

ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL

FACULTAD DE CIENCIAS

**DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA EN
EL PERIODO 1990-2013**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
INGENIERA EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

ANDREA JOUSSET TORRES PROAÑO

andre_t_j_@hotmail.com

DIRECTORA: Ph.D. YASMÍN SALAZAR MÉNDEZ

yasmin.salazar@epn.edu.ec

QUITO, NOVIEMBRE 2017

DECLARACIÓN

Yo, Andrea Jousset Torres Proaño, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

La Escuela Politécnica Nacional puede hacer uso de los derechos correspondientes a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.



Andrea Jousset Torres Proaño

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por Andrea Jousset Torres Proaño, bajo mi supervisión.



Ph.D. Yasmín Salazar Méndez
DIRECTOR

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios, por su infinito amor y misericordia, por ser mi guía y fortaleza cada día y por bendecirme permitiéndome alcanzar este sueño.

A mis padres, Galo y Jeanneth, por su amor y apoyo incondicional. Gracias por su esfuerzo y ejemplo de perseverancia, este logro se los debo a ustedes. Les amo.

A mi hermano Galo, por sus enseñanzas y cariño, y por compartir conmigo una vida entera. Te amo.

A mis amigos, por compartir cada aventura y anécdota, que quedarán grabadas en mi memoria por siempre. En especial a mi mejor amiga Fernanda, gracias por tu apoyo siempre.

Un agradecimiento especial a la Ph.D. Yasmín Salazar Méndez, por su guía y apoyo en la culminación del presente trabajo, y, por su amistad como docente y tutora.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios, mi fuente de vida y amor verdadero.

A los ángeles que Dios me ha regalado en la tierra, mis padres y hermano, todo es
por y para ustedes.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Lista de figuras.....	i
Lista de tablas.....	ii
Lista de anexos.....	iii
RESUMEN.....	iv
ABSTRACT.....	v
PREÁMBULO.....	vi
CAPÍTULO 1.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.2 Justificación.....	6
1.3 Objetivos.....	8
1.3.1 Objetivo general.....	8
1.3.2 Objetivo específico.....	9
CAPÍTULO 2.....	9
2. MARCO TEÓRICO.....	9
2.1 Factores que afectan al gasto social.....	9
2.1.1 Orientación política del gobierno.....	9
2.1.2 Desigualdad.....	10
2.1.3 Ley de Wagner.....	11
2.1.4 Crecimiento económico.....	12
2.1.5 Ingresos tributarios – Política Fiscal.....	14
2.1.6 Inversión extranjera directa.....	16
2.1.7 Apertura comercial.....	16
2.2 Evidencia empírica.....	17

CAPÍTULO 3	20
3. GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	20
3.1 Gasto social	20
3.2 Orientación política	24
3.3 Desigualdad	25
3.4 Crecimiento económico	27
3.5 Ingresos tributarios	28
3.6 Inversión extranjera directa	30
3.7 Apertura comercial	32
CAPÍTULO 4	34
4. METODOLOGÍA	34
4.1 Datos	34
4.1.1 Variables	35
4.2 Metodología	36
4.2.1 Validación del modelo	41
CAPÍTULO 5	43
5. RESULTADOS	43
CAPÍTULO 6	39
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46
6.1 Conclusiones	46
6.2 Recomendaciones	47
BIBLIOGRAFÍA	49
ANEXOS	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tendencia del gasto social, desigualdad (coeficiente de Gini), crecimiento (PIB per cápita), IED e ingresos tributarios en América Latina en el periodo 1990-2013.....	7
Figura 2: Evolución del gasto social total como porcentaje del PIB, en el periodo 1990-2013.....	21
Figura 3 Evolución del gasto social por rubro como porcentaje del PIB en el periodo 1990-2013.	23
Figura 4 Desigualdad en América Latina medida a través del coeficiente de Gini utilizando datos de la CEPAL en el periodo 1990-2013.....	26
Figura 5 Comportamiento del crecimiento económico en la región medido a través del PIB per cápita a precios constantes, en el periodo 1990-2013.....	28
Figura 6 Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en América Latina, en el periodo 1990-2013.	29
Figura 7 Evolución de la inversión extranjera directa en América Latina, en el periodo 1990-2013.	30
Figura 8 Evolución de la apertura comercial (exportaciones – importaciones) en América Latina, en el periodo 1990-2013.	33

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Variables: dependiente e independientes para el modelo TSCS en el periodo 1990-2013.....	36
Tabla 2: Estimación del modelo TSCS de gasto social como porcentaje del PIB en el periodo 1990-2013.....	43

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 Test de Heterocedasticidad.....	54
--	----

RESUMEN

La tendencia del gasto social en América Latina en los últimos años ha evidenciado un constante crecimiento, especialmente por la motivación de mejorar el bienestar de los individuos sumado a diversos factores políticos y económicos que han permitido su expansión y sostenimiento. El presente trabajo investigativo tiene como objetivo analizar de acuerdo a la teoría económica cuáles han sido estos factores influyentes utilizando datos con estructura de corte transversal con series de tiempo provenientes de la CEPAL para el periodo 1990-2013 para los países latinoamericanos. Como resultados se obtuvo que tanto los ingresos tributarios como la desigualdad presentan una incidencia positiva y significativa sobre el gasto social en el corto plazo.

Palabras clave: Gasto Social, América Latina, *Corte-Transversal-Series-de-Tiempo*, Ingresos Tributarios, Desigualdad.

ABSTRACT

Social expenditure in Latin America has witnessed a constant growth in the latter years, especially motivated on the need to improve citizens' lifestyles that added to political and economical factors have given way to economic expansion and sustainability. The research presented here has as its main objective to analyze, based on the economic theory, which factors have been influential, using data with time-series-cross-section structure from CEPAL for period of 1990-2013, from Latin American countries. The investigation yields a positive correlation between tax revenue and government expenses in a short-term period.

Key words: Social Expenditure, Latin America, Time-Series-Cross-Section, Tax Income, Inequality.

PREÁMBULO

En la última década, los países de América Latina pusieron en marcha medidas enfocadas a incrementar los recursos disponibles para la ejecución de política social. De esta forma, casi todas las partidas de gasto público social experimentaron un crecimiento. Los factores que incidieron en esta transición son de tipo: económico, político y social. El presente trabajo investigativo tiene como objetivo analizar factores como: la orientación política del gobierno, la desigualdad, el crecimiento económico, los ingresos tributarios, la inversión extranjera directa y la apertura comercial, que sumados al propósito de incrementar el bienestar de los individuos han contribuido en el cambio de tamaño del gobierno en algunos países latinoamericanos.

En el Capítulo 1 se explican las principales motivaciones para que los gobiernos latinoamericanos hayan adoptado una serie de medidas que impulsaron al cambio del tamaño de sus gobiernos.

En el Capítulo 2 se expone la teoría económica que explica porque factores como la orientación política del gobierno, la desigualdad, el crecimiento económico, los ingresos tributarios, la inversión extranjera directa y la apertura comercial, inciden en el incremento en el gasto social que varios países de la región han experimentado.

En el Capítulo 3 se realiza una explicación descriptiva de los factores previamente seleccionados a través de la teoría económica, con el objetivo a analizar la tendencia que han mantenido en América Latina en el periodo de estudio y su comportamiento.

En el Capítulo 4 se realiza una descripción de las variables a utilizar y se estimará un modelo de corrección aplicado a un *pool* de series de tiempo para el periodo 1990 – 2013, donde las variables a ser analizadas son: la orientación política de los gobiernos de

los países de la región, la desigualdad, el crecimiento económico, los ingresos tributarios, la inversión extranjera directa y la apertura comercial.

Posteriormente, en el Capítulo 5 se explican los resultados obtenidos, en donde tanto la inversión extranjera directa como el total de ingresos tributarios presentaron una incidencia positiva y significativa sobre el gasto social.

Finalmente, en el Capítulo 6, se exponen las conclusiones y recomendaciones obtenidas a partir de este estudio, evidenciando la importancia de la recaudación, transferencia y focalización fiscal complementado con políticas destinadas a combatir la desigualdad.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Luego de la Segunda Guerra Mundial las economías occidentales gozaban de altos niveles de prosperidad. Sin embargo, no todos los individuos se beneficiaron de esta época de bonanza, pues como consecuencia de una educación insuficiente, seguían enfrentando condiciones de pobreza la cual se agravaba por las sombrías perspectivas laborales (Stiglitz, 2000). Esta desigualdad social y económica sería el punto de partida para que el poder público de los años sesenta de diferentes países aplicara programas contra la pobreza, mismos que, en su mayoría, estaban orientados a proporcionar una red de seguridad social y económica a los más necesitados, como por ejemplo, a través de programas destinados a facilitar alimentos y asistencia médica a los pobres (*ibid*). De esta forma, el análisis del gasto social se convirtió en tema central de política pública principalmente en los países industrializados (Kittel & Obinger, 2013).

A finales de los años setenta, tras el fin del milagro económico de la posguerra, debido a factores como: el incremento de la tasa de desempleo, el aumento de la deuda pública, la disminución del crecimiento económico, ente otros, existió una presión sobre el Estado de bienestar, especialmente en países desarrollados, mismos que buscaban la expansión de este (Kittel & Obinger, 2013). En América Latina, además de la motivación de incrementar el bienestar de los individuos, otros factores como: la orientación política del gobierno, la desigualdad, el crecimiento económico, los ingresos tributarios, la inversión extranjera directa y la apertura comercial, también influyeron en los cambios en el tamaño del gobierno (Mayoral & Nabernegg, 2015).

En cuanto a la orientación política del gobierno, tanto la izquierda como la derecha son importantes y tienen características que las distinguen (Cusack, 1997). Concretamente, la orientación política de izquierda incrementaría el tamaño del gobierno, mientras que, la derecha ejercería un efecto contrario. Según Roemer (1998), existe una táctica por parte de los partidos de derecha a través de la cual pretenden captar la atención de los votantes mediante aspectos no económicos con el fin de distraerlos de los temas económicos y de esta forma facilitar reformas de carácter económico. Por ejemplo, los políticos podrían desviar el interés de los votantes hacia temas religiosos, en una época en la que en realidad pretenden modificar impuestos, es decir el tema religioso sería un instrumento para enmascarar aspectos económicos álgidos. Pero este tipo de estrategias, no serían exclusivas de la derecha. De hecho, la izquierda también podría utilizar las mismas estrategias. Finalmente, se debe considerar que son las preferencias y las elecciones de la ciudadanía las que guían las posiciones y direcciones de los partidos. En general, los partidos de los gobiernos de turno generan estrategias con el fin de satisfacer las preferencias del electorado (Cusack, 1997).

La desigualdad también se encuentra entre los factores importantes para explicar el monto de gasto social. Para analizar la relación existente entre desigualdad y gasto social se puede partir del análisis de las preferencias redistributivas que manifiestan los individuos y que pueden ser reveladas a través de los modelos del votante medio. Meltzer & Richard (1981), proponen un modelo de equilibrio general de una economía de trabajo, el mismo que se encuentra en función de la proporción del ingreso redistribuido y que se determina por la regla de la mayoría. Es así que, ante un aumento en el ingreso medio relativo a los ingresos del votante decisivo, se producirá un cambio en la orientación del gobierno. Por consiguiente y a través de la regla del votante decisivo, los votantes con ingresos inferiores a los ingresos del votante decisivo elegirán a aquel candidato que

proponga mayores impuestos y, por ende mayor redistribución, mientras que los votantes con ingresos superiores al ingreso del votante decisivo elegirán a aquel candidato que proponga menores impuestos y, consecuentemente menor redistribución. Es decir, la decisión de redistribución estaría dada por la situación económica actual del votante decisivo; y sería la percepción de la población (votante) sobre la desigualdad la que motivaría el apoyo hacia un partido de derecha o izquierda. Por ejemplo, para Avelino *et al.* (2005), en aquellos países que se encuentran en una transición hacia la democracia existiría una relación positiva entre gasto social y desigualdad debido al poder de voto de los pobres; es decir que la desigualdad afecta positivamente al gasto social.

El crecimiento económico es otro factor considerable para explicar el tamaño del gobierno y esta relación puede ser analizada a través de la Ley de Wagner¹. Por ejemplo, Sarmiento (2012) analizó la relación entre gasto social y crecimiento económico en Colombia, evidenciando una relación de causalidad positiva y significativa entre crecimiento económico (PIB) y gasto social. Para Barro (1991), la inversión por parte del gobierno puede producir distorsiones, como altas tasas impositivas. Sin embargo, manifiesta que esta inversión no produce un estímulo compensatorio sobre la inversión y el crecimiento.

Por otro lado, dado que para determinar el monto del gasto social los gobiernos se enfrentan a restricciones presupuestarias, mismas que están condicionadas por la política fiscal, otro factor que debe ser considerado cuando se analiza el gasto social son los ingresos tributarios (Mayoral & Nabernegg, 2015). De acuerdo a Goñi *et al.* (2011), la evidencia empírica revela que, gran parte de la alta desigualdad de América Latina es

¹ La Ley de Wagner o la ley de la creciente expansión de las actividades del Sector Público, es la ley de la expansión creciente de los requerimientos fiscales. Su explicación, justificación y causa es la presión para el progreso social y el cambio resultante en las esferas relativas de la economía privada y pública (García, 2004).

producto de que las funciones redistributivas y los sistemas fiscales no actúan sinérgicamente, mientras que, en los países europeos la redistribución fiscal directa reduce de forma efectiva la desigualdad de ingresos expresada en términos del coeficiente de Gini. Con esto, queda la interrogante ¿Por qué en América Latina la redistribución fiscal es tan mala? Goñi *et al.* (2011) analizaron tres posibles factores para responder dicha cuestión. Primero, el nivel de recaudación y el volumen de transferencias de recursos sería demasiado bajo. Después, la recaudación impositiva es regresiva. Y, finalmente, porque las transferencias de recursos estarían mal dirigidas (es decir, no llegarían a los más pobres). Ante esto, los autores sugieren que una transformación efectiva en términos de redistribución fiscal residiría fundamentalmente en el incremento del volumen de los recursos disponibles orientados al gasto redistributivo, además de mejorar la focalización del gasto.

Otro factor reportado como importante para explicar el gasto social es la inversión extranjera directa (IED). Para autores como Dion (2005) y Mayoral & Nabernegg (2015), esta variable puede no presentar un resultado significativo especialmente en aquellos países en donde sus ingresos no se han visto afectados por la misma, o a su vez se podría evidenciar un efecto a corto plazo sobre el gasto social como porcentaje del PIB.

Finalmente, se analiza el papel de la apertura comercial. De acuerdo a Avelino *et al.* (2005), el impacto de la apertura comercial sobre el gasto social cambia drásticamente en función de su funcionamiento. Así, la apertura comercial presentaría un impacto positivo sobre el gasto agregado y una fuerte asociación positiva y significativa con el gasto en seguridad social y el gasto en educación. Por otro lado, la apertura financiera carecería de una asociación sistemática, sea esta positiva o negativa, con el gasto social de manera general.

En lo que respecta al gasto social de la región latinoamericana, la CEPAL (2013a) afirma que a partir de la segunda mitad de la década de 2000, se observó un punto de inflexión en el gasto social, debido al crecimiento del monto destinado a este rubro. Cabe mencionar que esta tendencia inició prácticamente a mediados de los años noventa en aquellos países que se habían separado de la visión ortodoxa sobre las medidas de disminución de gasto fiscal impulsadas en el Consenso de Washington, sobresaliendo entre estos países Brasil y México (CEPAL, 2013a).

El cambio en el tamaño de los gobiernos latinoamericanos, impulsó el desarrollo de varios estudios sobre los determinantes del mismo. Mayoral & Nabernegg (2015) analizaron los principales determinantes económicos, demográficos y políticos del gasto social en América Latina entre 1990 y 2010, y sus resultados evidencian que el gasto social como porcentaje del PIB se vio afectado de forma positiva por el nivel de renta per cápita, por las tasas de matriculación primaria y secundaria, por los ingresos tributarios directos y por el tipo de régimen. Según los autores, la relación entre el gasto social como porcentaje del PIB con el grado de apertura comercial exhiben una relación negativa. En el corto plazo, los resultados sugieren que el aumento de los impuestos tributarios directos y el aumento de los salarios afectan positivamente el gasto social. Sin embargo, aumentos en el déficit público y en la IED causarían un efecto negativo sobre el gasto en educación.

Por otro lado, Lora & Olivera (2007), quienes analizaron la vulnerabilidad del gasto público social en salud y educación frente a variables fiscales y a la deuda pública en la región de América Latina, realizando una comparación con el resto del mundo, evidenciaron que, el gasto social es significativamente más bajo en la región y que este es más vulnerable a las variaciones de los intereses de la deuda pública. Además, los autores manifiestan que los ajustes fiscales limitan al gasto social cuando no se pueden

incrementar los ingresos fiscales debido a los niveles de tributación bajos presentes en los países de América Latina.

Considerando la tendencia creciente que ha mantenido el gasto social en la región en los últimos años, el presente trabajo tiene como objetivo analizar varios de los determinantes que, según la teoría económica, inciden sobre el gasto social.

1.2 Justificación

Para Martínez & Collinao (2010) la política social busca detener o minimizar las consecuencias de los problemas sociales que pueden afectar a un país, es decir, tiene como objetivos superar la pobreza, disminuir la inequidad y potenciar la cohesión social, con el fin de que los individuos alcancen al menos niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en diferentes ámbitos (económico, social y cultural). En la última década, la gran mayoría de los países de América Latina, región caracterizada por su alta y persistente desigualdad (CEPAL, 2010), aumentaron el monto destinado a gasto social.²

En consecuencia, la desigualdad, variable directamente relacionada con el gasto social, también mostró un cambio en su tendencia.

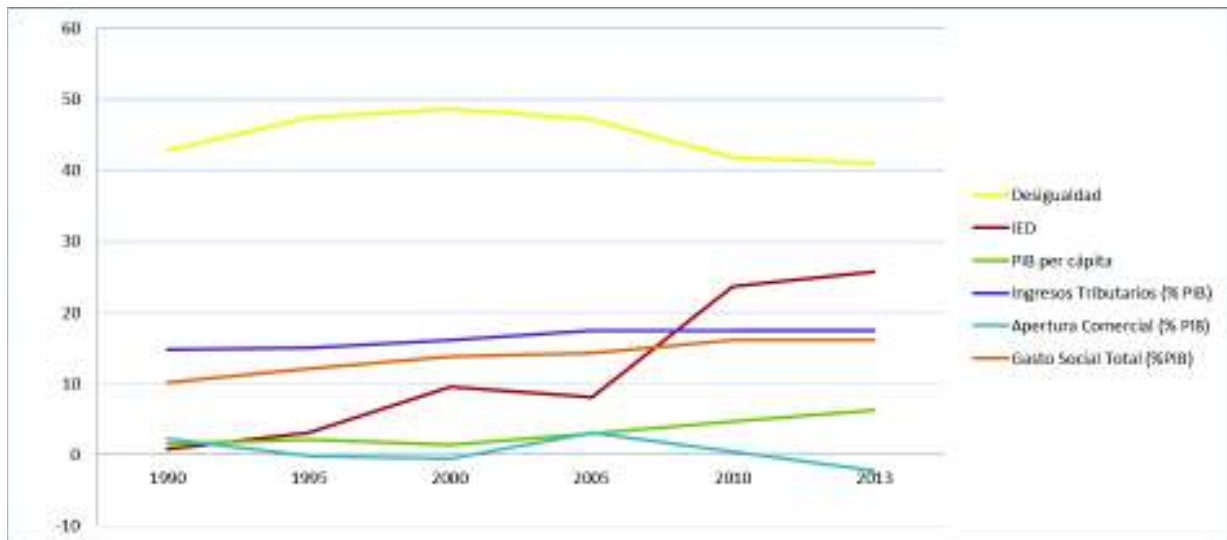
El gasto social, al ser una variable que depende además de la voluntad política y de la presión ciudadana, de los recursos disponibles y de las condiciones macroeconómicas de un país, tanto internas como externas, también podrían estar influenciados o a su vez influenciar en variables como: la inversión extranjera directa, el crecimiento económico, los ingresos tributarios y la apertura comercial.

² Sin embargo, tanto el gasto público en general como el gasto social se han mantenido procíclicos especialmente en el área de salud y educación CEPAL (2010).

En la Figura 1, que contiene información para 16 países de la región latinoamericana,³ se observa que el gasto social total como porcentaje del PIB y la desigualdad en América Latina presentan movimientos en direcciones contrarias a partir del año 2003, sugiriendo una incidencia positiva de la desigualdad sobre el gasto social, tal y como lo sugieren Meltzer y Richard (1981).

En cuanto al PIB per cápita, se puede observar que al igual que las variables presentadas anteriormente, mantiene una tendencia creciente y significativa, que comparada con la tendencia que presenta el gasto social, se esperaría un resultado positivo de incidencia entre las dos variables.

Figura 1: Tendencia del gasto social, desigualdad (coeficiente de Gini), crecimiento (PIB per cápita), IED e ingresos tributarios en América Latina en el periodo 1990-2013.



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

³ Los países que se han considerado para el estudio son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Si bien, los países latinoamericanos presentan condiciones heterogéneas en términos políticos, económicos y sociales, a pesar de la cercanía geográfica y de algunas similitudes culturales y en términos de gobernanza, la disponibilidad de datos a nivel país por periodos cortos, dificulta la construcción de una serie de datos individual, dejando como opción el agrupamiento de los datos disponibles para los países de la región.

Adicionalmente, en la misma Figura 1, se puede observar que la inversión extranjera directa en la región, en promedio simple, ha experimentado una tendencia creciente a pesar de presentar varias caídas importantes como las suscitadas en los años 2003 y 2006, pero que rápidamente experimentaron una recuperación especialmente a partir del año 2011 en donde se evidencia su crecimiento al menos hasta el año 2013. Al igual que la desigualdad esta tendencia creciente sugiere una incidencia positiva de esta variable sobre el gasto social, lo que concuerda con la literatura ya expuesta.

En lo que se refiere a los ingresos tributarios, al observar los datos en promedio simple para la región, se esperaría una relación positiva y significativa de la variable con el gasto social, pues ambas variables presentan una tendencia positiva y creciente, relación que confirmaría la teoría expuesta anteriormente. Finalmente, en cuanto a la relación entre apertura comercial y gasto social se puede observar que las variables no presentan una tendencia similar, por lo que no se esperaría una relación significativa de las mismas en el periodo de estudio.

Los movimientos observados en distintas variables macroeconómicas y que ocurrieron simultáneamente con el aumento del gasto social, sugieren la importancia de analizar los determinantes que incidieron en este aumento y de esta forma identificar las principales variables que los gobiernos de América Latina deberían considerar para conservar la tendencia de gasto de la última década.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar los determinantes del gasto social de América Latina en el periodo 1990-2013.

1.3.2 Objetivo específico

Analizar la influencia del crecimiento económico y de la desigualdad en el gasto social en América Latina en el periodo 1990-2013.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1 Factores que afectan el gasto social

Adicional a la motivación existente de mejorar las condiciones de los individuos, y que ha influido en el tamaño de los gobiernos en la región, la teoría económica sugiere que existen diversos factores que afectan al gasto social de un país, razón por la cual, en el presente capítulo se analizan algunos factores como: la orientación política por parte del gobierno, la política fiscal, el crecimiento económico, la apertura comercial, la desigualdad, y la inversión extranjera directa.

2.1.1 Orientación política del gobierno

Para Cusack (1997), existen dos tendencias que caracterizan la política de un país. La primera, denominada de izquierda, y la segunda denominada de derecha, mismas que son importantes para el desarrollo y ejecución de las políticas de un gobierno y cuyos orígenes datan con la Revolución Francesa cuando en los Estados Generales en la parte izquierda se sentaban aquellos políticos opositores al régimen antiguo y en la parte derecha los políticos defensores de este régimen (González & Queirolo, 2013). Por ejemplo, la fuerza que genera la tendencia de izquierda incide en el crecimiento del tamaño del sector público mientras que la tendencia de derecha hace que este disminuya, y, dado que cada gobierno busca captar la mayoría del electorado, se enfocan en generar estrategias basadas en políticas que satisfagan las preferencias del mismo (Cusack, 1997).

Según Downs (1957), los métodos utilizados por los diferentes gobiernos para alcanzar sus objetivos son distintos, razón por la cual no ha sido posible formular una única teoría que explique la toma de decisiones gubernamentales para todas las sociedades pues la forma en la que un gobierno toma decisiones se encuentra ligada a la naturaleza de su institucionalidad. Adicionalmente, Roemer (1998), argumenta que las estrategias expuestas por los partidos políticos, nacen en función de las expectativas y necesidades de su electorado a fin de captar su atención y apoyo.

2.1.2 Desigualdad

Para analizar la relación entre desigualdad y gasto social se puede partir de las preferencias redistributivas que manifiestan los individuos y que pueden ser reveladas a través de los modelos del votante medio. Meltzer & Richard (1981) proponen un modelo de equilibrio general de una economía de trabajo, el mismo que se encuentra en función de la proporción del ingreso redistribuido y que se determina por la regla de la mayoría. Y en donde los votantes consideran racionalmente los efectos negativos de la tributación sobre la elección laboral de los ciudadanos al momento de votar. Aquí la proporción del ingreso ganado y redistribuido está en función de la regla de votación y de la distribución de la productividad dentro de la economía. Así, la razón por la cual aumentaría de tamaño el gobierno estaría dada principalmente por la posición del votante decisivo con respecto a la distribución del ingreso y a los cambios en la productividad relativa. Por ende, ante una variación en el ingreso medio del votante decisivo, se producirá un cambio en el tamaño en el gobierno. Es decir que la decisión de redistribución estará dada por la situación actual del votante decisivo; y que será la posición del votante frente a la desigualdad, lo que

determinará el apoyo hacia un partido de derecha o de izquierda (Meltzer & Richard, 1989).

Por otro lado, Cramer & Kaufman (2011) manifiestan que, la percepción de bienestar económico pasado, actual y futuro de los individuos influye significativamente en su satisfacción y apoyo a una mayor redistribución, en donde la clase media jugaría un papel decisivo en el momento de protestar, pues su satisfacción o insatisfacción con la desigualdad promoverá reclamos e inestabilidad. Esto también se explicaría a través del equilibrio político-económico de “*one dollar, one vote*” de Karabarbounis (2011), para quien las políticas redistributivas se inclinan a favor de aquel grupo de ciudadanos que ha incrementado sus ingresos; es decir que la toma de decisiones a favor o en contra de una mayor redistribución estaría a cargo de este grupo que en general, tiene el poder no solo económico, sino también político.

Alesina & La Ferrara (2005) respaldan esta teoría y manifiestan que el apoyo hacia las políticas redistributivas se vería afectado negativamente por las expectativas de ingresos futuros y por la probabilidad de superar el umbral de ingreso que separa a quienes beneficiará la redistribución y a quienes no.

2.1.3 Ley de Wagner

La Ley de Wagner es la Ley de la creciente expansión de las actividades del Sector Público, en especial del Estado. La explicación, justificación y causa de esta Ley está dada por la presión para el progreso social (García, 2004). Para García (2004), La Ley de Wagner explica que el crecimiento del Estado, en especial del gasto social, es un efecto del bienestar de los individuos o de su progreso económico y social, particularmente en países desarrollados.

Sarmiento (2012), explica que la Ley de Wagner es la Ley de las actividades públicas y especialmente de las actividades estatales (1883), que se basa fundamentalmente en el derecho que tienen los ciudadanos a que el Estado aumente su inversión con el objetivo de que la sociedad satisfaga determinadas necesidades. La satisfacción de estas necesidades se fundamenta en tres aspectos. El primero, conocido como presión social, hace referencia a que las personas coaccionan por una mejor distribución de la renta (es decir gasto de bienestar) o por incrementos en la provisión de bienes y servicios sociales y culturales, como por ejemplo el aumento de gasto en educación y salud por parte del Estado. El segundo, es el incremento de las funciones administrativas y de protección por parte del Estado como consecuencia del incremento poblacional y del crecimiento de la urbanización, influyendo en la necesidad de la regulación económica. Y, finalmente, es que el Estado se vería en la necesidad de incrementar la provisión de controles adecuados para la regulación económica y el buen funcionamiento de los mercados debido a la presencia de monopolios (Sarmiento, 2012).

2.1.4 Crecimiento económico

En las últimas décadas América Latina ha realizado un esfuerzo significativo y evidente con el fin de incrementar los recursos orientados a la ejecución de política social, especialmente tras un periodo de crisis, ajuste estructural y medidas fiscales que provocaron contracción en las partidas de gasto (CEPAL, 2010). A pesar de que la mayoría de los países implementaron estas medidas, es a finales de la década de 1990 que se evidencia una progresiva recuperación del gasto social, debido principalmente a un crecimiento económico relativamente sostenido; ya que la tendencia del gasto público se había mantenido vinculada con la dinámica de las economías de la región (*ibid*). Este

efecto positivo estaría respaldado por lo evidenciado por Sarmiento (2012), quien realizó una estudio para Colombia demostrando que es el crecimiento económico el que produce un mayor gasto social. Sin embargo, para Barro (1991), el consumo por parte del gobierno produce distorsiones, como altas tasas impositivas, y no produce un estímulo compensatorio sobre la inversión y el crecimiento.

Dados estos enfoques opuestos y discutibles, el crecimiento económico ha sido un factor de estudio tanto en los países latinoamericanos como del Caribe, mismos que han desempeñado un papel modesto en materia de crecimiento económico durante los últimos treinta años, además de que el crecimiento de los países de la región se ha caracterizado como inestable y desigual (CEPAL, 2013a).

Asimismo, producto de este bajo crecimiento la región no ha podido converger hacia los niveles de ingreso de economías más desarrolladas sino que por el contrario ha perdido espacio en esta materia, situación que se ha identificado como uno de los principales problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe (Cárcamo & Pineda, 2014).

Adicional a esto, la desigualdad que existe entre los países y dentro de ellos, sumado a la incidencia de la pobreza, demuestra los vaivenes que la región ha vivido durante los últimos 32 años. Durante la llamada década pérdida de 1980 en donde indicadores de pobreza y desigualdad se vieron afectados y debieron pasar varios años para que a partir del año 2000 mejoraran a favor del crecimiento, así como de avances en el mercado de trabajo y aplicación de políticas sociales. No obstante, persisten altos niveles de desigualdad y pobreza (CEPAL, 2013a).

Por otro lado, analizando el crecimiento por décadas, se ha podido observar la influencia de la restricción externa, que en los años ochenta significó la adopción de medidas de ajuste ante desequilibrios internos y externos, los años noventa por otro lado se destacaron por el inicio del desendeudamiento, pero las carencias de esa estrategia y la

adopción de regímenes macroeconómicos que generaron desequilibrios además de choques externos produjeron un crecimiento bajo e inestable (CEPAL, 2013b). Y es en la década de 2000, cuando producto del alza de los precios de las materias primas varios países aumentaron su ingreso disponible lo cual les permitió obtener mejores ritmos de crecimiento. Es por esto que, dentro de la región durante estas décadas se produjeron importantes cambios en los regímenes macroeconómicos pero especialmente se dio un fortalecimiento de las políticas monetarias y fiscales, mismas que permitieron reducir la inflación y mejorar las cuentas fiscales. Estos factores, contribuyeron a mejorar el desempeño ante la crisis financiera internacional, pero no todos los cambios lograron favorecer al crecimiento (CEPAL, 2013a).

2.1.5 Ingresos tributarios – Política Fiscal

Como se manifestó anteriormente, el principal obstáculo por el que atraviesan los gobiernos, son las restricciones presupuestarias de las cuales son sujetos, pues a más de condicionar su política fiscal, representan parte de la financiación para destinar a gasto social. (Mayoral & Nabernegg, 2015).

Para Birdsall *et al.* (2014), si se realiza una comparación de América Latina con Asia Oriental y economías avanzadas, América Latina presenta un bajo PIB per cápita, bajo crecimiento y altas concentraciones de ingresos, lo cual contribuye a que existan bajos ingresos fiscales, y por ende una baja capacidad redistributiva de los gobiernos en la región. Por esta razón, el impacto redistributivo de los sistemas fiscales que posee América Latina es menor en comparación con los sistemas fiscales de Europa. Es cierto que la desigualdad de mercado en las economías avanzadas es ligeramente menor, pero son los impuestos y las transferencias las que reducen en menor proporción la desigualdad final

comparado con las economías europeas. Lo cual puede estar ligado a la dependencia existente en América Latina con los impuestos al consumo indirecto, mismos que son regresivos en la región (Birdsall *et al.*, 2014).

Además Goñi *et al.* (2011), manifiestan que, la evidencia internacional reveló que la diferencia en cuanto a desigualdad de ingresos entre América Latina y países igualitarios de Europa Occidental no radica en la desigualdad producto de las fuerzas de mercado sino en el poder redistributivo del Estado. Es decir que la brecha existente entre ambas regiones en términos de desigualdad de ingresos resulta ser mayor después de impuestos y transferencias públicas que antes de estos, lo que señala que gran parte de la alta desigualdad de América Latina a nivel internacional es producto del fracaso de los sistemas fiscales al momento de desempeñar funciones redistributivas en la región. Dentro de la región la magnitud de este fracaso es significativo mientras que en los países europeos la redistribución fiscal directa reduce en mayor proporción la desigualdad de ingresos en términos del coeficiente de Gini en comparación con América Latina (*ibid*).

Asimismo, a pesar del incremento significativo en la progresividad de los sistemas tributarios latinoamericanos, que en realidad son casi neutrales desde la perspectiva de distribución, posiblemente estos tengan un efecto modesto sobre la distribución del ingreso. Es decir, desde una perspectiva de reducción de la desigualdad, probablemente el volumen total de ingresos fiscales sea una prioridad antes que la progresividad de los sistemas de recaudación de ingresos. Estas son algunas consideraciones encaminadas al diseño de reformas que contribuyan a que los sistemas fiscales de América Latina sean más favorables hacia la equidad; evidentemente las prioridades pueden variar de país a país (Goñi *et al.*, 2011).

Si bien se ha analizado la función redistributiva del Estado a través de los impuestos y las transferencias en efectivo, existen otras categorías de gasto social como la educación y

la salud que representa un papel importante en la distribución del ingreso dentro de los hogares, no solo por la incidencia directa de los gastos en la distribución del ingreso, sino porque contribuyen en el capital humano de los pobres y en sus ingresos futuros. La evidencia empírica ha demostrado que dentro del contexto latinoamericano el gasto social en salud tiende a ser moderadamente progresivo mientras que el gasto social en educación tiene una tendencia regresiva (Goñi *et al.*, 2011).

2.1.6 Inversión extranjera directa

Para Dion (2005), la IED no presenta un efecto teóricamente coherente con los diferentes rubros de gasto social o sobre su nivel agregado; ya que los gobiernos de los países con ingresos medios, en donde la IED no ha alcanzado los mismos niveles de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, no se han visto limitados por la inversión extranjera. Por ejemplo, en la región latinoamericana, la IED podría presentar un efecto a largo plazo negativo sobre el gasto en educación, de manera similar podría ocurrir en el corto plazo, en donde este rubro afectaría negativamente, aunque en menor medida, al gasto social como porcentaje del PIB (Mayoral & Nabernegg, 2015).

2.1.7 Apertura comercial

De acuerdo a Avelino *et al.* (2005), el impacto de la apertura comercial sobre el gasto social cambia drásticamente en función de su actividad. Además, la misma presenta un impacto positivo sobre el gasto agregado y una fuerte asociación positiva y significativa con el gasto en seguridad social y el gasto en educación.

Para Jenkins (2003), a partir de la mitad de la década de 1980, las economías latinoamericanas experimentaron una amplia liberalización. A pesar de este proceso, en que intervinieron factores como privatizaciones, desregulaciones financieras, reformas fiscales y modificaciones de los mercados laborales, las transformaciones más importantes se observaron en las economías de la región mediante la liberalización del comercio y la modificación de las políticas de Inversión Extranjera Directa. El primer país en abrir su economía fue México que lo hizo a mediados de 1980, seguido de Argentina y Brasil y otros países que iniciaron su apertura alrededor del año 1990. La liberalización comercial implicó una reducción del nivel medio de derechos de importación, aranceles más uniformes, descenso de la proporción del comercio sujeta a barreras no arancelarias además de la reducción de impuestos a exportaciones (Jenkins, 2003).

2.2 Evidencia empírica

Mayoral & Nabernegg (2015), estudiaron los principales determinantes económicos, demográficos y políticos del gasto social en América Latina entre 1990 y 2010 incluyendo variables provenientes del lado de los ingresos públicos originarias de los estudios de presión y esfuerzo fiscal además de variables provenientes del gasto. Como resultados principales los autores evidenciaron que el gasto social como porcentaje del PIB se ve afectado de forma positiva por el nivel de renta per cápita (Ley de Wagner), y por la tasa de matriculación primaria y secundaria, los ingresos tributarios directos y los gobiernos democráticos. Por otro lado los autores evidenciaron que, la relación entre el gasto social como porcentaje del PIB con el grado de apertura comercial, se tornó negativa lo que verificaría la hipótesis de eficiencia planteada por los autores. En el corto plazo, se evidenció que, el aumento de los impuestos tributarios directos y el aumento de los salarios

afectan positivamente el gasto social. Se argumenta que, el primer aumento incidiría en un mayor nivel de gasto en educación mientras que, el segundo se traduciría en un mayor nivel de gasto en salud. Además, la tasa de desempleo estaría correlacionada positivamente con el gasto en seguridad social. Sin embargo, un aumento del déficit público y de las inversiones extranjeras directas causa un efecto negativo sobre el gasto en educación.

También los autores evidenciaron que, el crecimiento de la población afecta negativamente al gasto en seguridad social. Por último, manifiestan que un incremento de gasto público en capital presenta un efecto negativo sobre el gasto en educación y un efecto positivo sobre el gasto en seguridad social. Adicional a esto, manifiestan que se observa una relación positiva y significativa entre el gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social como porcentaje del PIB en el periodo anterior.

Un análisis específico, es el realizado por Sarmiento (2012) para Colombia, quien presenta evidencia empírica sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento económico en el periodo 1905-2010. Como resultado, la autora presenta que la Ley de Wagner se cumple para Colombia ya que se prueba que la relación de causalidad va del producto interno bruto al gasto público, es decir que el crecimiento económico en Colombia incide positivamente para el crecimiento del tamaño de su gobierno.

Por otro lado, Lora & Olivera (2007) utilizaron un panel desbalanceado de medio centenar de países tomando como periodo de estudio desde 1985 hasta 2003, con el fin de analizar la vulnerabilidad del gasto público social en salud y educación frente a variables fiscales corrientes y a la deuda pública en la región de América Latina, realizando una comparación con el resto del mundo. Como resultado, los autores evidenciaron que el gasto social es significativamente más bajo en la región y es más vulnerable a las variaciones de los intereses de la deuda pública, y que, los ajustes fiscales limitan al gasto

social cuando no se pueden incrementar las fuentes de ingresos debido a los niveles de tributación bajos presentes en los países de América Latina.

Otro caso puntual es el estudiado por Lavigne & Bove (2014), quienes analizaron el caso argentino, en donde el gasto público ha presentado una expansión notable en los últimos años, al igual que toda la región en general. Los autores evidenciaron que el gasto social ha mantenido una expansión que no ha presentado sesgos ni una orientación específica que promueva mayor redistribución dirigida a los deciles más pobres; lo cual se ha visto reflejado en los subsidios, ya que a pesar de representar el rubro de mayor crecimiento, ha presentado un impacto positivo sobre los deciles de ingresos más altos, mientras que en el resto de la población se han presentado efectos casi nulos. Por esto, los autores afirman que el combate contra la desigualdad no se ha mantenido como prioridad política.

En cuanto a evidencia de carácter fiscal asociada a gasto y desigualdad, Solé (2001) cuantifica la importancia relativa que existe entre la necesidad de gasto y de la capacidad fiscal como factores que expliquen la desigualdad observada desde los niveles de gasto público local, utilizando datos del municipio de la provincia de Barcelona para 1996. Para esto, el autor estimó ecuaciones de demanda para siete categorías de gasto; evidenciando que las necesidades de gasto por parte de la población influyen en mayor porcentaje sobre las variaciones que puede presentar el gasto por habitante, en comparación con otros factores como: la influencia de factores políticos e institucionales, capacidad fiscal o la interdependencia con otros gobiernos.

Tanto la teoría económica como la evidencia empírica coinciden en que la tendencia de gasto social en los últimos años ha tomado un rumbo diferente, motivada por mejorar el bienestar de los individuos a través de la adopción de políticas sociales, y por ciertos factores económicos como la desigualdad, el crecimiento económico, los ingresos

tributarios y la apertura comercial, que presentan de manera general una incidencia positiva sobre el gasto social y que han sido los que han sostenido los crecimientos de los gobiernos en la década pasada.

CAPÍTULO 3

GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En el presente capítulo se analizan los factores que influyen en el gasto social que fueron explicados en el capítulo anterior observando su incidencia en América Latina.

3.1 Gasto social

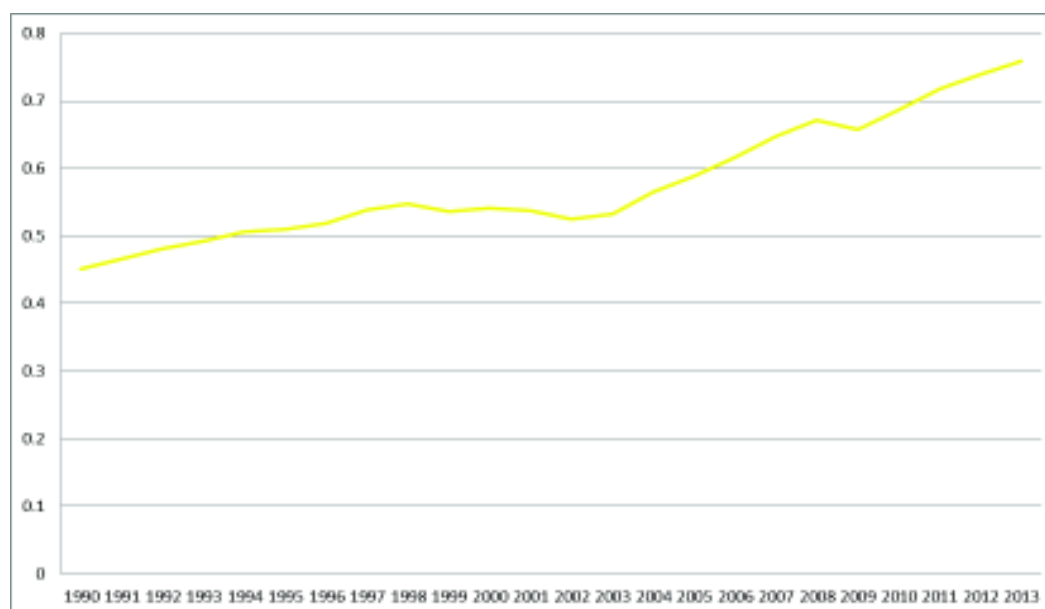
En América Latina a partir de 1990, se ha evidenciado una tendencia creciente de gasto social, como resultado del fin de un periodo de austeridad fiscal bajo el cual vivieron varios países de la región (Tromben, 2016). Por tal razón, en los últimos años los gobiernos han ido fortaleciendo sus políticas sociales y otorgando un nuevo enfoque al papel que desempeña el Estado frente a los problemas sociales. Es así que, a partir del año 2000, el enfoque central de la política social ha abarcado nuevos conceptos, como por ejemplo, de garantía social, ciudadanía plena e inclusión social, fortaleciendo así el rol del Estado como proveedor de servicios sociales (Tromben, 2016).

Debido a esto, se ha podido observar un crecimiento en los rubros del gasto social. Por ejemplo, en 1990 el gasto social fue igual al 9,58% como porcentaje del PIB en promedio simple. En el año 2014, este rubro se incrementó al 14,6% del PIB. Sin embargo, los mayores crecimientos se han observado a partir de la segunda mitad de los años 2000, periodo que coincide con el auge de los precios de las materias primas o el súper ciclo de los productos básicos que se suscitó en la región (Tromben, 2016).

Adicional a esto, un informe emitido por la CEPAL (2007), afirma que, a pesar de las diferencias existentes entre los países de la región, la política pública de gasto social en los últimos años se ha aplicado bajo un contexto de reformas del Estado, que ha permitido

el crecimiento paulatino del financiamiento y de la provisión de servicios sociales. Esta política pública de gasto social público presenta una tendencia progresiva que va en aumento y que ha permitido expandir la cobertura de servicios públicos especialmente hacia las zonas más deprimidas o alejadas, como lo son las zonas rurales. Esto ha permitido que los estratos de ingresos medios-bajos tengan mayor acceso a educación, salud y saneamiento. Pese a esto, no han sido exactamente los estratos más bajos quienes se han beneficiado de las políticas aplicadas por el gobierno para incrementar su Estado de bienestar (Birdsall *et al.*, 2014).

Figura 2: Evolución del gasto social total como porcentaje del PIB, en el periodo 1990-2013



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

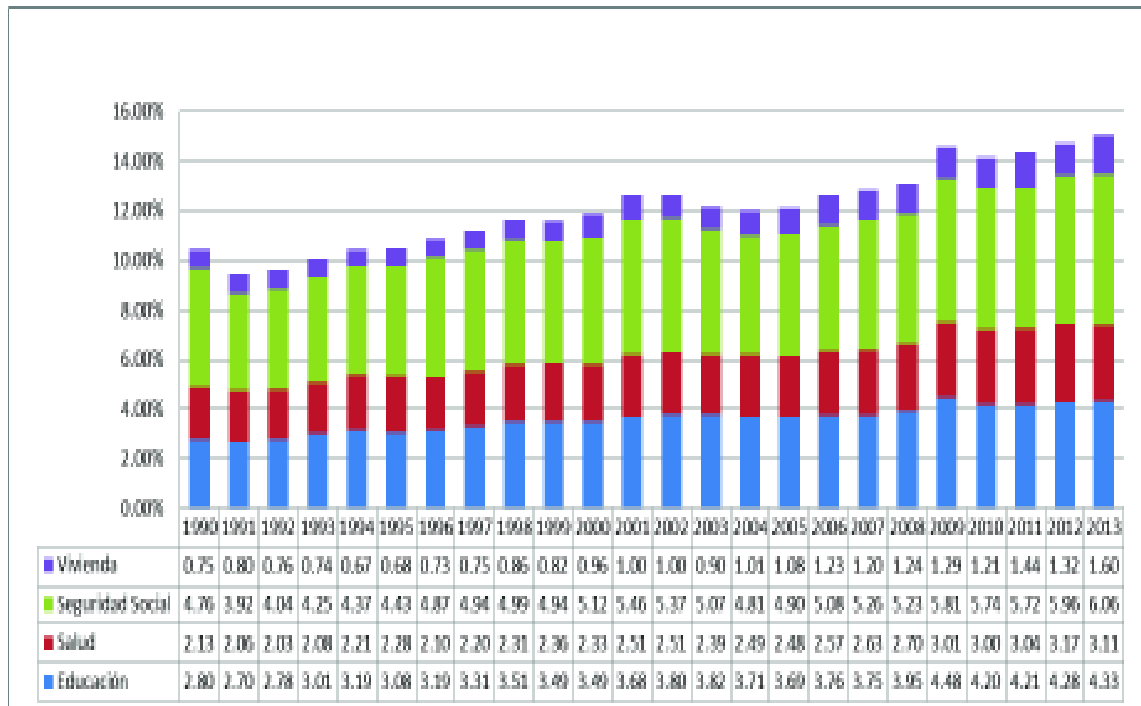
Como se puede observar en la Figura 2, el gasto social como porcentaje del PIB para la región muestra una tendencia creciente como lo manifestado por Tromben (2016).

Además, se puede observar que el mayor crecimiento se evidencia en el año 2009, pese a las irregularidades vividas en el ciclo económico producto de la crisis financiera internacional suscitada en el 2008-2009. A partir de este punto, y hasta el año 2013, se ha evidenciado una tendencia creciente en la región, producto de un incremento real de los recursos disponibles mismos que fueron empleados en el financiamiento de servicios sociales y en transferencias monetarias hacia los hogares (CEPAL, 2015c).

El cambio positivo en la tendencia del gasto social en la región se debió principalmente a las medidas adoptadas por los gobiernos con el objetivo de hacer frente a diversos choques externos como: el proceso de alza de precios de los productos básicos de exportación en el año 2003, el incremento del precio de los alimentos y del combustible en 2008, la crisis financiera internacional entre 2008 y 2009 además de la incertidumbre internacional y de la desaceleración del crecimiento económico mundial y de la región, mismos que influyeron sobre la política fiscal y social de los países de la región (CEPAL, 2015c).

En este análisis el gasto social se encuentra compuesto por cuatro rubros: educación, salud, seguridad social y vivienda. Como se puede observar en la Figura 3, la seguridad social representa un mayor porcentaje dentro del PIB, seguido de educación, salud y finalmente, vivienda.

Figura 3: Evolución del gasto social por rubro como porcentaje del PIB en el periodo 1990-2013



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

En los cuatro rubros se evidencia una tendencia creciente en el periodo 1990-2013, producto de las reestructuraciones suscitadas en la región en los últimos años.

En cuanto al rubro de educación se puede observar que en la región se evidencia el punto de crecimiento más alto en el año 2009. En el caso de salud, el punto más prominente, se observa en el año 2012, y para el rubro de seguridad social se identifica un máximo en el año 2013 al igual que para el rubro de vivienda.

Cabe recalcar que dada la crisis financiera mundial, los gobiernos de la región adoptaron diversas medidas para estabilizar la demanda interna a través del incremento del gasto público no social (especialmente a través de inversión en infraestructura), pero también se fortalecieron los programas asistenciales y de protección social como las

pensiones solidarias, y se realizaron inversiones en los sectores de educación, salud, vivienda y servicios básicos como por ejemplo: construcción y mejoramiento de establecimientos educativos, hospitales, programas de construcción de viviendas y saneamiento; con el objetivo de reforzar la generación de empleo privado como los programas de empleo público (CEPAL, 2015c).

3.2 Orientación política

En América Latina, los gobiernos de izquierda se han destacado por poner mayor énfasis en expandir el gasto social de sus gobiernos motivados por ampliar y fortalecer su aceptación, en donde generalmente ha sido la clase social media la que se ha beneficiado producto de su poder e influencia política y económica (Birdsall *et al.*, 2014). Para Ross (1975), los partidos que manifiestan tener una mayor protección hacia los trabajadores y clase obrera son los partidos de izquierda, quienes son más abiertos a elaborar reformas que fortalezcan el Estado de bienestar. Por ejemplo, para Huber *et al.* (2008), el crecimiento de la seguridad social ha sido el producto de la lucha de las clases trabajadoras ante regímenes democráticos de izquierda y enfatizan el papel de un gobierno de izquierda a favor de mejoramiento del bienestar de los individuos, sea por la lucha de los mismos o por sus lineamientos.

Lo que concuerda con lo manifestado por Stigler (1970) acerca de la Ley del Director propuesta por primera vez por Aaron Director, en donde se manifiesta que la mayoría de los programas públicos se encuentran diseñados para beneficiar a la clase media dado su tamaño poblacional y la influencia que representan dentro de una democracia, pero estos programas se encuentran financiados principalmente por las clases alta y pobre; es decir que la influencia que ejerce la clase media hace que se maximicen sus beneficios.

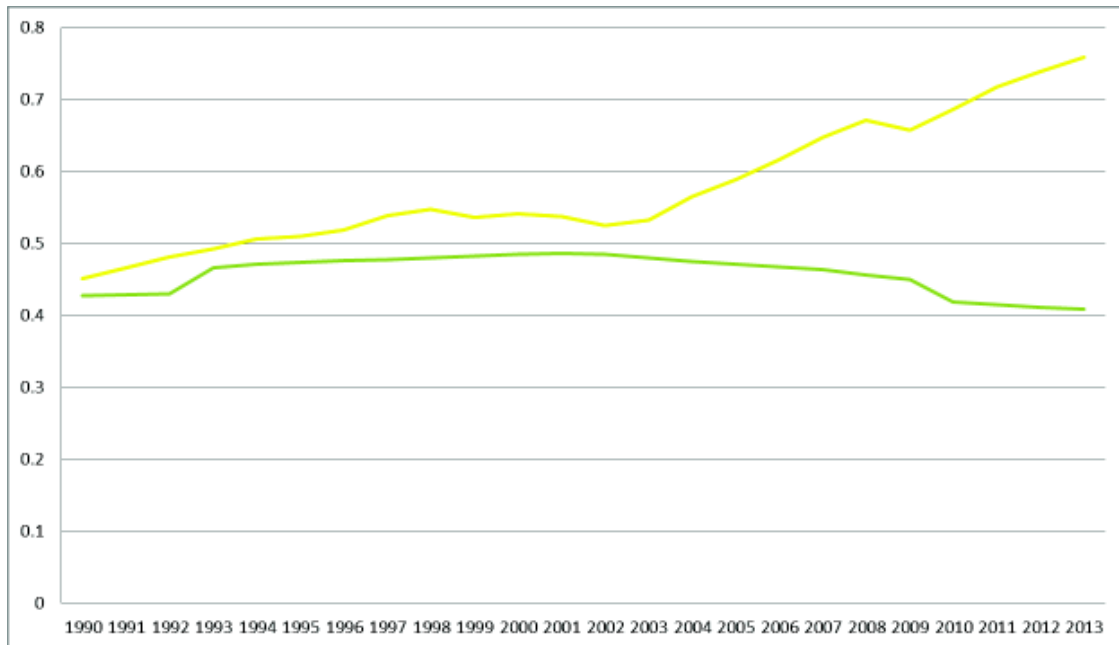
Además, en América Latina el apoyo de la clase media es crucial para la creación de políticas sociales robustas y de un contrato social redistributivo. Sin embargo, para Birdsall *et al.* (2014), existe un riesgo referente a la clase media ya que si esta continúa dependiendo del Estado en cuanto a servicios públicos (educación, salud, etc), la provisión de los mismos incurriría en un problema para el Estado; además que dificultaría la generación de ingresos fiscales, pero que no se podrían dejar de proveer, pues esto significaría la inestabilidad de sus gobiernos al ser una clase decisiva en la toma de decisiones de apoyo o rechazo (Birdsall *et al.*, 2014).

3.3 Desigualdad

Como se observó según la literatura, se esperaría una relación positiva entre desigualdad (medida a través del Coeficiente de Gini) y gasto social. A continuación se presenta en la Figura 4, la tendencia de la desigualdad en la región en los últimos años. La forma decreciente de la curva, comparada con la tendencia creciente del gasto social total como porcentaje del PIB, sugiere una relación positiva entre ambas variables, que concuerda con la literatura planteada en el Capítulo 2.

Además se evidencia una reducción significativa de la desigualdad en la región, ya que utilizando los datos de la CEPAL para el periodo 1990-2013, la Figura 4 muestra que a pesar de que el coeficiente de Gini presenta una tendencia creciente hasta aproximadamente el año 2001, a partir de este año el índice disminuye en la región lo que sugiere que la desigualdad ha disminuido, llegando incluso al año 2013 con un porcentaje inferior al que se obtuvo en el año de 1990.

Figura 4: Desigualdad en América Latina medida a través del coeficiente de Gini, utilizando datos de la CEPAL en el periodo 1990-2013



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

Según la CEPAL (2014), a inicios de la década de 2000, la mayoría de países de la región experimentaron un proceso de reducción de la desigualdad que se mantiene hasta la actualidad, experimentando una mayor reducción entre en periodo 2002-2013; lo cual concuerda con la gráfica presentada anteriormente.

Para CEPAL (2014) existen diferentes patrones que intervinieron en la dinámica de la reducción de la desigualdad si se considera el subperíodo de 2008 a 2013 en comparación con el subperíodo entre 2002 y 2008. Por ejemplo, se presenta una tendencia decreciente acelerada a partir del año 2008 especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, México y Colombia. En estos países se evidenció que el Estado Plurinacional de Bolivia, Argentina y Brasil experimentaron una disminución en la desigualdad. Para el subperíodo 2002-2008 países como la República Bolivariana de

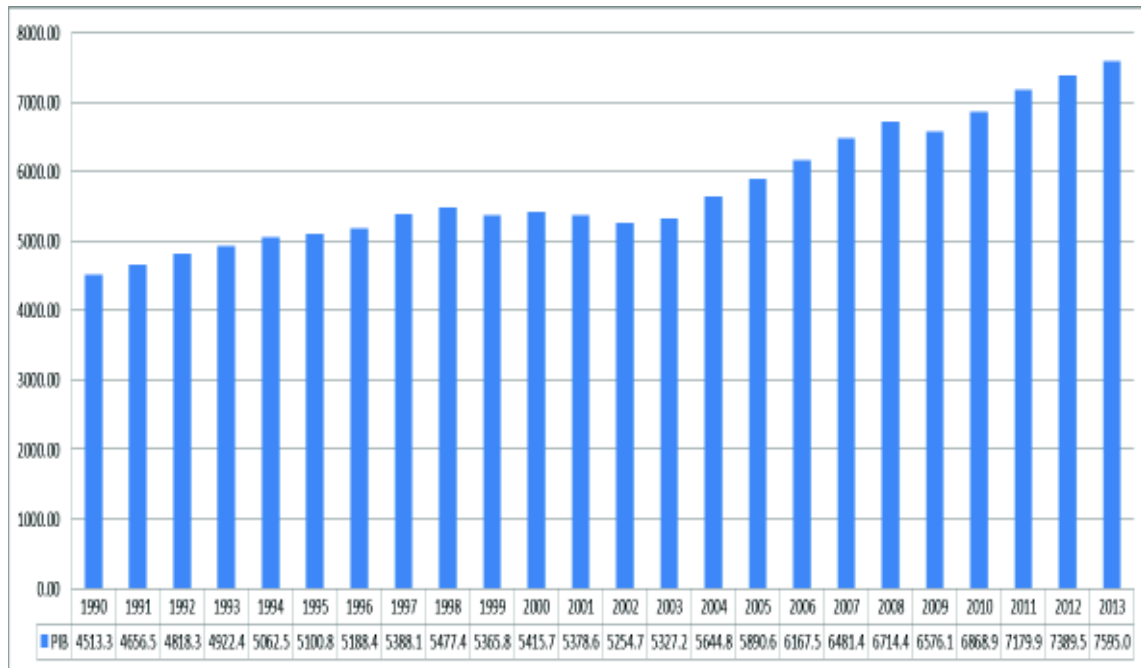
Venezuela, Ecuador, Paraguay y Panamá experimentaron una disminución de la desigualdad en tasas mayores a las que experimentaron en periodos posteriores.

3.4 Crecimiento económico

Para la CEPAL (2014) varios países dentro del contexto regional destinan recursos en función de su nivel de crecimiento económico (como Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela), pero esto no afirma que se destinen recursos en grandes proporciones pues existen restricciones como los bajos niveles de recaudación y de inversión social como consecuencia de la adopción de modelos económicos de una tendencia más liberal. Asimismo, existen países que bajo el mismo contexto destinan menos recursos dado su PIB per cápita. Por esto lo más recomendable para estos países es la construcción de un nuevo pacto social y fiscal que promuevan incrementar los niveles de recaudación fiscal así como los niveles de gasto destinados a funciones económicas y sociales (*ibid*).

Como se puede observar en la Figura 5, el PIB per cápita en la región presenta una tendencia creciente dentro del periodo 1990-2013, lo cual sugiere una incidencia positiva de esta variable sobre el gasto social.

Figura 5: Comportamiento del crecimiento económico en la región medido a través del PIB per cápita a precios constantes, en el periodo 1990-2013



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

3.5 Ingresos tributarios

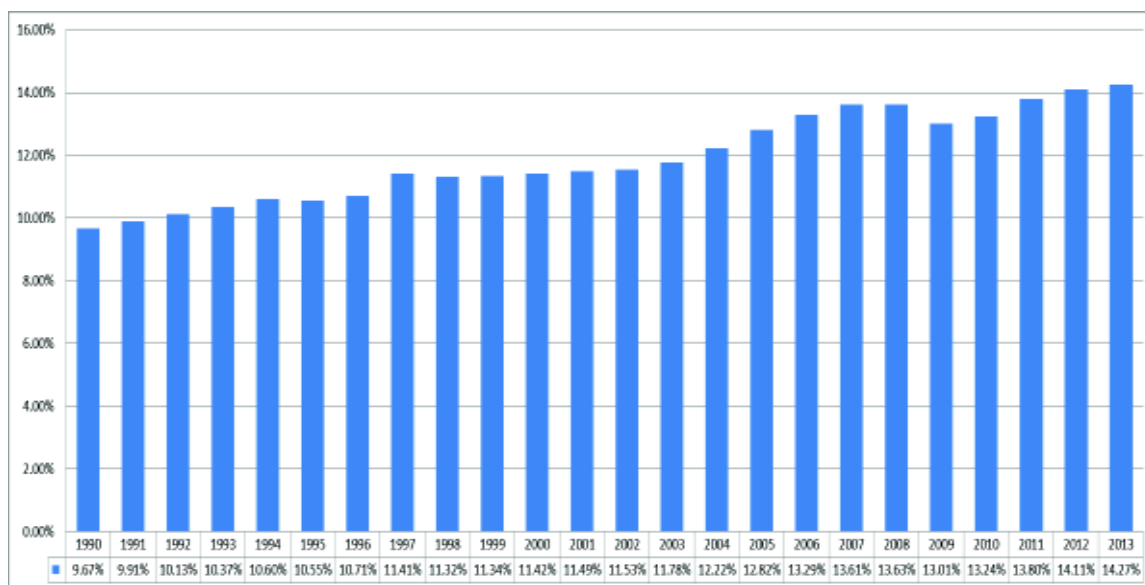
En los últimos años, en América Latina, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB han mantenido una tendencia creciente, lo que sugiere un efecto positivo de esta variable sobre el gasto social.

Según OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2015), este incremento considerable se ha producido en los dos últimos decenios, y se ha mantenido ininterrumpido producto de las condiciones macroeconómicas favorables además de los cambios que se han efectuado en el diseño de los sistemas tributarios y del fortalecimiento de las administraciones tributarias. En especial los gobiernos de la región para combatir sus problemas de índole

recaudatorio han empleado recursos humanos, tecnológicos y financieros para fortalecer su administración tributaria y hacer frente a la evasión y elusión fiscal, que han sido sus principales limitantes (Gómez-Sabaíni & Morán, 2016).

La tendencia creciente de los ingresos tributarios que se ha evidenciado en la región de América Latina se contrapone con la registrada en la zona de la OCDE, en donde la tendencia se ha mantenido a un ritmo constante. Dentro de la región de América Latina, se ha visto un incremento anual de los ingresos tributarios entre el periodo 2010-2013, y además se ha mantenido una tendencia expansiva desde hace varios años atrás, misma que se vio interrumpida en el año 2009 debido básicamente a la caída del nivel de actividad y de los precios de las materias primas producto de la crisis financiera internacional, y que se puede observar en la Figura 6 (OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2015).

Figura 6: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en América Latina, en el periodo 1990-2013



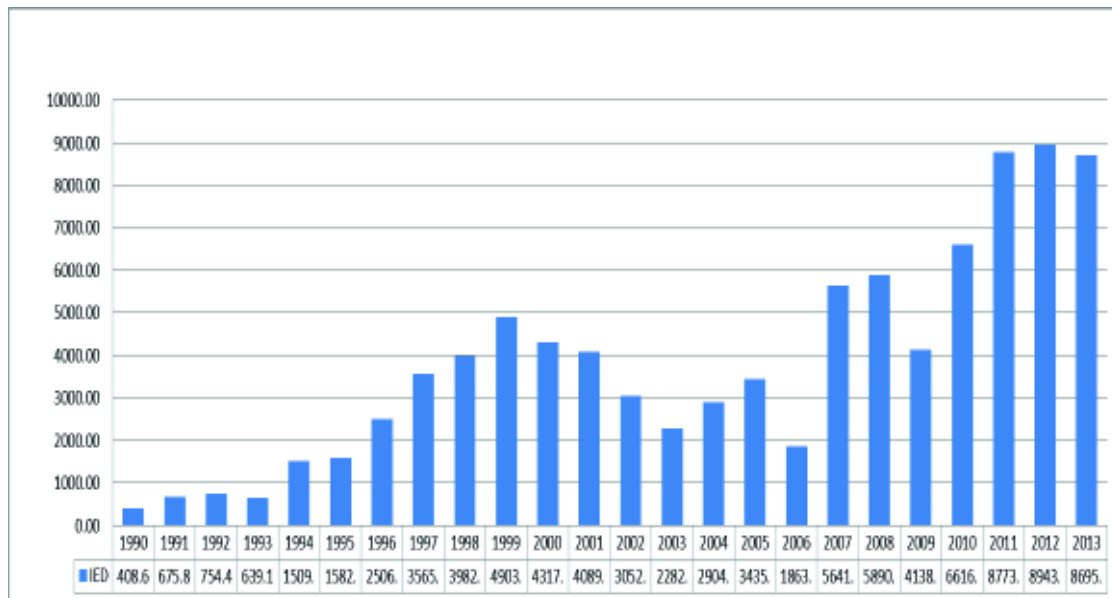
Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

3.6 Inversión extranjera directa

La CEPAL (2015a) reporta que las entradas mundiales de inversión extranjera directa experimentaron una caída del 16,4% en el año 2014 en comparación con el año 2013, siendo esta una de las tres caídas más importantes desde 2003. Esta tendencia sugiere que esta variable presentaría un efecto positivo sobre el gasto social.

Figura 7: Evolución de la Inversión Extranjera Directa en América Latina, en el periodo 1990-2013.



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

Para el año 2014, se tornó evidente la tendencia de apreciación del dólar en relación con la mayoría de las divisas, misma tendencia que se manifestó por primera vez en el año 2013 debido al anuncio realizado por la Reserva Federal de los Estados Unidos acerca de la reducción de la flexibilidad cuantitativa que se iba a realizar, esta tendencia persistió en 2014, acelerándose significativamente a finales de año. Como principal causa aparece la

reducción de los precios del petróleo, por lo cual varias economías latinoamericanas se vieron afectadas (CEPAL, 2015a).

No se experimentó el mismo impacto sobre todas las monedas. Por ejemplo, las monedas de Argentina y Colombia fueron las más afectadas pues sufrieron depreciaciones mucho mayores con respecto al dólar en el año 2014 además cayeron en un 31% y en un 24% respectivamente. Para el caso de Brasil, Chile y México, sus monedas nacionales sufrieron una depreciación entre un 12% y un 15% en relación con el dólar, pero en relación con el euro se mantuvieron relativamente estables. El caso de Perú fue una excepción ya que su moneda, el Sol, experimentó una depreciación marginal del 7% en relación con el dólar y una apreciación similar en relación al euro (*ibid*).

Es así que, el impacto de las depreciaciones mencionadas anteriormente en las entradas de Inversión Extranjera Directa mostró un resultado ambiguo, ya que, por un lado, pueden provocar la disminución del costo de la inversión, sobre todo en el caso de inversiones completamente nuevas y que se encuentren expresadas en moneda nacional, y por otro lado, las fusiones y adquisiciones expresadas en dólares se tornaron más costosas para los inversionistas europeos pero más convenientes para los inversionistas estadounidenses. Existe un tercer efecto que surge y es que la depreciación disminuye la rentabilidad de las inversiones orientadas a la búsqueda de mercados, cuya utilidad esté expresada en dólares, sin embargo aumenta la rentabilidad de las inversiones destinadas a la exportación (CEPAL, 2015b).

De manera general, el impacto que ha generado las fluctuaciones cambiarias no es totalmente claro ya que depende de varios factores como el tipo de inversión, el origen del inversionista y la situación interna específica de cada país por lo que es probable que el efecto a corto plazo de las depreciaciones sea marginal puesto que las decisiones relativas suelen estar motivadas por consideraciones de largo plazo (CEPAL, 2015b).

Durante la década pasada se priorizó la reinversión de utilidades dentro de las entradas de Inversión Extranjera Directa debido al incremento de las rentas de la Inversión Extranjera Directa en el mismo periodo. Además, desde el año 2010 las rentas de la Inversión Extranjera Directa crecieron más lentamente y la cuota de las entradas de Inversión Extranjera Directa perteneciente a la reinversión de utilidades se vio estabilizado en torno al 40% de las entradas totales de la región (CEPAL, 2015a).

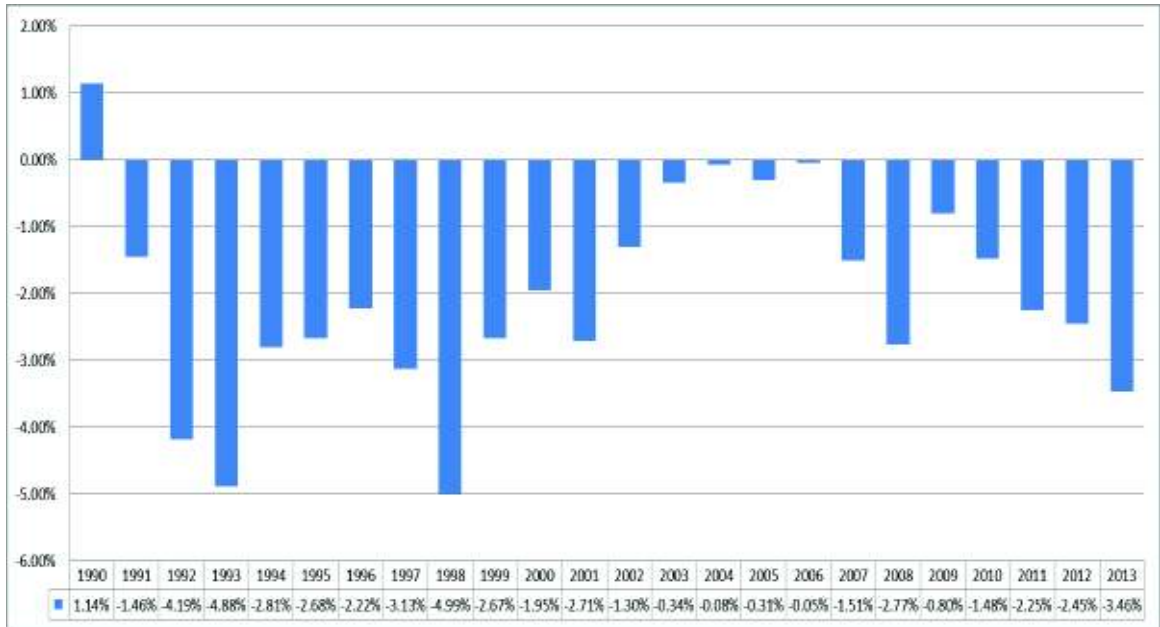
En general, dentro de la región las empresas transnacionales frecuentemente reinvierten el 50% de sus beneficios en la misma filial y reparten el 50% restante, esta proporción de ingresos que se reinvierten han permanecido con el paso de los años (*ibid*).

3.7 Apertura comercial

Para Rosales *et al.* (2014) en América Latina y el Caribe las economías se internacionalizaron con mayor intensidad en los últimos años debido al incremento de las exportaciones e importaciones. Una de las causas del crecimiento del comercio fue la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias impuestas a las importaciones en la región y en otros mercados del mundo. Además, influyó una mayor estabilidad macroeconómica y el crecimiento de los flujos de la Inversión Extranjera Directa.

En la Figura 8, se evidencia la evolución de la apertura comercial considerada como la diferencia entre exportaciones e importaciones de cada país. Aquí se evidencia que a partir de 1991 se ha presentado una tendencia creciente misma que se invierte a partir del año 2006 en donde existe una caída significativa hasta el año 2013.

Figura 8: Evolución de la apertura comercial (exportaciones – importaciones) en América Latina, en el periodo 1990-2013



Fuente: CEPAL

Elaborado por: Autora

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA

El presente capítulo consta de dos secciones. En la primera sección, se explica la base de datos a ser utilizada y en la segunda sección, se detalla la metodología usada para la estimación de los determinantes del gasto social. La metodología empleada es un modelo de corrección de errores, mismo que posibilita determinar los efectos de corto y largo plazo existente entre el gasto social y las variables explicativas elegidas para el estudio.

4.1 Datos

Para el presente estudio se han seleccionado los datos de la base CEPALSTAT para las variables: orientación política, ingresos tributarios, crecimiento económico, apertura comercial, desigualdad, e inversión extranjera directa; desde el año 1990 hasta el año 2013.

Base de datos CEPALSTAT

La CEPAL contribuye en la difusión de datos relevantes de América Latina y el Caribe a través de diversos medios en las áreas económica, social y ambiental, así como en temas emergentes priorizados por los Jefes de Estado en las cumbres mundiales y sus correlatos regionales. Para esto sistematiza y documenta en CEPALSTAT la información producida por los organismos oficiales de los países y las agencias internacionales, además de un conjunto de indicadores relevantes para describir la situación regional producidos por las diferentes divisiones que integran la Comisión, constituyendo un aporte significativo para un amplio espectro de usuarios de datos estadísticos (CEPALSTAT, 2017).

Su cobertura geográfica abarca 33 Estados Miembros⁴ y 9 Estados Asociados⁵ de la CEPAL en América Latina y el Caribe.

4.1.1 Variables

Las variables que se utilizaron en esta investigación han sido seleccionadas acorde a la literatura económica expuesta en los Capítulos 2 y 3.

Previo a realizar una estadística descriptiva de las variables para América Latina⁶ en el Capítulo 3, la tendencia que presentó cada una, sugiere una relación significativa de las variables independientes con el gasto social (variable dependiente), a excepción de la apertura comercial, con la que el gasto social no mantiene similar tendencia por lo cual no se esperaría que exista relación entre sí.

En la Tabla 1 se presentan las variables a utilizar en la estimación del modelo, su periodo, fuente, y región a la que pertenecen.

⁴ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela.

⁵ Anguila, Aruba, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Montserrat, Puerto Rico.

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Tabla 1: Variables: dependiente e independientes para el modelo TSCS en el periodo 1990-2013

Variable dependiente				
	Indicador	Periodo	Región	Fuentes
Gasto social	% PIB	1990-2013	América Latina	CEPAL
Variabes Independientes				
	Indicador	Periodo	Región	Fuente
Desigualdad	Coefficiente de GINI	1990-2013	América Latina	CEPAL
Ingresos tributarios	% PIB	1990-2013	América Latina	CEPAL
IED	Entrada neta de capital	1990-2013	América Latina	CEPAL
Apertura comercial	(exportaciones – importaciones)	1990-2013	América Latina	CEPAL
Crecimiento económico	log, precios constantes	1990-2013	América Latina	CEPAL

Elaborado por: Autora

4.2 Metodología

Mayoral & Nabernegg (2015) manifiestan que existe un amplio debate acerca del diseño de los modelos que suelen ser utilizados para estimar los determinantes de gasto social, debido a las diferentes metodologías utilizadas. Por ejemplo, autores como Avelino *et al.* (2005) utilizaron la metodología de corrección de errores en un *pool* de series de tiempo, para enfocar sus estudios en el efecto de largo plazo de diversos factores sobre el gasto social, en donde la variable dependiente es el gasto social en niveles y como regresores se encuentran las variables explicativas (la orientación política por parte del gobierno, la política fiscal, el crecimiento económico, la apertura comercial, la desigualdad, y la inversión extranjera directa) seleccionadas en rezagos. Por otro lado, Sarmiento (2012), propone la utilización de test de cointegración de Johansen, con el fin de precisar la

relación existente entre las variables de estudio de tal manera que se pueda obtener una correspondencia de largo plazo entre estas (Sarmiento, 2012). Mayoral & Nabernegg (2015), consideran que por las diversas reformas en política fiscal y en gasto social que se han producido en América Latina, a partir de aproximadamente 1990, lo más recomendable es utilizar modelos de largo plazo en donde el nivel de gasto social sea la variable dependiente. Cabe mencionar que en cuanto a la metodología a utilizar, cada autor se ha preocupado por controlar la no presencia de heterocedasticidad y especialmente ante un *pool* de series de tiempo, se debe como lo propone Beck y Katz (1995), cuidar la presencia de problemas de corrección serial de los errores entre unidades, a través de estimadores MCO con Errores Estándar Corregidos para Panel. Sin embargo, según Kaufman y Segura-Ubiergo (2001), esta metodología no posibilita detectar la presencia de problemas de correlación serial en los errores, inclusive con el riesgo de incurrir a rechazar la relación causal entre la variable dependiente y las variables explicativas de forma temprana. Otro problema, sería la autocorrelación en los residuos debido a la presencia de tendencia en las variables explicativas además de la utilización de periodos cortos como en el caso del PIB, gasto social o apertura comercial (Mayoral & Nabernegg, 2015). Si bien se puede realizar una estimación a través de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles realizando una transformación posterior a través del método de Prais-Winsten, en lugar de esto se pueden emplear modelos autoregresivos de retardos distribuidos que incluyen la variable dependiente rezagada entre las variables explicativas (Beck y Katz, 1995). Kaufman y Segura-Ubiergo (2001) analizaron los determinantes del gasto social en América Latina utilizando esta metodología, donde convierten los modelos autoregresivos de retardos distribuidos en modelos de corrección de errores, permitiendo así identificar la presencia de una relación de equilibrio entre la variable dependiente (gasto social) y sus

variables explicativas a largo plazo, aquí las series se encontrarían cointegradas demostrando que no existe una relación espuria.

Considerando las experiencias de los autores antes mencionados y el entorno político y económico de América Latina, se puede plantear la utilización del método propuesto por Beck & Katz (1995).

Beck & Katz (1995) analizaron varios aspectos sobre la estimación de series cronológicas de modelos transversales, cuestionando varios estudios realizados sobre economía política, evidenciando que el enfoque propuesto por Parks genera errores estándar que conllevan a una sobreconfianza extrema, subestimando la variabilidad en más de un 50%. El método de Parks es el denominado *Mínimos Cuadrados Generalizados (MCGF)*, para un *pool* de series de tiempo, en donde los errores presentan heterocedasticidad de panel, correlación contemporánea y correlación serial específica de unidad. En donde la corrección de la correlación contemporánea de los errores corrige automáticamente la heterocedasticidad de panel, por lo que es indispensable corregir la correlación contemporánea y serial de los errores. Razón por la cual el método de Parks abarca dos transformaciones secuencias MCGF, eliminando en primer lugar la correlación serial de los errores y a continuación la correlación contemporánea (Beck & Katz, 1995). Lo que podría ser estimado, como se explicó en el párrafo anterior, empleando modelos autoregresivos de retardos distribuidos que incluyen la variable dependiente rezagada entre las variables explicativas (Beck y Katz, 1995). En consecuencia, Beck & Katz (1995) proponen un método sencillo de corrección de errores a través de un *pool* de series de tiempo; que se detallará a continuación.

El análisis de Beck & Katz (1995) se limitó a los *pools* de series de tiempo, temporalmente dominados propuestos por Stimson (1985), en donde se presencia un limitado número de unidades dentro de un periodo relativamente largo. Existe una

suposición crítica sobre los modelos Series-de-Tiempo-Corte-Transversal (TSCS) que es el denominado “*pooling*” es decir que todas las unidades se encuentran caracterizadas por la misma ecuación de regresión en todos los puntos en el tiempo. Además la estimación de los errores de los modelos TSCS suelen presentar mayor complejidad que los modelos de series temporales o transversales.

En cuanto a los modelos de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), estos son óptimos para los *pools* de series de tiempo cuando los errores son esféricos, específicamente para que un modelo MCO sea óptimo se debe suponer que los errores tienen la misma varianza, es decir existe homocedasticidad, además los errores deben ser independientes entre sí. O lo que es lo mismo, no debe existir correlación serial o correlación espacial. Considerando estos supuestos los *pools* de series de tiempo pueden ser estimados por MCO obteniendo errores estándar correctos. A pesar de ello muchos investigadores no se encuentran de acuerdo en la suposición de errores esféricos para los modelos TSCS; pero lo evidente es que los MCO no son óptimos en presencia de errores no esféricos por lo que no existiría la seguridad de que los errores estándar fueran correctos. Y esto es crucial para garantizar intervalos de confianza correctos y pruebas estadísticas. Cabe mencionar que siempre existe la posibilidad de que en cualquier modelo de regresión existan errores no esféricos (Beck & Katz, 1995).

Beck & Katz (1995) presentan una metodología con la cual analizar los datos de estructura de corte transversal de series de tiempo; en donde se debe primero analizar las propiedades temporales de los datos, lo que se puede hacer como argumentaron los autores, a través de variables dependientes rezagadas, ó según la literatura de paneles transnacionales a través de la transformación de los datos con el objetivo de eliminar la correlación serial de los errores. Una vez que se transforma la dinámica los investigadores de TSCS pueden realizar la estimación a través de un modelo MCO.

En el presente trabajo se utilizará la metodología de Beck y Katz (1995), sin embargo, se estimará la modificación propuesta por Kaufman y Segura-Ubiergo (2001) (utilizando diferencias), misma que está expresada por:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + \Delta X_{i,t-1} \beta_k + \phi (Y_{i,t-1} - X_{i,t-1} \gamma) + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

En donde la variable $Y_{i,t}$ (variable dependiente) representa el gasto social del país i en el año t , Δ es el operador de las primeras diferencias, X es el vector de variables independientes, y $\varepsilon_{i,t}$ es el término de error de ruido blanco.

Además el modelo describe una relación de equilibrio a corto plazo dada por $\Delta Y_{i,t} = \alpha + \Delta X_{i,t-1} \beta_k$ y el término $\phi (Y_{i,t-1} - X_{i,t-1} \gamma)$ mide la desviación de esta relación de equilibrio a corto plazo. (Se debe considerar que $\varepsilon_{i,t} = Y_{i,t-1} - X_{i,t-1} \gamma$)

La Ecuación 1 muestra que un cambio único en $X_{i,t-1}$ produce un cambio simultáneo en $Y_{i,t}$. Este efecto a corto plazo se encuentra determinado por el vector de dimensión k de los regresores β_k . Sin embargo cuando el impacto de $X_{i,t-1}$ en $Y_{i,t}$ evidencia el modelo del equilibrio a largo plazo (dado por el vector de cointegración $Y^*_{i,t-1} = X^*_{i,t-1} \gamma$, donde el “*” representa equilibrio), el error o discrepancia $(Y_{i,t-1} - X_{i,t-1} \gamma)$ es corregido a una tasa anual de ϕ .

Según Kaufman y Segura-Ubiergo (2001), para interpretar los coeficientes a corto y largo plazo se puede transformar la Ecuación 1 a través de una operación matemática simple: se define β_j como $-(\phi\gamma)$, en donde ambos parámetros ϕ y γ vienen de la Ecuación 1. Entonces despejando $\gamma = \beta_j / -\phi$. Por lo que se puede representar a la Ecuación 1 de la siguiente manera:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + Y_{i,t-1} \phi + \Delta X_{i,t-1} \beta_k + X_{i,t-1} \beta_j + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Esta Ecuación 2 se estima a través de MCO. Donde los coeficientes son interpretados de la siguiente manera: el coeficiente de regresión para una variable de nivel independiente significa una medida de la relación de equilibrio a largo plazo entre un vector de variables independientes cointegradas (es decir que comparten la misma tendencia a largo plazo) y la variable dependiente.

Formalmente, la relación a largo plazo está dada por $Y_{i,t-1}^* = X_{i,t-1}^* \gamma$. Por otro lado el parámetro γ (que mide la relación de equilibrio a largo plazo) no puede ser directamente observable a través de la ecuación 2, pero puede ser observable dividiendo β_j para $-\phi$ (como se realizó anteriormente).

La importancia del efecto a corto plazo $\Delta X_{i,t-1}$ depende del tamaño de β_k y del tiempo en que los efectos de los cambios en $X_{i,t-1}$ producen un cambio inmediato (sustancial) en $Y_{i,t}$ que es medido por β_k . Si en el tiempo t hay un cambio en $X_{i,t}$ en la dirección opuesta al cambio en $X_{i,t-1}$, entonces no se observan más efectos.

Por otro lado, si los cambios en $X_{i,t-1}$ se mantiene, entonces el impacto se seguirá observando en periodos posteriores y puede medirse con $\Delta X_{i,t-1}(1 + \phi)^t$, donde t representa al número de periodos posteriores al cambio inicial. Por ejemplo tres años luego del cambio inicial $\Delta X_{i,t-1}$, el efecto será $\Delta X_{i,t-1}(1 + \phi)^3$. Ya que $0 < \phi < -1$, por lo que cuanto menor sea el valor de ϕ , más prolongados serán los cambios que se mantienen en X en el tiempo.

4.2.1 Validación del modelo

Posterior a realizar la estimación del modelo, se observó la presencia de heterocedasticidad, a fin de analizar la correcta especificación del modelo (Wooldridge, 2010).

Si existe heterocedasticidad, la varianza de los residuos es variable en el tiempo lo que impide que los estimadores sean consistentes. Para analizar la presencia de heteroscedasticidad se aplicó el *test Breush-Pagan*. Donde la hipótesis nula es que los errores son homocedásticos, por lo tanto si la hipótesis nula no es verdadera, la varianza de los residuos no será constante sino que estará en función de al menos una de las variables explicativas del modelo.

$$H_0: \text{Var}(u_t | X_t) = \sigma^2$$

$$H_a: \text{Var}(u_t | X_t) \neq \sigma^2$$

CAPÍTULO 5

RESULTADOS

Los resultados de la estimación de los determinantes del gasto social en América Latina en el periodo 1990-2013, se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: Estimación del modelo TSCS de gasto social como porcentaje del PIB en el periodo 1990-2013.

Gasto social como porcentaje del PIB	
Ltotal_ingresos_tributarios	0.0253 (0.0224)
DLtotal_ingresos_tributarios	0.0862 * (0.0418)
Ldesigualdad	-0.0045 (0.0037)
DLdesigualdad	0.0124 ** (0.0049)
LPIB	0.0748 (0.089)
DLPIB	0.9257 (3.0237)
Linversión_extranjera_directa	0.0000 (0.0000)
DLinversión_extranjera_directa	0.0000 (0.0000)
_cons	-0.2814 (0.7555)
R2	0.0213
R2_a	-0.0045
N	352

Los errores estándar se encuentran representados en paréntesis
*p<0.0, **p<0.01, ***p<0.001
L significa que se tomó el logaritmo de la variable
D significa la primera diferencia de la variable

Luego de estimar el modelo⁷, y analizar la correcta especificación del mismo, se corrigió la presencia de heterocedasticidad a través de la aplicación de errores robustos; adicional a esto se decidió excluir a la variable apertura comercial, ya que como sugería la Figura 8, no incide significativamente sobre la tendencia del gasto social, lo cual corroboró la estimación del modelo.

A partir de esto, los resultados arrojan que las variables desigualdad e ingresos tributarios son significativas en el corto plazo, mientras que el crecimiento económico y la inversión extranjera directa, no.

En el caso de la desigualdad, el modelo muestra que, en el corto plazo, si la desigualdad incrementa se produciría un incremento en el gasto social. Este resultado parece reflejar el cambio de estructura observado en los gobiernos en la región en la última década, mismos que privilegiaron la implementación de políticas redistributivas para reducir la desigualdad. Sin embargo, estas políticas no han sido correctamente focalizadas, pues en gran parte, ha sido la clase media quien se ha beneficiado en mayor grado de estas políticas redistributivas (Lavigne & Bove, 2014). El hecho de que los gobiernos busquen ayudar a los más pobres beneficiando a la clase media ha promovido el crecimiento de los gobiernos en la región, ya que como sugirieron Meltzer & Richard (1989), Cramer & Kaufman (2011), Karabarounis (2011), esta es la clase decisiva que sostiene o desestabiliza a un gobierno, por lo que hacerla partícipe del beneficio, permite que las políticas continúen expandiéndose. Y es a través de la presión que ejercen los individuos sobre los gobiernos, que estos se han visto en la necesidad de expandirse para cubrir necesidades actuales y futuras en pro de mejorar el bienestar de la población y con esto ganar apoyo y respaldo (García, 2004).

⁷ El modelo fue estimado con el paquete estadístico *Stata*.

Por otra parte, los ingresos tributarios en América Latina en el periodo 1990-2013, también presentan un efecto positivo a corto plazo (variable en diferencia) sobre el gasto social como porcentaje del PIB; lo que quiere decir que un aumento en la recaudación de los ingresos tributarios, producirá un incremento en el total del gasto social por parte de los gobiernos. Este resultado, es similar al obtenido por Mayoral & Nabernegg (2015) y Goñi et al. (2011), para quienes el pilar fundamental de la redistribución es el volumen de recursos disponibles, pues a partir de este, es que los gobiernos pueden formular estrategias redistributivas que sostengan y financien el gasto social actual y futuro. Adicional a esto, los resultados sugieren la efectividad de las políticas fiscales que se han implementado en los últimos años y que han permitido reducir la evasión y sostener los volúmenes de gasto social implantados por los gobiernos de izquierda, que en los últimos años han gobernado en la región (CEPAL, 2015c). Este escenario es alentador ya que tras la crisis de los años ochenta que atravesó la región y que trajo como consecuencia altos niveles de desempleo y vulnerabilidad, se aplicaron ajustes específicamente direccionados a la contracción de gasto social en lugar de prever el bienestar de los individuos (Cominetti, 1994), situación que se contrapone con la tendencia actual caracterizada por gobiernos que han procurado expandir su tamaño con la finalidad de reducir la desigualdad y promover la equidad.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

El presente trabajo investigativo analiza aquellos factores que, según la teoría económica, ejercen una influencia sobre el gasto social para América Latina en el periodo 1990-2013, considerando los diversos cambios que han adoptado varios gobiernos en cuanto a su tamaño y política.

Uno de los factores relevantes en este periodo, y que ha influenciado positivamente sobre la tendencia creciente que ha presentado el gasto social en la última década, es el total de ingresos tributarios; ya que los mismos son la base a partir de la cual los gobiernos pueden hacer frente a las diversas restricciones presupuestarias que se presentan; razón por la cual al incrementar este rubro, los recursos disponibles por parte del Estado incrementarán permitiendo una mejor distribución de los mismos dentro de las diferentes partidas de gasto.

Otro factor relevante que contribuyó en la creciente tendencia del gasto social en los últimos años es la lucha contra la desigualdad, que incidió positivamente sobre el gasto social dentro de la región en el periodo de estudio y que se encuentra ligado especialmente a los requerimientos que la clase media (beneficiaria en gran parte del gasto social) y que la clase pobre han demandado y que el gobierno ha tratado de cubrir con la expansión de su tamaño. Especialmente porque en los últimos años han sido gobiernos de izquierda quienes han gobernado la región, y quienes se han demostrado más abiertos hacia la creación y fortalecimiento de políticas sociales que mejoren la calidad de vida de las personas.

Cabe destacar que a pesar de ser la clase media la que se ha beneficiado del incremento del gasto social en la región, la clase más pobre y en especial las zonas rurales han podido acceder, aunque en menor porcentaje que los demás, a servicios públicos como educación y salud.

Por otro lado, factores como el crecimiento económico y la inversión extranjera directa no presentaron una incidencia significativa sobre la tendencia que ha alcanzado el gasto social y su transformación en los últimos años en diversos países latinoamericanos, debido a la poca apertura e incentivos que promuevan el sector comercial y económico en la zona.

6.2 Recomendaciones

Al ser los ingresos tributarios, la fuente de financiamiento de los países para conservar la expansión de su Estado de bienestar, se debe dar mayor prioridad a la forma de recaudación fiscal que se ha estado implementado, dando mayor énfasis a la lucha contra la evasión y elusión ya que representan un limitante para la administración fiscal. Además se debe enfatizar en la progresividad de los impuestos a fin de que la clase más pobre no se vea afectada por la aplicación de los mismos si se trabaja bajo un régimen redistributivo.

Por otro lado, al encontrarnos en América Latina bajo regímenes democráticos de izquierda, se debe continuar aplicando políticas que combatan la desigualdad en la región, focalizando el gasto social de tal manera que, a pesar de ser la clase media quien más se ha beneficiado, los recursos disponibles lleguen a los sectores más apartados y necesitados, procurando reducir las brechas significativas que existen entre los diferentes estratos sociales.

Adicional, se debe promover estrategias que combatan la pobreza a través de una mayor redistribución, en lineamiento con los gobiernos actuales, que permitan la reinserción económica y social de los estratos más bajos a través de inversión social, por ejemplo, permitiendo un mayor acceso a educación y salud, que traerá externalidades positivas a futuro, ya que una menor inversión en el presente ahorraría una mayor demanda de provisión de servicios por parte del gobierno en el futuro.

Complementario a lo expuesto anteriormente, se debe promover la captación de inversión tanto extranjera como nacional, que dinamice la económica y permita a su vez la generación de mayores fuentes de ingresos que económicamente se traduce en mayores ingresos hacia los gobiernos (impuestos) y hacia la población a través de la creación de mayores fuentes de ingresos, que contribuyan en la lucha contra la desigualdad por ingresos.

También se recomienda para futuros trabajos, emplear variables educativas o geográficas, a fin de conocer la incidencia que inversión social pasado provoca en la inversión social futura.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2005). Preferences for redistribution in the land of opportunities. *Journal of Public Economics* 89, 897-931.
- Avelino, G., Brown, D., & Hunter, W. (2005). The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999. *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, 625-641.
- Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, 407-443.
- Beck, N., & Katz, J. (1995). What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *The American Political Science Review*, Volume 89, Issue 3, 634-647.
- Birdsall, N., Lustig, N., & Meyer, C. J. (2014). The Strugglers: The New Poor in Latin América? *World Development* Vol. 60, 132-146.
- Cárcamo, R., & Pineda, R. (2014). Crecimiento económico y volatilidad real: el caso de América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL*, N.- 128, 231-258.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (10 de octubre de 2016). *CEPALSTAT*. Obtenido de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/acercaDe.asp
- (2015a). Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 15-66.
- (2015b). La formación bruta de capital fijo en América Latina y el Caribe: hechos estilizados e implicaciones para el crecimiento de largo plazo . *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* , 68-89.
- (2015c). Tendencia del gastos social frente al ciclo económico: la importancia de mantener el financiamiento de la política social. *Panorama Social de América Latina*, 57-88.
- (2014). Distribución del ingreso, polarización y percepciones . *Panorama Social de América Latina, 2014*, 94-126.
- (2013a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe-Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. *División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 75-102.
- (2013b). Panorama Social de América Latina. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 195-223.

- (2010). El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones. *Panorama social de América Latina*, 137-176.
- (2007). El gasto social y la necesidad de un contrato social en América Latina . *Panorama social en América Latina*, 105-155.
- Cominetti , R. (1994). Ajuste fiscal y gasto social. *Revista de la Cepal*, número 54, 47-60.
- Cramer, B., & Kaufman , R. (2011). Views of Economic Inequality in Latin America. *Comparative Political Studies* , 1206-1237.
- Cusack, T. R. (1997). Partisan politics and public finance: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989. *Public Choice Vol. 91*, 375-395.
- Dion, M. (2005). Globalización, tipo de régimen político y gasto social en países de ingresos medios, 1980-1999. *Política y Gobierno, Volumen XIII*, 11-50.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 135-150.
- García, J. (2004). *La Ley de Wagner: un análisis sintético*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gómez-Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. *CEPAL - Serie Macroeconómica del Desarrollo N.172*, 1-65.
- González Ferrer, L., & Queirolo Velasco, R. (2013). Izquierda y derecha: formas de definir las, el caso latinoamericano y sus implicaciones. *América Latina Hoy No. 65*, 79-105.
- Goñi, E., López, H. J., & Servén, L. (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development Vol. 39, No.9*, 1558-1569.
- Huber, E., Mustillo, T., & Stephens, J. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics Vol. 70, No.2*, 420-236.
- Jenkins, R. (2003). La apertura comercial ¿ha creado paraísos de contmaidores en América Latina? *Revista de la CEPAL 80*, 85-100.
- Karabarbounis, L. (2011). One dollar, one vote . *The Economic Journal* , 621-651.
- Kaufman , R., & Segura-Ubiergo, A. (2001). Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America. *World Politics* , 87-553.
- Kittel , B., & Obinger, H. (2013). Political parties, institutions, and the dynamics of. *Journal of European Public Policy*, 20-45.

- Lavigne, P., & Bove, F. (2014). Hechos estilizados del gasto público en Argentina. *Palermi Business Review N.11*, 49-70.
- Lora, E., & Olivera, M. (2007). Public debt and social expenditure: Friends or foes? *Emerging Markets Review 8*, 299-310.
- Martínez, R., & Collinao, M. (2010). Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. *CEPAL- serie mensuales N.-6*, 1-120.
- Mayoral, F. M., & Nabernegg, M. (2015). Gasto social en América Latina 1990-2010: estudio de sus determinantes y análisis de convergencia. *Revista de Economía Mundial, num 40*, 67-89.
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy, 5*, 914-927.
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB. (2015). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. *OECD Publishing*, 1-229.
- Roemer, J. E. (1998). Why the poor do not expropriate the rich: an old argument in new garb. *Journal of Public Economics 70*, 399-424.
- Rosales, O., Mulder, N., Urmeneta, R., & Zalcicever, D. (2014). *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Juan Alberto Fuentes Knight.
- Ross, F. (1975). Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Importance of Avoiding Blame. *Governance: An Administration, Vol.10, No.2*, 17-200.
- Sarmiento, V. (2012). Comportamiento del gasto primario en Colombia: una evidencia empírica. *Revista Finanzas y Políticas Económica, vol.4, núm. 2*, 113-125.
- Solé, A. (2001). Determinantes del gasto público local: ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal? *Revista de Economía Aplicada, Número 25*, 115-156.
- Stigler, G. (1970). Director's Law of Public Income Redistribution. *The Journal of Law & Economics Vol. 13, No. 1*, 1-10.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector, 3rd edition*. Barcelona: Antoni Bosch, Editor, S.A.
- Tromben, V. (2016). Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe. *CEPAL- Series Políticas Sociales N.219*, 1-36.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. Mexico, D.F.: Cengage Learning Editores, S.A.

ANEXOS

Anexo 1: Test de Heterocedasticidad

Test Breusch-Pagan

Ho: varianza constante

Chi2(1)	=	21.61
Prob > chi2	=	0.0000

Elaborado por: Autora
