

## POLITICAS PUBLICAS EN LATINOAMERICA

Laura de Pablos ESCOBAR<sup>1</sup>

**RESUMEN:** el presente trabajo tiene como principal objetivo subrayar el papel que determinadas políticas públicas, eficazmente gestionadas, pueden desempeñar a favor del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. La tendencia general en Latinoamérica en las dos últimas décadas ha sido la reducción de la intervención pública. Esta reducción ha venido motivada, fundamentalmente, por la precaria situación económica por la que atraviesa el área. La realidad actual de muchos de los países latinoamericanos pone en evidencia que estas medidas no han logrado los resultados apetecidos ya que no han proporcionado mejoras económicas y sí se han agravado los problemas sociales.

**PALABRAS-CLAVE:** desarrollo económico; políticas públicas; protección social y neoliberalismo.

### INTRODUCCION

Algunos países latinoamericanos están sufriendo, en los comienzos del nuevo milenio, crisis económicas y sociales de una gran envergadura e importancia. Realmente muchos de ellos llevan años arrastrando una situación económica y social difícilmente sostenible. El neoliberalismo pareció ser el camino tomado por gran parte de los países del área como solución a todos los problemas económicos. Los resultados no han sido los esperados y es que la realidad de los países Latinoamericanos requiere de una mayor atención individualizada y no de soluciones globales. Además los problemas son de una gran complejidad y calado. En este sentido, debemos aclarar que creemos que no hay recetas mágicas que resulten válidas para toda Latinoamérica globalmente. Lo que no nos parece acertado es el rechazo tan radical que se ha mostrado hacia todas las políticas públicas. Creemos que una buena gestión de determinadas políticas públicas puede ser muy útil también en el siglo XXI. La inversión pública en capital físico y humano es esencial como motor del crecimiento. La educación es fundamental cara a la gobernabilidad y disminución de la marginalidad. La reducción de las desigualdades y la creación de una gran clase media es lo que

---

<sup>1</sup> - Profesora de la Universidad Complutense de Madrid.

hace sostenible y viable un crecimiento estable y duradero. El mercado a veces se muestra incapaz de conseguir este tipo de objetivos y hay que pensar en mecanismos públicos eficaces y bien gestionados que cuiden y se preocupen de cuestiones que realmente son esenciales para el desarrollo económico y social. Es totalmente cierto que las autoridades públicas no se han mostrado muy eficaces en la resolución de estos problemas. Pero son problemas de mala gestión y mal hacer, en general, los que han impedido un mejor funcionamiento del Sector Público. Esto no significa que esto siempre deba ser así.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma.

En primer lugar se pone de manifiesto los importantes recortes sufridos por las políticas sociales básicas en Latinoamérica

En segundo lugar se ofrecen datos que evidencia la escasez que sufren las políticas sociales en Latinoamérica.

Finalmente se ofrecen argumentos en defensa de determinadas políticas públicas que bien gestionadas, e insisto mucho en esta cuestión, potencian el desarrollo económico y social de un país.

## 1 CRISIS ECONÓMICA, NEOLIBERALISMO Y REFORMA DEL ESTADO BENEFADOR EN AMERICA LATINA. PENSIONES, DESEMPLEO, SALUD Y EDUCACION.

### 1.1 CRISIS ECONÓMICA Y NEOLIBERALISMO. REPERCUSIONES SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA

A lo largo de la década de los ochenta la mayor parte de los países Latinoamericanos vieron como sus economías atravesaban por momentos realmente complicados. El PIB por habitante se redujo a una tasa promedio regional anual del 1% entre 1980-91 y América Latina padeció la primera superinflación en su historia. Países como Perú, Argentina y Bolivia sufrieron caídas del PIB por habitante que se situaban entre el 3,3% y el 1,4%, mientras que sus tasas de inflación llegaron a niveles realmente alarmantes ( se situaban entre el 4.923% a 8.170%).( Mesa-Lago, 2000).

La crisis económica y la deuda externa del decenio de los ochenta agravó considerablemente el deterioro y la crisis social en Latinoamérica, aunque ya existían algunos problemas serios en los países con los sistemas sociales más antiguos. Algunas consecuencias de la crisis fueron la realización de recortes importantes en las políticas públicas. Claramente América Latina se decidió por aplicar la estrategia

neo-liberal que persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa a un papel subsidiario. Las medidas económicas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización, etc.

La política social ha sido también objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, y exclusión de los grupos de ingresos bajos y los pobres, impacto regresivo en la distribución, etc.

La solución neo-liberal a los problemas citados ha sido la "privatización" de los dos principales y más costosos programas de seguros sociales:

- Las pensiones de vejez, invalidez y muerte.
- El seguro de enfermedad-maternidad o/y sistemas nacionales de salud.

Lógicamente las medidas enunciadas han tenido una incidencia social. Esta incidencia se puede medir a través de cuatro indicadores: el índice del salario mínimo real, la tasa de desempleo abierto, la incidencia de pobreza (urbana y rural), y el coeficiente Gini de distribución de la renta.

En el cuadro nº 1 se muestran los tres últimos indicadores antes de la crisis (1980), en el peor año de la crisis en cada país, y en el año más reciente disponible durante la recuperación de los 90. Además se ofrecen los indicadores de la evolución social, tanto la incidencia de la pobreza como el índice de Gini. Ambos muestran peores datos al final de los años noventa que a comienzos de los ochenta. El índice de Gini es más elevado y la incidencia de la pobreza más alta.

CUADRO 1 - Evolucion economica: diez paises latinoamericanos

	PIB por habitante promedio		Inflación			Salario mínimo		Desempleo urbano		
	1981-90	1991-98	1980	1981-90	1998	1981-90	1993	1980	1981/90	1998
	Argentina	-2,1	4,4	88	4923	0	40	49	3	8
Bolivia	-1,9	1,8	24	8170	7	n.d.	n.d.	7	12	4
Colombia	1,6	0,7	26	32	18	99	106	10	14	15
Costa Rica	-0,6	0,7	18	27	11	86	113	6	10	5
Cuba	2,8	-3,6	8	26	3	n.d.	n.d.	6	8	7
Chile	1,3	5,7	31	27	6	69	105	12	20	6
El salvador	-1,4	2,4	19	31	2	n.d.	n.d.	n.d.	10	7
México	-0,3	1,3	30	159	16	46	42	4	7	3
Perú	-3,3	3,6	60	7650	6	23	16	7	10	9
Uruguay	-0,6	2,9	43	83	15	69	52	7	16	10
Promedio	-1	1,7	56	n.d.	10	n.d.	67	7	n.d.	8

CUADRO 2 - Evolucion social . diez paises latinoamericanos

	Incidencia de pobreza % de hogares urbanos y rurales			Incidencia de pobreza % de hogares urbanos y rurales			Distribución de ingreso coeficiente de Gini (HOGARES URBANOS)		
	URBANA			RURAL					
	1980	1984-87	1992-96	1980	1984-87	1992-96	1980-81	1986-90	1994
Argentina	7	12	12	16	17	16	0,375	0,423	0,438
Bolivia	n.d.	49	41	nd	n.d.	n.d.	n.d.	0,484	0,434
Colombia	36	36	41	45	42	57	0,518	0,455	0,505
Costa Rica	21	21	18	28	28	23	0,328	0,364	0,363
Cuba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	n.d.	45	19	n.d.	45	26	n.d.	0,485	0,473
El salvador	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mexico	n.d.	28	29	n.d.	45	47	0,321	0,424	0,405
Peru	35	45	n.d.	65	64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Uruguay	9	14	6	21	23	n.d.	0,379	0,385	0,3
Promedio	25	30	34	54	53	55	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Mesa- Lago (2000). Documento CEPAL: Panorama social de América-Latina 2002-3

## 1.2 LAS REFORMAS REALIZADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SANIDAD

### 1.2.1 REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se han clasificado los países en tres grupos según las características que presenta su sistema de seguridad social: pioneros, intermedios y tardíos.

♣ *En los países pioneros* (Argentina, Uruguay y Chile, Cuba) la seguridad social presenta las siguientes notas características :

- Introdujeron, los primeros, el sistema de Seguridad Social.

- Son los países con mayor grado de desarrollo económico en general y de la Seguridad social en particular.
  - Alta cobertura social.
  - Tienen todos los seguros sociales, además de la cobertura normal:
  - Desempleo
  - Asignaciones familiares
  - Tienen cotizaciones altas.
  - Cuentan con un gasto público en esta partida alto.
  - Tienen mayor porcentaje de pasivos/ activos.
  - Soportan altos costes administrativos.
  - Disfrutan una mayor esperanza de vida.
  - Son sistemas envejecidos.
- ♣ *Países tardíos* los últimos en establecer sus sistemas de seguridad social (Costa Rica, Bolivia, Colombia, El Salvador):
  - Sólo tienen tres seguros sociales (carecen de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social).
  - Cubren a una minoría exigua de sus poblaciones,.
  - Sus cotizaciones salariales son las más bajas (porque el costo del sistema es menor)
  - La esperanza de vida es inferior.
  - El porcentaje del gasto que va a pensiones es el más pequeño (porque sus programas son las más nuevos y su población es muy joven, de ahí que el grueso del gasto va a salud).
  - La razón activo/pasivo y el peso relativo de los costes administrativo son los más altos del área, y el porcentaje del gasto de la seguridad social sobre el PIB es el más bajo.
- ♣ Los países intermedios se colocan entre los dos extremos (México).

### ***Proceso de ajuste y Seguridad Social***

El proceso de ajuste económico ha contribuido de forma muy significativa a la crisis de la seguridad social. El recorte del empleo público y del gasto público ha impactado adversamente en la cobertura y los ingresos de la seguridad social, mientras que la liberalización económica ha provocado el cierre de empresas ineficientes y/o no competitivas y la apertura externa, hechos que también tuvieron una incidencia negativa en la financiación de la seguridad social. Por otro lado, la necesidad de reducir el déficit público situó la reforma de la

seguridad social en el centro de los objetivos, por considerar que era uno de los principales agentes causantes del mismo.

Las reformas de las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes acometidas en Latinoamérica son de dos tipos: no estructurales y estructurales.

- *Las reformas no estructurales (Cuba y Costa Rica)*. Parten de la idea de mantener el sistema público, pero lo transforman con diversos objetivos:

Extender la cobertura poblacional,

Formalizar las condiciones de adquisición de derechos entre diversos grupos cubiertos (usualmente haciendo más estrictas dichas condiciones),

Eliminar/reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente.

Mejorar la eficiencia del sistema público (incluyendo unificación de entes gestores), y proveer pensiones más adecuadas;

Estas reformas, por tanto, intentan perfeccionar el sistema público, en lugar de eliminarlo, compartirlo con el privado o hacerlo competir con otro diferente.

• Las reformas estructurales. Estas pueden ser de tres tipos:

a) Sustitutivas, que “cierran” el sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI). Este tipo de sistema se ha puesto en marcha en Chile (país pionero, que comenzó a operar en mayo de 1981), Bolivia (mayo 1987), México (septiembre 1997) y El Salvador (mayo 1998);

b) Las que proponen un sistema mixto que no supone el cierre sino la reforma del programa de pensiones público y lo integra como componente básico-solidario con un nuevo componente privado— al tiempo del retiro los asegurados reciben dos pensiones: una básica y otra complementaria— en Argentina (julio 1994) y Uruguay (abril 1996); y

c) Las que proponen un sistema paralelo que tampoco cierra pero reforma parcial o totalmente el sistema público y termina con su monopolio creando un nuevo sistema de seguros privados que compite con el público. Este ha sido el tipo de reforma que se ha llevado a cabo en Perú (junio 1993) y Colombia (abril 1994).

Un factor que se debe tener en cuenta en las reformas estructurales de la Seguridad Social es el coste que estas acarrearán. Este coste tiene una triple dimensión:

El primer coste fiscal durante la transición es el déficit substancial que se produce en el sistema antiguo, pues éste tiene a su cargo todas las pensiones en curso de pago o la inmensa mayoría de ellas, pero se queda sin cotizantes o con una minoría. Esto se debe a que o bien se obliga a cambiar a todos los asegurados al nuevo sistema (Bolivia y México) o la mayoría de ellos se cambia voluntariamente o lo hace con incentivos provistos por el Estado (la reducción de la cotización del asegurado que se cambió al nuevo sistema en Chile) o con cambios en la legislación (en Perú, cuando el gobierno se percató que no había suficientes cambios al nuevo sistema, fue endureciendo las condiciones de adquisición y aumentando las cotizaciones en el antiguo). Más aún, en aquéllos países en que se quedan asegurados en el sistema antiguo, éstos son los más viejos y próximos a jubilarse, por lo cual el déficit se acrecienta ya que se reducen los cotizantes pero crecen los pensionistas. Eventualmente este déficit desaparecerá pero puede tomar entre cuarenta y setenta años, mientras tanto el Estado se hace cargo del déficit.

El segundo coste fiscal es el bono de reconocimiento, o sea, el valor de las cotizaciones aportadas al sistema antiguo por los asegurados que se cambian al sistema nuevo. Chile ha sido el país más generoso en estimar dicho bono pues para hacerlo efectivo sólo requiere tres años de contribuciones previas, su valor no tiene "techo" o límite, se ajusta a la inflación y se le agrega un interés real del 4% anual. En los otros países el Estado ha eliminado el derecho al bono (México y Uruguay—sobre el segundo ver más abajo) o limitado su concesión (al 15% de los que tienen el derecho en Perú) o lo ha reducido, ya sea aumentando las contribuciones previas requeridas entre 4 y 35 años, imponiéndole un techo, no ajustándolo o no pagando interés. Pero mientras estas restricciones reducen el costo fiscal también constriñen los beneficios de los asegurados.

El tercer coste fiscal es la obligación del Estado de garantizar el pago de una pensión mínima a todos los que están en el sistema nuevo, ya sea porque se pasaron del antiguo o porque entraron por primera vez al mercado laboral y se afiliaron al sistema nuevo. Cuando el asegurado no ha acumulado suficientes recursos en su cuenta individual de la pensión de vejez para financiar la pensión mínima, el Estado debe suplir la diferencia faltante. Chile y otros países garantizan este beneficio,

pero Bolivia no lo otorga y Perú no lo reconoció originalmente y luego lo reconoció por ley pero ésta no ha sido aplicada.

### 1.2.2 REFORMA DE LA SALUD

En América Latina la atención de la salud se provee por tres sectores distintos:

- a) El público, administrado por el ministerio de sanidad, que en la mayoría de los países ampara, al menos legalmente, a la mayoría de la población, con ingresos bajos y a los pobres (en Brasil y Cuba existen sistemas nacionales de salud integrados que cubren a toda la población);
- b) El seguro de enfermedad-maternidad que cubre usualmente a los grupos de ingresos medios y, en unos pocos países, a la mayoría de la población;
- c) El privado, muy pequeño aunque en rápida expansión en varios países, que cubre a los grupos de ingreso medio-superior y alto, y está compuesto por planes prepago lucrativos e instituciones sin ánimo de lucro.

Hasta comienzos del nuevo milenio, no se había efectuado una reforma de salud con privatización total o mayoritaria, como en la reforma de las pensiones.

De los diez países seleccionados, cuatro no han tenido aún reforma de la salud, Cuba y Costa Rica han hecho reformas que mantienen un sistema totalmente estatal en el primero y predominantemente estatal en el segundo; y Colombia, Argentina, Chile y Perú han realizado reformas estructurales.

Las reformas en estos cuatro últimos países terminan con el monopolio o cuasi-monopolio público de los seguros sociales, otorgan diversos grados de libertad a la población para seleccionar a los proveedores, y promueven la expansión del sector privado con el objetivo de mejorar la eficiencia. Estas reformas pueden agruparse en dos modelos:

- . selectivos duales (Chile y Perú) y
- . selectivos múltiples (Colombia y Argentina). El grado mayor de privatización se ha producido en Chile, seguido por Perú.

Como en el caso de las pensiones, *Chile* fue pionero en la reforma de la salud la cual se implantó en 1981 pero, a diferencia de la



primera, el sector público/seguro social no se cerró, sino que se reformó, integró y descentralizó. Además se creó un sistema de seguro privado de prepago. Los asegurados en el tiempo de la reforma, incluso después de iniciarse ésta, pueden cambiarse entre los dos sistemas. El asegurado paga una cotización del 7% (se eliminó la cotización del empresario), la cual se abona al sistema público o privado.

*En Colombia*, la ley de reforma de la salud, promulgada en 1993 (conjuntamente con la de pensiones), expande la libertad de elección del modelo chileno ampliando el número y naturaleza de las administradoras y proveedoras de servicios de salud. Existen dos sistemas generales: contributivo (seguro social) y subsidiado (resto de la población no asegurada incluyendo los pobres). Toda la población en ambos sistemas puede escoger libremente entre múltiples entidades administradoras y múltiples entidades prestadoras de servicios, ambas entidades pueden ser organizadas por los sectores de seguro social, público y privado, y las administradoras también por las cajas de subsidios familiares. Las entidades prestadoras de servicios garantizan un plan básico de salud que cubre al afiliado y su familia (prevención, promoción de salud, atención de primer nivel y riesgos catastróficos); paquetes con prestaciones adicionales y mejores pueden comprarse con un pago extra. En el sistema contributivo, el empleador cotiza un 8%, y el asegurado 4% más 1% que va al régimen subsidiado.

Finalmente apuntar que de los veinte países de América Latina sólo siete tienen seguro de desempleo: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Ecuador y México. Dos de ellos, lo que hacen en realidad es otorgar una pensión por despido a edad avanzada (Ecuador y México). Por su parte Brasil tiene un programa de asistencia al desempleo no de seguro social. Los cuatro restantes: Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, tienen en efecto cuatro programas convencionales de seguro social de desempleo.

## **2 POLÍTICAS SOCIALES. PRINCIPALES CIFRAS EN EUROPA Y LATINOAMÉRICA**

En el presente epígrafe nos proponemos ofrecer una síntesis de la importancia de las políticas públicas de carácter social en Latinoamérica. En concreto nos interesa saber cual es el peso relativo respecto del PIB de este tipo de gastos y compararlos con los de países donde se impone de forma dominante la presencia del Estado Benefactor. Esta comparación entendemos que puede parecer bastante absurda pero tiene el interés de ayudarnos a comprender algo mejor la situación de Latinoamérica.

En el cuadro n° 3 ofrecemos las cifras en la Unión Europea del gasto público en prestaciones sociales como porcentaje del PIB ( la media de la Unión Europea casi alcanza el 28% del PIB), y la composición porcentual de estos gastos. Dicho de otra manera se analiza la importancia relativa, como parte de los gastos sociales, del gasto en pensiones por jubilación, invalidez, viudedad, prestaciones familiares, y gastos en sanidad.

CUADRO 3 - Unión Europea.

Europa	Gastos % del PIB	Vejez % g. Social	1999				
			Salud % g. Social	Invalid %	Desemp % g. Social	Viudedad % g. Social	Familia % g. Social
Media Europea	27,7	41	26,7	8,2	5	6,8	8,3
Bélgica	28,2	32,6	24,5	9,1	10,4	12,1	8,5
Dinamarca	29,4	38	19,6	12,1	0	11,2	12
Alemania	29,6	40,5	28,2	7,8	1,6	8,8	10,1
Grecia	25,5	41,6	24,6	6,3	9,1	5,7	8,1
España	20	41,9	29,1	7,8	4,3	12,9	2,1
Francia	30,3	37,9	28,2	5,9	6	7,4	9,8
Irlanda	14,7	19,2	40,2	5	5,9	11,1	12,7
Italia	25,3	52,9	23,7	6,2	11,2	2,2	3,6
Luxemburg	21,9	38,1	25,2	14,3	3,2	2,5	14,1
Paises Bajos	28,1	36,2	28,9	11,8	5,3	6,2	4,5
Austria	28,6	37,4	26,6	8,7	9,9	5,4	10
Portugal	22,9	36,5	33,5	12,1	7,2	3,7	5,3
Finlandia	26,7	31,1	23	14,2	4	11,3	12,8
Suecia	32,9	37,3	25,3	11,7	2,3	8,1	10,8
Reino Unido	26,9	42,2	24,8	10	3,9	3,2	8,7

Fuente: Boletín de estadísticas laborales y sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Octubre 2002

En el cuadro n° 4 ofrecemos como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público las cifras de gasto social, gasto en pensiones y gasto en sanidad en Latinoamérica. En general, observamos porcentajes de gasto de todas estas partidas bastante menores en los países latinoamericanos que en Europa. Insistimos en que el desarrollo económico de los países latinoamericanos es mucho menor, pero la comparación no es ningún disparate ya que en muchos casos se están dando cifras relativas al PIB. En cualquier caso, es importante destacar la gran heterogeneidad que se observa entre los diferentes países Latinoamericanos. En Argentina, Brasil, Uruguay Costa Rica, Bolivia la intervención pública de carácter ha tenido mayor importancia. Sin embargo en este último país la incidencia es pequeña dado el escaso nivel de su PIB.

Las cifras se refieren a los años 98/99, por lo que en absoluto reflejan el agravamiento de la crisis económica en los primeros años del

nuevo milenio. No parece, por otro lado, que en los primeros años del nuevo milenio se hayan intensificado de manera notoria las intervenciones públicas en Latinoamérica de carácter social. Más bien al contrario, como veremos en el epígrafe siguiente la tendencia ha sido la opuesta. En general se ha intentado recortar la intervención pública en aras de la actividad privada en un intento de potenciar el desarrollo económico. Es cierto que en los años noventa muchos países latinoamericanos registraron una recuperación económica notable. Insistimos, sin embargo, en que esta recuperación no se ha sostenido en el siglo XXI

CUADRO 4 - Latinoamérica 1998-1999.

	Gasto Público Total % pib	Gasto Social % pib	Gasto Social % g. Total	Gasto pensiones % pib	Gasto sanidad % pib	Gasto sanidad % gas. Público
Argentina	21,9	13,23	63,6	16	4,6	14,3
Bolivia	35,4	16,1	56,5	2	3,3	11,4
Brasil	44,4	21	60,4		3,4	9,7
Chile	24,4	16	66,8	12	2,8	11,7
Colombia	36,4	15	35,5	2	4,1	9,7
Costa Rica	15,3	16,8	43,1	10	4,9	12,5
Ecuador	30					
El Salvador	17,8	4,3	27	2	1,5	9,4
Guatemala	13,8	6,2	46,2		1,3	9,5
Honduras	23,6	7,4	34,3		2	9,4
México	22	9,1	58,5	3	2,1	13,5
Nicaragua	47,6	12,7	37		4,5	13,2
Panamá	20,8	19,4	38,6		6,8	13,5
Paraguay	28,3	7,4	46,2		1,1	6,5
Perú	18	6,8	38,3	2	1,3	7,5
R. Dominicana	16,2	6,6	39,7		1,5	9
Uruguay	33,5	22,8	72,5	15	2,8	8,8
Venezuela	24,9	8,6	37,3		1,4	5,9
Cuba				17		

Fuente: Anuario estadístico. CEPAL

Por lo que se refiere a los gastos en educación,<sup>2</sup> puede observarse en el cuadro n° 5 los datos de las medias de gasto por estudiante según el nivel de educación. Las diferencias son realmente importantes, salvo en el caso de la educación superior donde las diferencias entre Latinoamérica y algunos países europeos (el sur de Europa y entre ellos

<sup>2</sup> Existen una serie de documentos de la CEPAL que han analizado en diferentes países los sistemas educativos, su eficiencia y eficacia. Estos volúmenes responden al n° 42 de la serie políticas sociales de la CEPAL y uno de ellos está dedicado a Argentina y Brasil, y en él se ofrece un análisis comparado de ambos países. El título genérico de la publicación ¿Hacia donde va el gasto público en educación?.

España) es realmente escasa. Puede observarse como tenemos una primera columna donde se reflejan las cifras de renta per-capita media de cada una de las zonas consideradas al objeto de valorar adecuadamente los resultados.

CUADRO 5 - Gastos en educación.

	1999				
	Gasto total publico y privado % PIB	Gasto Público % PIB	Gasto por estud.	Gasto por estudiante	Gasto por estud.
	Educación	Educación	Educ primaria PPc.	Ed. Secundaria PPc.	Ed. Superior PPc.
	<i>Países</i>				
<i>Nórdicos</i>					
Dinamarca	7,7	6,81	6713	7200	9562
Finlandia	5,7	5,75	4641	5111	7327
Noruega	6,9	6,77	5761	7343	10918
Suecia	6,8	6,59	5579	5648	13224
<i>Centro Europa</i>					
Austria	6,4	5,98	6065	8163	11279
Bélgica	5	4,97	3743	5970	6508
Rep. Checa	4,7	4,07	1645	3182	5584
Alemania	5,5	4,35	3531	6209	9481
Grecia	4,8	3,44	2368	3287	4157
Hungría	5	4,46	2028	2140	5073
Irlanda	4,7	4,31	2745	3934	8522
Holanda	4,6	4,49	3795	5304	10757
Polonia		5,35	1496	1438	4262
Suiza	5,9	5,38	6470	9348	16563
Turquia	3,5	2,94			
Reino Unido	4,9	4,65	3329	5230	9699
<i>Sur Europa</i>					
Francia	6,2	5,88	3752	6605	7226
Italia	5	4,82	5653	6458	6295
Grecia					
Portugal	5,7	5,57	3121	4636	
España	5,3	4,44	3267	4274	5038
<i>América Latina</i>					
Argentina	4,8	4,02	1389	1860	2965
Brasil		4,63	837	1076	14618
Chile	6,2	3,54	1500	1713	5897
Paraguay		4,43	572	948	
Peru	5	2,9	479	671	2085
Uruguay		2,83	971	1246	2085

Fuente: OCDE. Estadísticas Educación

CUADRO 6 - Las medias de gasto por estudiante según niveles educación - 1999.

Norte Europa	29250	5673,5	6325,5	10257,75
Centro Europa	26397,1	3484,7	5091,8	8772,8
Sur Europa	17542,5	3632,2	5052	4543,2
Latinoamérica	4406,6	958	1252,33	4608,33

Fuente: OCDE. Estadísticas Educación

Con respecto a la inversión pública en Latinoamérica comentar que la CEPAL estima que las necesidades medias de inversión en los países Latinoamericanos están entre el 3 y el 5% del PIB. Hay países que se mueven en torno a estos porcentajes como es caso de Brasil, ( inversión promedio en los años 1990-95), pero la inmensa mayoría se sitúan por debajo( en Colombia no se alcanza ni el 0,5% del PIB en el mismo periodo 1990-95). Sin embargo, existen serias dificultades financieras para hacer frente al coste de las infraestructuras. Estas dificultades se concretan en:

Bajas tasas de ahorro interno

Financiación fundamentalmente pública

Financiación del Banco Interamericano de Desarrollo al Sector Público.

Préstamos al Sector privado para la financiación de infraestructuras.

Algunas alternativas u opciones actuales para la financiación, propiedad y administración de infraestructuras en la actualidad, son:

- Cobro de peajes sombra.
- Contratos de arrendamientos.
- Contratos de concesión.
- Privatización total.<sup>3</sup>

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS CRECIMIENTO Y GOBERNABILIDAD

La economía pública engloba una serie de actuaciones presupuestarias, reguladoras cuyo contenido marca la actuación

<sup>3</sup> Vid. Varios Autores (: "Infraestructuras y crecimiento económico". Papeles de la Fundación FAES. 1999. En este libro se recogen una serie de ponencias donde se analizan, entre otras cuestiones la viabilidad de diferentes instrumentos financieros no estrictamente públicos, para la creación de infraestructuras

gubernamental. A lo largo de la historia las razones que se han utilizado para justificar la intervención pública en las economías de mercado han ido variando considerablemente. Los postulados de la economía del bienestar basados en los fallos del mercado han sido y son utilizados para justificar muchas de las actuaciones públicas, siendo las razones basadas en la eficiencia y equidad las más frecuentemente utilizadas para justificar el importante papel que los sectores públicos europeos desempeñan en la actualidad.

En el ámbito de Latinoamérica pensamos que existen factores prioritarios algo distintos a la hora de fundamentar la intervención pública. Entre esto cabe destacar:

La influencia positiva que determinados gastos públicos ejercen sobre el crecimiento económico.

La importancia que algunas políticas públicas tienen en la gobernabilidad.

### 3.1 EL GASTO PÚBLICO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

La política de *inversión pública* y más en concreto la dotación de infraestructuras, ha sido tradicionalmente defendida como uno de los factores determinantes del crecimiento económico. En los últimos años han proliferado los estudios que pretenden contrastar cuanto hay de cierto en esto ( Vid. p.e: Aschauer(1989); Bajo y Sosvilla (1993); I. Argimón, J.M. González-Páramo, M. J. Martín y J.M. Roldán (1993), Diego Martinez(2002)). Concretamente este tipo de trabajos se centran en el análisis de los efectos de la inversión pública sobre la productividad privada. Se suele hacer una especial referencia a la inversión en infraestructuras. Los resultados de estos estudios corroboran la importancia dada a la inversión pública como factor determinante del desarrollo económico.. No obstante, justo es decir que también existen opiniones, no tanto contrarias como cautelosas, sobre la materia. Entre éstas cabe destacar: Barro (1991), Ventura (1990) y Summers (1991, 1992).

Los gastos en educación también suelen gozar de gran aceptación, ya que existe la creencia, bien fundamentada, de que tienen una influencia positiva en el crecimiento económico. Algunos de los beneficios que reporta la educación son:

- Aumento de la productividad individual y social.
- Mayor crecimiento del PIB
- Menos paro

• Mayores ingresos

Una manera de comprobar la rentabilidad de este tipo de gastos es a través del cálculo de su tasa de retorno social. En España, existen algunos trabajos donde se calcula la tasa de rendimiento de la educación. Por ejemplo: en el trabajo de M. J. San Segundo (1996), los hombres alcanzaban una tasa de rendimiento de la educación del 8,4%; las mujeres del 11,4%% y el total global es del 9,3%. Otro tipo de trabajos lo que calculan es la tasa de rendimiento de hombres y mujeres independientemente pero además se calcula el rendimiento social y el privado por niveles de educación. Los resultados alcanzados de algunos de estos trabajos son:

M. Arrazola y J. Hebia (2001)

	Rendimiento social			Rendimiento privado		
	Básicos	Medios	Superiores	Básicos	Medios	Superiores
Mujeres	7,9	7,9	7,4	10	10,1	9,4
Hombres	11,9	12,8	13,2	15,9	16,8	16,1

Oliver et al. (1998)

	Rendimiento social			Rendimiento privado		
	Básicos	Medios	Superiores	Básicos	Medios	Superiores
Total	12,5	14,1	12,2	14,2	15,9	14,2

Vila y Mora (1998)

	Rendimiento privado		
	Básicos	Medios	Superiores
Hombres	4,1	6,1	8,5
Mujeres	6,6	6,2	11
Total	4,2	6	9,3

En el caso de América Latina, la tasa media de retorno de la educación tanto social como privada ha sido calculada por el Banco Mundial. En ambos casos son tasas muy elevadas. La rentabilidad social es más alta en niveles básicos de educación y la rentabilidad pública en los niveles superiores.

## CUADRO 7 - Tasas de retorno de la educación

	Social			Privada		
	Basica	Secundaria	Superior	Basica	Secundaria	Superior
	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7

Fuente: Banco Mundial 1995, recogido por Cohen (2000)

Al contrario de lo que ocurre con la inversión pública ya sea en capital humano o en obras públicas, los estudios empíricos suelen atribuir al *consumo público*, un papel negativo en el crecimiento económico.<sup>4</sup>

En relación con las transferencias corrientes, (pensiones, desempleo, ayudas sociales y salud), tradicionalmente se le han atribuido efectos negativos sobre el desarrollo económico. Esta postura suele fundamentarse en tres argumentos tal como comentan los profesores González-Páramo y López Casanovas (1996):

- La redistribución de la renta, tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, dado que las rentas bajas tienen mayor propensión al gasto.
- Algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan las decisiones de participación laboral.
- Los impuestos necesarios para financiar las transferencias provocan distorsiones importantes en el sector privado contribuyendo, entre otras cosas, a reducir la inversión.

Por el contrario, otros autores como Sala-i-Martin (1992) mantienen que algunas transferencias y en concreto las pensiones y el desempleo, contribuyen al logro de la paz social ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente indeseables como el robo, revueltas, saqueos, etc. y aumentan la eficiencia productiva.

En definitiva, nos encontramos ante la posibilidad de que las transferencias de renta produzcan dos tipos de efectos. Por un lado efectos positivos sobre el crecimiento dado que corrigen determinadas externalidades negativas. Y, por otro lado, efectos negativos sobre el crecimiento ocasionados básicamente por las distorsiones generadas por los impuestos recaudados para financiar las transferencias. En este

<sup>4</sup> Son diversos los estudios empíricos que fundamentan esta creencia como, por ejemplo, el de Barro y Sala-i-Martin realizado en 1995.



sentido, si bien el trabajo de González-Páramo (1994) confirma los efectos positivos sobre el crecimiento económico de las transferencias redistributivas de renta, sugiere que en sectores públicos del tamaño del español, el efecto negativo de los impuestos tiende a ser dominante. Trabajos más recientes de Herce, Sosvilla y de Lucio (1998 y 2000) realizados para los programas de protección social con datos de los 12 países de la Unión Europea para los años 1970-1994 han encontrado una relación positiva entre los gastos sociales y el crecimiento económico. Finalmente nos vamos a referir a los posibles efectos negativos que puede ocasionar sobre el crecimiento económico la existencia de importantes *déficits públicos y el descontrol del gasto público*. De entrada este tipo de actuaciones producen falta de credibilidad en las medidas gubernamentales tendentes a conseguir la estabilidad de precios. Existe evidencia empírica importante, citada por el profesor González-Páramo y López-Casasnovas (1996, p 4), sobre la influencia negativa de la inflación sobre el crecimiento real del PIB. En concreto se refieren a un trabajo de 1995 de Andrés y Hernando donde se estima que dos puntos más al año de inflación generan una reducción en la tasa de crecimiento real del PIB entre 1 y 2 décimas por año.

Gupta (2002), para Latinoamérica llega la conclusión de que un punto porcentual de déficit lleva consigo una bajada entre el 0,25-0,5 % en el crecimiento.

A modo de conclusión, se puede afirmar que la inversión pública tanto física como en educación tiene efectos positivos sobre el crecimiento. El consumo público produce efectos negativos y las transferencias económicas no está claro el tipo de efectos que ocasionan. La estabilidad macroeconómica: déficits públicos y precios controlados es un factor esencial para conseguir una senda estable de crecimiento económico

### 3.2 GASTO PÚBLICO Y GOBERNABILIDAD

Educación para la Gobernabilidad Democrática.

Se entiende por gobernabilidad la capacidad de los gobiernos para encauzar, regular o limitar la conflictividad social.

Una de las principales aportaciones de los sistemas educativos para la gobernabilidad democrática está vinculada a su capacidad de brindar las competencias necesarias para el ejercicio de una ciudadanía que pugne por una participación activa en el mundo de la política y en

el del trabajo y lucha por los derechos sociales. Estamos hablando del ciudadano como sujeto activo en los partidos políticos, en las organizaciones sindicales, empresariales, vecinales, estudiantiles, etc..

La educación es un factor importante de ascenso e integración social que permite a los individuos mejorar su nivel de ingresos y de vida. La educación contribuye a paliar la tensión social que se desprende de sociedades con altos grados de desigualdad y muy heterogéneas. De este modo, la conclusión más importante de este apartado es hacer hincapié de nuevo en el importante papel que ha de jugar la educación en lo que se ha dado en denominar gobernabilidad.

#### 4. CONCLUSIONES

Como es bien sabido la principal labor de la actuación pública, a pesar de las reformas, a que se está sometido en los últimos años, es la de contribuir a la eficiencia del sistema económico y la de actuar como garante de las necesidades básicas de los ciudadanos.

En Latinoamérica pensamos que la intervención pública debería cumplir a corto plazo con dos objetivos importantes.

- Servir al crecimiento económico.
- Contribuir a lo que se ha dado en denominar gobernabilidad de los países de la zona.

Como conclusión del breve repaso realizado en el trabajo de los posibles efectos del gasto público sobre el crecimiento, se puede afirmar que la inversión pública tanto física como en educación tiene efectos positivos sobre el crecimiento. El consumo público produce efectos negativos y las transferencias económicas no esta claro. La estabilidad macroeconómica: déficits públicos y precios controlados es un factor esencial para conseguir una senda estable de crecimiento económico.

Además son muchos los trabajos que apuntan una contribución importante de los gastos en educación a favor de la gobernabilidad.

El crecimiento económico y mayores cotas de gobernabilidad, son objetivos prioritarios en la mayor parte de los países latinoamericanos. La realidad, sin embargo, nos muestra que Latinoamérica queda muy lejos de alcanzar niveles de protección social admisibles en sociedades desarrolladas. La tendencia es la de continuar

reduciendo el tamaño del Sector Público a través de la privatización del Sistema de Pensiones o la Sanidad. Esta reducción del Sector Público forma parte de un paquete de medidas liberalizadoras que pretenden sacar a los países del área de la crisis económica en que se encuentran. Sin dudar de la eficacia de algunas de las medidas tomadas, y concretándonos en el papel del Sector Público, creemos que en la mayor parte de los países del área se necesita de la ayuda de políticas públicas para superar algunos de sus problemas. Sus niveles de pobreza son inadmisibles, la necesidad de desarrollo muy clara y las dificultades de credibilidad institucional y gobernabilidad son realmente tremendas. Con muchísimos matices y teniendo en cuenta que no todos los países Latinoamericanos son equiparables, pensamos que la instrumentación de programas eficaces de educación, inversión pública, lucha contra la pobreza y la discriminación, incluso sanitarios, podrían servir de ayuda al objeto de paliar los graves problemas económicos y sociales de Latinoamérica.

Por otro lado, la capacidad de recaudar fondos para financiar las políticas públicas es muy limitada. Los rasgos normativos de los sistemas impositivos no son muy distintos a los que podemos encontrar en países desarrollados. La capacidad recaudadora, sin embargo es bastante más baja. Sin ánimo de entrar en detalles, la existencia de clases medias es muy importante para el sostenimiento de un sistema impositivo. Es difícil recaudar de los ciudadanos pobres pero también lo es de los muy ricos<sup>5</sup> y este hecho sin duda es un problema importante que tienen muchos países Latinoamericanos. A este hecho hay que añadir la falta de credibilidad institucional. Necesitan programas educativos e inversión pública para salir de la crisis y ser competitivos. La prosperidad económica en las condiciones adecuadas contribuye a generar mayores ingresos y con suerte una clase media que sustente programas públicos. Pero para empezar hace faltan fondos para incentivar la educación y la inversión pública. Parece un círculo vicioso de difícil solución

ESCOBAR, L. P. Public policies in Latin America *Revista ORG & DEMO* (Marília), n. 4, p. 73-94, 2003.

---

<sup>5</sup> Vid. De Pablos Escobar, L. (2003): Las políticas públicas en Latinoamérica. Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UCM. Próxima publicación

**ABSTRACT:** the main aim of this paper is to study the role that some public policies can make to stimulate the economic and social development in Latin-America countries. The general tendency in these countries is to reduce public intervention. This reduce have been motivated by the bad economic situation of the area with the objective to liberalize the economy and to carry out the economic crisis. The actual reality of most of the Latin-America countries shows than these reduction haven't produced the hoped results and, however it have made worse the social situation.

**KEY-WORDS:** public policies; social protection; social and economic development; liberalism.

## REFERÊNCIAS

- ALBI, E. GONZALEZ; PARAMO, J.M.; LOPEZ CASASNOVAS, G. **Manual de Gestión Pública** . Ariel Económica, 1997.
- ARELLANO, M. La reforma Educativa Chilena. **Revista de la Cepal**. n. 73, abr., 2001.
- ARGIMON, I. et. al. Productividad e infraestructuras en la economía española. Documento de Trabajo n. 9313. Banco de España, 1993.
- ARGIMON, K. ; MARTIN, M. J. **Series de stock de infraestructuras del Estado y de las Administraciones Públicas en España**. Documento de Trabajo EC/1993/7. Banco de España, 1993.
- ARGIMON, I.; GONZALEZ-PARAMO, J.M. ; ROLDAN, J. M. Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries. **Applied Economics**. n. 29, p. 1001-1010, 1997.
- ARRAZOLA, M.; HEVIA, Y. J. Rendimiento de la Educación en España: Nueva evidencia de las diferencias entre hombres y mujeres. **Papeles de Trabajo**. n.24, 2001.
- ASCHAUER, D.A. Is Public Expenditure Productive? **Journal of Monetary Economics**. n. 23, p. 177-200, 1989.
- ATKINSON, A. **The economics of inequity**, 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1983.
- ATKINSON, A.; MICKLEWRIGHT. Unemployment Compensation and labour Market Transations: a critical review. **Journal of Economic Literature**. v. 29, n.4, dic., p. 1679-1727, 1991.
- BAJO, O.; S. SOSVILLA. Does public capital affect private sector performance? An analysis of Spanish case, 1964-1988. **Economic Modelling**. v. 10, n. 3, jul., p. 1179-185, 1993.
- BAREA, J.; GONZALEZ PARAMO, J.M. Directores. **Pensiones y prestaciones por Desempleo**. Fundación B.B.V, 1996. (Serie Documenta).
- BARR, N. **The Economics of Welfare State Major New Edition**. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- BARRO, R.J. Economic growth in a cross section of countries. **Quarterly Journal of Economics**. n. 106, v.2, may. p. 407-413, 1991.

- BARRO R.; SALA-I-MARTIN. **Economic Growth**. New York: McGraw-Hill, 1995.
- BECKER, G. **Human capital**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1975.
- BIEHL, D. Infraestructuras y desarrollo regional. **Papeles de economía Española** n. 35, p. 293-310, 1988.
- BOUZAS, R. ; FRENCH, R. La Globalización y la Gobernabilidad en los países en Desarrollo. **Revista de la CEPAL**. n. 70, abr., 1998.
- CASTELLS OLIVERES, A. **Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1991.
- CEPAL. **Panorama social de América-Latina**, 2002, 2003.
- COHEN, E. **Educación, Eficiencia y Equidad: una difícil convivencia**. Recogido en ¿ Hacia donde va el gasto público en Educación?. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Logros y Desafíos, Santiago de Chile, 2000. v.I
- COMISION EUROPEA. **La protección social en Europa**. Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales, 1996.
- DRAPER, M.; HERCE, J.A. **Infraestructuras**. FEDEA. Documento de trabajo n. 7, 1993.
- DENO, K.T.; EBERTS, R. **Public infrastructure and regional economic development: a simultaneous equations approach**. Federal Reserve Bank of Cleveland. Documento de Trabajo n. 8909, 1989.
- EBERTS, R. **Estimating the contribution of urban public infrastructure to the regional growth**. Federal Reserve Bank of Cleveland. Documento de Trabajo n. 8610, 1986.
- EBERT, R. **Cross-sectional analysis of public infrastructure and regional Productivity growth**. Federal Reserve Bank of Cleveland. Documento de Trabajo, n. 9004, 1990.
- FLORES, R.; PEREIRA, A.M. **Public capital and aggregate growth in the United States**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1993. (Mimeo)
- FOLGADO, J. Las infraestructuras españolas ante el Mercado Unico Europeo. **Papeles de Economía Española**. n. 48, p.124-133, 1991.
- FORD, R.; PORET, P. Infrastructure and private sector productivity. **OECD Economic Studies**. n.17, p. 63-89, 1991.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. Gasto social y crecimiento económico en el estado de bienestar. Hacienda Pública Española Monografía n. 2 (XXV aniversario). **El sector público español: una aproximación a la panorámica actual**. Instituto de Estudios Fiscales, 1994.
- GONZALEZ-PARAMO J.M.; LOPEZ CASASNOVAS, G. **El gasto público: problemas actuales y perspectivas**. Documento de trabajo n. 122/1996.FIES, 1996.

- GROSSMAN, P.J. Government and economic growth: a non-linear relationship. **Public Choice**. n.56, p. 193-200, 1988.
- GUPTA, S. et. al. **Expenditure Composition**, Fiscal Adjustment and Growth in Low-Income Countries. IMF Working Paper, 2002.
- JOHNSON, G.; LAYARD, R. **The natural rate of unemployment**. Explanation and policy en Ashenfelter y layard, 1986
- HERCE, SOSVILLA; DE LUCIO. Growth and Welfare State in the UE. **Documento de Trabajo Fedea-UCM 98-12**, 1998.
- HERCE, SOSVILLA; DE LUCIO. Social protection Benefits and Growth: Evidence for U.E. **Applied Economics Letters**. n. 7, p 255-258, 2000.
- LIN, S. Government spending and economic growth. **Applied Economics**. n.26, p. 83-94, 1994.
- MESA-LAGO, C. **Desarrollo social, reforma del Estado y de la Siglo XXI**. CEPAL. Serie Políticas Sociales, 2000.
- OLIVER, J. et. al. Función de ingresos y rendimientos de la educación en España. **Papeles de Economía Española**. n. 77, p. 115-132, 1998.
- PABLOS ESCOBAR, L de. Las políticas públicas en Latinoamérica. Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UCM, 2003.
- RAM, R. Government size a economic growth: A new framework and some evidence from the cross-section and time-series data. **American Economic Review**. n.76, p. 191-203, 1986.
- RUBINSON, R. Dependency, Government revenue, and economic growth. **Studies in Comparative International Development**. n.12, p. 3-28, 1997.
- SALA-I-MARTIN, X. Transfers. **Working Paper**. n. 4186, oct., 1992.
- VENTURA, E. **L'eficacia de la inversió pública com promotora del desenvolupament regional**. Documento de Trabajo A 14. Instituto de Análisis Económico, 1990.
- VILA, L.E.; MORA, J.G. Changing Returns to Education i Spaiñ during the 1980s. **Economics of Education Review**, n.17, p.173-178, 1998.
- WILDAWSKY, A. **The logic of Public Sector Growth en Lane 1985**. p.231-270, 1985.