creciente liberalismo económico. En general, los países desarrollados muestran volatilidades mayores para el primer sub-período, pero en su caso, las diferencias entre ambas etapas son más moderadas.

En relación al gasto público, se encuentra que la volatilidad cíclica del período de la inmediata posguerra hasta los ochenta fue mayor que desde entonces. También en esa última etapa, en general, la variabilidad del gasto se ubicó por encima de la del producto, aunque la brecha entre ambos estadísticos se redujo por una considerable amortiguación en las fluctuaciones del gasto. Los países desarrollados y en desarrollo lograron un desempeño más estable del gasto total, la diferencia reside en que en los latinoamericanos ello se produjo en una etapa de gran inestabilidad del producto, escenario que no correspondió a los países desarrollados.

Una mirada a casos particulares, permite observar la marcada reducción en la volatilidad cíclica del gasto en Chile, que desde 1980 pasó a acompañar, prácticamente, el nivel de fluctuaciones del producto (que, de todos modos, continuó siendo relativamente elevado). En este sentido, si bien la condición de prociclicidad se mantuvo, la menor variabilidad del gasto parecería apuntar a un manejo fiscal más prudente. Colombia y México, junto España, son los únicos países en que el gasto total incrementó su volatilidad en el segundo sub-período. En los tres casos, esto podría ligarse a la expansión del gasto público que tuvo lugar en las últimas décadas del período.

Atendiendo a las partidas de gasto social, en las dos etapas su volatilidad cíclica superó la del gasto público, salvo en Gran Bretaña en que este patrón se verificó desde 1980 en adelante, pero no para las décadas siguientes a las de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, entre 1980 y 2008, se hallaron las fluctuaciones de menor entidad, a excepción de Francia que registró el comportamiento opuesto, elevando la volatilidad del gasto social para el período más reciente. Para el conjunto de los países, por tanto, parecería encontrarse una gestión del gasto social que tendió a mantenerlo en niveles más estables sobre los últimos años. En la región, aunque con variabilidad elevada, Argentina, Chile y Uruguay fueron los que más avanzaron en amortiguar las fluctuaciones de ambos componentes del gasto social.

3.3. Algunos apuntes sobre los resultados hallados y la configuración de esquemas de bienestar en los países

El objetivo de este trabajo no reside en indagar en las características particulares de las finanzas públicas y los regímenes de bienestar de cada economía, sino en brindar insumos para detectar correspondencias entre este aspecto del manejo fiscal y la configuración y mantenimiento de distintos esquemas de protección social.

Perfilados desde la segunda posguerra, pero superando los altibajos que imponían los conflictos bélicos y la Gran Depresión, Europa Continental se orientó decididamente hacia sistemas impositivos progresivos y a la ampliación de sus programas sociales. Por tanto, en la era de posguerra, al liderazgo que ejercían en términos de bienestar los países escandinavos desde el período anterior a 1930 (junto a Gran Bretaña), se les unió el resto de los países continentales: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Holanda.

Dado el vínculo entre este cambio de rumbo y la asunción de una nueva posición de la Iglesia y de los partidos políticos católicos a favor de la redistribución (en gran medida, motivado por el interés de la justicia social, en combinación con la necesidad de enfrentar la amenaza del avance del comunismo), estos países se han conocido como “estados de bienestar demócrata-cristianos” (Huber y Stephens, 1999; Lindert 2004). Esta categorización tiende a coincidir con la de “estados de bienestar conservadores”, señalada por Esping Andersen (1990).

Por su parte, Suiza y Estados Unidos (además de Japón) resistieron firmemente el aumento de los impuestos y de las transferencias sociales, ubicándose aún hoy en los niveles más bajos entre los países desarrollados.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el presente trabajo, para el conjunto del período, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza fueron las economías desarrolladas que presentaron contraciclicidad en sus gastos en seguridad social (los dos primeros hacia las últimas décadas del período) y en capital humano (es el caso de Suiza entre 1950-1980)⁷. Dinamarca registró contraciclicidad del gasto en seguridad social para las últimas décadas del siglo XX, pero ello no se reflejó en la dinámica de largo plazo.

Estos rasgos podrían encontrarse ligados al carácter asistencial del diseño de las transferencias, otorgando mayores ayudas y prestaciones mínimas en momentos de recesión y actuando en contrario, durante los auges.

⁷ Gran Bretaña fue tempranamente líder en programas de bienestar en el siglo XIX, pero no en el siglo XX, incluso cuando mucho del impulso a la atención de las políticas sociales provino de Londres. Se ubicó en el promedio de los países europeos hacia 1930 y desde entonces, aumentó las transferencias sociales y estuvo por encima del promedio de las naciones industriales, sin detentar una posición especialmente destacada (Lindert, 2004).

Para el resto de los países revisados (continentales y socialdemócratas) se halló neutralidad cíclica. La excepción fue Suecia, en donde reviste un importante peso el efecto de la “reforma del sistema de salud” que tuvo lugar durante la década del noventa.

En América Latina, los llamados “estados sociales” o protectores más tempranos, presentaron prociclicidad y una elevada volatilidad en las variables fiscales y el producto (Argentina, Chile y Uruguay). Colombia y México, por su parte, constituyen casos en que la ponderación del gasto social en el producto y el gasto total ha sido históricamente baja y el desarrollo de la protección social relativamente tardío. En estos casos, la prociclicidad del gasto social no se correspondió con el comportamiento neutral del gasto total y en México se dio una neutralidad cíclica de los gastos sociales. Ambas características podrían estar en línea con el monto reducido de los recursos destinados a los fines sociales, que por ello no constituyen un fin de ninguna política que busque la estabilización o los equilibrios de las cuentas públicas.

4. Foco en casos particulares

A partir de la información relevada fue posible distinguir algunos casos que reflejaron dinámicas particulares, destacadas del contexto de los resultados globales por región o por tipo de configuración de su sistema de protección social.

4.1. Gasto en salud y seguridad social en Suecia, entre 1980 y 2008

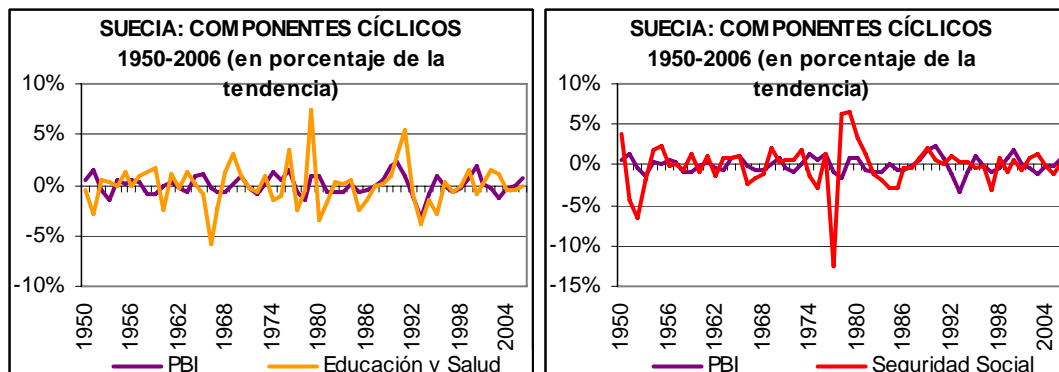
En el marco de la severa recesión económica que experimentó a principios de los noventa, Suecia implementó una reforma de su sistema de salud, que alteró su forma de financiamiento. Como consecuencia, el gasto público en salud se redujo considerablemente. En 1990, representaba 89,9% del total (público y privado en salud) y tras la reforma, en 1998 se situó en 83,8%. No obstante, con el tiempo, la inicial eficiencia del sistema comenzó a mostrar falencias: los costos se elevaron y el sistema de pagos tradicional, resultó el más eficiente. También la seguridad social también experimentó una reforma en la década del noventa, instalando una combinación de dos sistemas complementarios de contribución definida: uno de reparto con cuentas individuales nocionales y otro de cuentas individuales de capitalización⁸.

Tal como se muestra en el Gráfico 1, desde principios de los años noventa, las variaciones del producto sobre su tendencia fueron acompañadas por las variaciones del gasto en salud. A los

⁸ A diferencia de las reformas estructurales que se han dado en la región, el componente de capitalización individual es administrado por una entidad pública, que delega en el sector privado solo la inversión de los fondos aportados (CEPAL, 2006).

efectos del objeto de este trabajo, la reforma de la seguridad social no generó cambios en el comportamiento cíclico del gasto en seguridad social, que continuó un perfil neutro.

Gráfico 1. Suecia: Componentes Cíclicos del Gasto Social



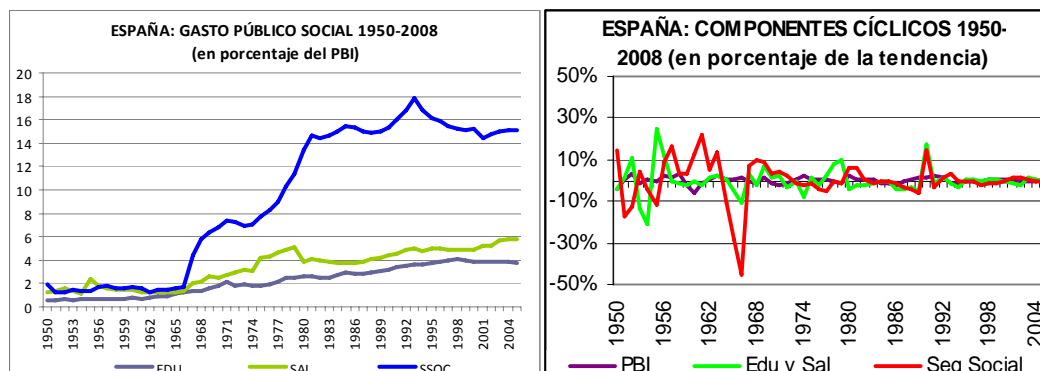
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

4.2. Neutralidad y prociclicidad en España

En el caso de España, el gasto total presentó un comportamiento procíclico, mientras que las partidas de gasto social mantuvieron un perfil neutro. Este comportamiento del gasto público total puede contrastar con la idea que el proceso de fuerte crecimiento español en las últimas décadas del siglo XX, podría haber sido acompañado por una mejora en el manejo fiscal y de las partidas de gasto social. Sin embargo, que este comportamiento no se verifique en los datos relevados, puede deberse al rezago relativo respecto a las cuestiones fiscales y de protección social de España, que sólo fue logrando superar a lo largo de los últimos 30 años.

En este sentido, en España, incluso más que en los países latinoamericanos, importa tener en cuenta el nivel del gasto público y del gasto social. Tomando los datos de mediados de los años cincuenta la relación entre el gasto del Estado y la renta nacional era 23% en Alemania, 30% en Francia, 16% en Italia y del 25% en el Reino Unido; esa misma relación no alcanzaba 10% en España (Carreras y Taffunell, 2005). La cantidad de recursos públicos destinados al gasto social era residual (Gráfico 2).

Gráfico 2. España: Gasto Público sobre PBI y comportamiento cíclico de gasto total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

El tamaño relativo del Estado español se hizo más pequeño comparativamente en el siglo XX, particularmente desde la posguerra hasta los años setenta. En la década de 1950 el porcentaje del Estado en la renta nacional descendió a los niveles de principios de siglo (de 13,5% del producto en 1935 pasó a 9,5% en 1955).

De esta forma, para el primer período, la neutralidad cíclica podría tener que ver con cierta displicencia del Estado respecto al gasto público social y con el comienzo del desarrollo del estado de bienestar, que se reflejará con más definición en los años ochenta (no tanto con el “resguardo” al gasto social como en el desarrollo del estado de bienestar de posguerra de los países industrializados). Los gastos sociales se desarrollaron a partir de 1979, tras el Pacto de la Moncloa, con que se cerró el franquismo.

4.3. La mejora de la gestión fiscal de Chile

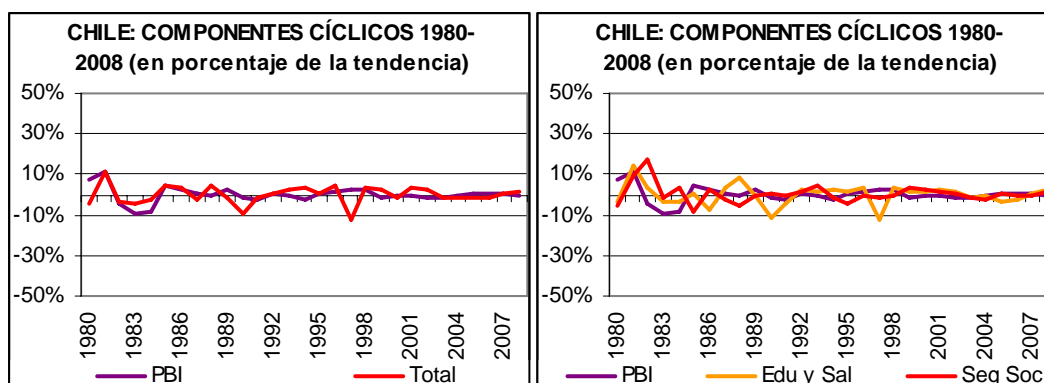
Si bien manteniendo la prociclicidad, Chile experimentó un cambio en la gestión de sus finanzas públicas hacia el segundo sub-período. A la menor volatilidad de las variables fiscales se sumó la neutralidad cíclica de los gastos en capital humano y seguridad social.

Desde fines los años noventa, Chile ha aplicado políticas contracíclicas, combinando altas tasas de crecimiento con fuertes reducciones de la deuda pública. Además, se ha aplicado la regla de superávit estructural, por la que el gasto crece según el producto de tendencia, independientemente de las fluctuaciones del producto efectivo. A su vez, los ingresos no previstos del cobre van al Fondo de Compensación, cuyos únicos objetivos son la acumulación de reservas y los pagos anticipados de deuda externa.

El comportamiento hallado con relación a los componentes de seguridad social y salud puede vincularse a las importantes reformas que tuvieron lugar desde la década de los ochenta (instalación de las Administradoras de Fondos de Pensiones, reforma del sistema de salud pública). Hacia 2003 se comenzó a instrumentar una nueva reforma para vincular financieramente al conjunto de la seguridad social (ISAPRE y FONASA) con el sector público para evitar los problemas de selección de riesgos e ineficiencia, así como para introducir más solidaridad en el sistema (CEPAL 2006).

El Gráfico 3 muestra que tras las severas fluctuaciones derivadas de la crisis de la deuda, el producto tendió a presentar una trayectoria más estable. El gasto total fue amortiguando sus vaivenes desde finales de la década del noventa, cuando presentó un comportamiento neutro al ciclo. Lo mismo tendió a suceder con las partidas de gasto social, desde los años dos mil.

Gráfico 3. Chile: Componentes cíclicos del gasto total y de las partidas sociales

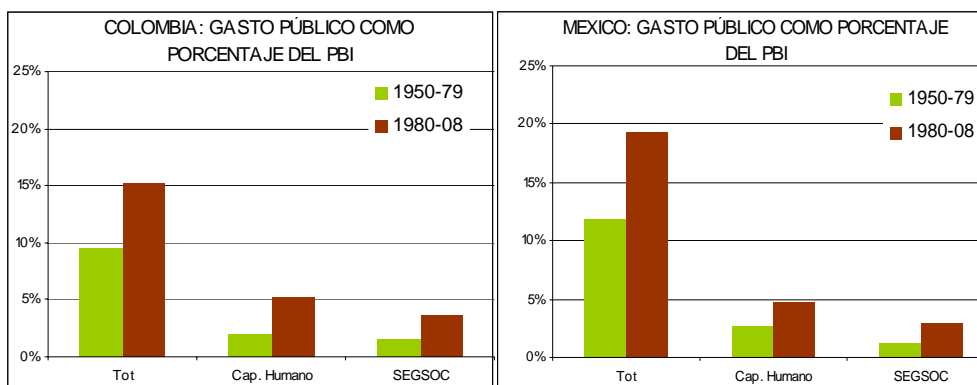


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

4.4. El menor desarrollo relativo del gasto social en México y Colombia

Los sistemas de protección social en México y Colombia comenzaron a desplegarse en las décadas del treinta y cuarenta del siglo XX, en contraposición a lo sucedido en Argentina, Chile y Uruguay, que suelen categorizarse como países “pioneros” (Mesa Lago, 1989). Los gastos sociales de México y Colombia fueron procíclicos sólo en el segundo sub-período. Como se observa en el Gráfico 4, en ambos casos, entre 1950-1979 el gasto total alcanzaba valores en el entorno de 10% del producto; en tanto, el gasto en capital humano representaba en promedio 2% del producto y el de seguridad social 1,5%. Para los países calificados como “pioneros”, el gasto total en promedio fue de 14%, y de 4% tanto los gastos en capital humano como en previsión social.

Gráfico 4. Colombia y México: evolución de las partidas fiscales respecto al producto



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Apartado 2.

El aumento de la ponderación del gasto social en el total implicó también un manejo procíclico: cuando el nivel de erogaciones creció lo suficiente como para que su manejo incidiera de manera significativa en la gestión fiscal, comenzó a ajustarse ante los vaivenes cíclicos del nivel de actividad.

5. Síntesis y consideraciones finales

Se espera que un correcto manejo de las finanzas públicas durante el ciclo económico permita que los programas sociales no queden atados a los vaivenes del nivel de actividad, de modo que la situación macroeconómica no comprometa su sostenibilidad y eficacia. Tomando una muestra de países desarrollados y de América Latina para el período 1950-2008, este trabajo indagó en la gestión cíclica de los gastos públicos totales y sociales. Se otorgó particular atención a detectar la existencia de patrones que pudieran corresponderse con la configuración de diferentes estados de bienestar (liberales, corporativos/demócrata cristianos, socialdemócratas o simplemente sociales).

Los resultados permiten confirmar una primera división entre países desarrollados y en desarrollo. Los primeros tienden a presentar un manejo menos pro-cíclico del gasto total que los segundos. Además, la volatilidad asociada a las partidas de gasto total y de producto es considerablemente mayor en el caso de los países de América latina que en las economías más ricas. Por lo tanto, estas economías exhiben un mejor comportamiento cíclico del gasto y una menor volatilidad en sus variables agregadas, en el largo plazo. Por lo tanto, las partidas sociales de las finanzas públicas tendieron, en general, a ser protegidas de las fluctuaciones del nivel de actividad, tanto en relación a su volatilidad como a su carácter cíclico.

En los países en desarrollo prima el manejo procíclico de las diferentes partidas del gasto. La variabilidad del gasto social, que suele ser mayor a la del gasto total, en los países latinoamericanos es significativamente mayor que en los desarrollados, bajo estudio. En las economías latinoamericanas revisadas, los programas de protección social, en vez de expandirse con rapidez y sostenerse durante una crisis, se contraen en muchos casos con mayor velocidad que otros tipos de gasto público.

Este panorama global se nutre de comportamientos dispares en los dos sub-períodos analizados. En los países desarrollados, el pasaje de la “edad de oro del capitalismo” a la etapa de liberalismo económico y crítica a las instituciones de protección social, parece haber tenido efectos en el manejo cíclico de las partidas consideradas, que se vuelven más heterogéneos. Aparecen, entonces, algunos comportamientos anticíclicos en los gastos sociales (Estados Unidos, Gran Bretaña, Dinamarca) o procíclicos en el gasto total (España) o en el gasto en capital humano (Suecia). Acompaña este desempeño, una menor volatilidad de todas las partidas.

Entre los países latinoamericanos considerados, para las últimas décadas aumentan aquellos en que las partidas de gasto social acentúan el carácter procíclico respecto a los años ochenta. Esta afirmación es particularmente cierta en el caso de Argentina y Uruguay, que mantienen la

procíclicidad y una elevada volatilidad de sus gastos públicos sociales. Por su parte, Chile parece avanzar hacia un manejo fiscal más prolijo, sobre todo después de las crisis de los años ochenta, reduciéndose la volatilidad de las partidas sociales y presentando un perfil neutro para el gasto en seguridad social y salud. México y Colombia, que aumentan los recursos destinados a fines sociales durante el segundo sub-período, registran también mayor procíclicidad en esa etapa. Por tanto, en línea con la regla que parece cumplirse en la región, el crecimiento de la ponderación del gasto social en el total parecería volverlo más vulnerable a los movimientos del producto.

En términos a la hipótesis central del trabajo de la relación entre los indicadores estimados y el tipo de sistema de protección vigente en cada economía, la metodología aplicada no arroja evidencia concluyente, aunque la evidencia analizada comienza a señalar algunos comportamientos diferenciados.

Para los países desarrollados, parecía encontrarse que en el marco de gastos sociales que en general son neutrales al ciclo, los estados de bienestar liberales presentaron contra-ciclicidad, lo que podría coincidir con esquemas que incrementan la atención de las demandas de la población en momentos de crisis.

Por su parte, el de los países latinoamericanos constituye, en este sentido, el ejemplo opuesto a un buen manejo cíclico: en etapas en que la actividad económica más se resiente, y cuando más pueden ser necesarios algunos gastos sociales asociados a los segmentos más vulnerables de la población, los gastos más se recortan y viceversa. De todos modos, en estos países es notoria la mejora en el manejo cíclico del gasto público en los últimos años del período considerado. Un rasgo adicional para interpretar esto último podría estar ligado a la realización de reformas estructurales durante los noventa, que como en el caso de la seguridad social y la salud en Chile, tendieron a desvincular al Estado de las prestaciones sociales y no tanto a mejorar la gestión cíclica del gasto social.

Más allá de estos primeros hallazgos, los futuros trabajos dentro de esta línea de investigación deberán testear si el hecho de que no se encuentren diferencias marcadas en cuanto al manejo cíclico del gasto público social en diferentes esquemas de bienestar se debe a la refutación de la hipótesis o a debilidades de la metodología tales como la omisión de aspectos relevantes, tales como el comportamiento como estabilizador automático del gasto social, la estructura del gasto, el crecimiento de largo plazo o la propia acción de otros efectos como el demográfico o los entornos político-institucionales.

Referencias Bibliográficas

- Aizeman, J, Gavin, M., Hausmann, R. (1996): "Optimal Tax Policy with Endogeneous Borrowing Constraint", NBER Working Paper 5558.
- Asesina, A y Tabellini, G (2005): Why is Fiscal Policy Often Procyclical?, Working Paper No. 11600, NBER
- Alesina, A; Campante, F; Tabellini, G, (2007): "Why is fiscal policy often procyclical?" Working Paper Series, Harvard University, US.
- Arenas, A y Cox, J (2003): Política fiscal y protección social en Chile, en Revista de la CEPAL, Diciembre 2003
- 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, FCCEEA, CSIC-UDELAR y Ed. Fin de Siglo Banco Interamericano de Desarrollo (1995). *Economic and Social Progress in Latin America: Overcoming Volatility*. Washington: IDB.
- Braun, M. y N. Galano 1 (2007) "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina". En Revista de la CEPAL N°91
- CEPAL (2003, 2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cominetti, R (1994): "Ajuste Fiscal y Gasto Social", Revista de la CEPAL 54: 47-60.
- Comín, F, Díaz Fuentes, D & Revuelta, J. (2008): "La fiscalidad comparada en América Latina y España, siglos XIX y XX", ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Espuelas, S (2007): Estructura y evolución del gasto social público en España, 1850-1963, presentado en el Simposio 5. Las experiencias de construcción de "modelos de bienestar" en América Latina y el paradigma de occidente del CLADHE 1, Montevideo, 2007
- Ffrench-Davies, R. (2003): "Financial crises and national policy issues: an overview" Oficina del Secretario General de la CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales.
- Filgueira, F. (2006): *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Proyecto Social Policy and Democratization, UNRISD.
- Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada", en Robertsm B.(ed.), *Ciudadanía y política social: 71-116*, FLACSO/SSRC, San José de Costa Rica.
- 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.
- Gavin, M & Perroti, R (1997a): "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 11-61.
- Gavin, M. & Perroti, R (1997b): "Fiscal Policy and Saving in Good Times and Bad Times", in Hausmann, R y Reisen, H, eds, *Promoting Savings in Latin America* (IABD- OCDE).
- Hallerberg, M. y Strauch, R (2002): "On the Cyclical Policy of Public Finances in Europe." *Empirica* 29: 183-207
- Heller, P. & Diamond, J. (1990): "International Comparisons of Government Expenditure Revisited, The Developing Countries, 1975-1986", Serie Occasional Paper N°69, IMF, Washington.
- Huber, E. y. Stephens, J. (2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press: Chicago.
- Kaminsky, G., Reinhart, C. y Végh, C. (2004) "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." NBER Working Paper 10780.
- Lane, P. (2003): "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD", Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR February 2002.
- Lane, P & Tornell, A. (1998): "On the Cyclical Policy of Irish Fiscal Policy", *Economic and Social Review*, Vol 29, pp. 1-17.
- (1996): "The voracity effect", *American Economic Review*, Vol 89, pp22-46.
- Lindert, P. (2004): "Growing Public: social spending and economic growth since the eighteenth century", Cambridge University Press.
- Mailhos. S. & Sosa. S. (2000): "El Comportamiento Cíclico de la Política Fiscal en Uruguay", presentado en Jornadas Anuales de Economía del BCU.
- Martínez Franzoni, J. (2006): *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y cómo son?* Instituto de Investigaciones, Costa Rica.
- Martínez, R. y Espíndola, E. (2007): "Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis" Borrador para la discusión. Preparado para la reunión técnica "La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos", Santiago 9-10 de agosto de 2007, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Martner. R. & Aldunate, E. (2006): "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública N°53, CEPAL-ILPES.
- Mesa-Lago, C.: (1986): "Introducción" en Mesa Lago, C. (ed), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ocampo, J.A (2002): "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.): *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido.
- Talvi, E. And Vegh, C. (2000): "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", NBER Working Paper 7499.
- Vergara, R (2008) Un gasto que valga, BID, Washington, DC
- Wibbels, E. (2006): "Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World", University of Washington.