

Chile, Suecia y Corea del Sur: Gasto público, 1950- 1997

Una amplia gama de estudios ha trabajado en vincular los impactos que genera el gasto público en el crecimiento económico, no existiendo pleno de consenso respecto a sus alcances y reales efectos. Así, un grupo no despreciable de especialistas piensa que la expansión del gasto público tiene efectos negativos al desviar potenciales recursos del sector privado, que podrían haber sido invertidos en el sector productivo, generando distorsiones en el mercado. Por su parte, los defensores del aumento del gasto fiscal destacan que las imperfecciones del mercado pueden constituir un freno al crecimiento, presentando importantes efectos sobre la disminución de la pobreza y la desigualdad, ambas variables entendidas como un lastre para el crecimiento. En términos de causalidad, tampoco es claro en qué sentido se dirige ésta, destacando dos tendencias. La primera relacionada con la 'Ley de Wagner', la que en forma sencilla señala que el crecimiento económico necesariamente expande el sector público. La segunda, relacionada a la hipótesis de corte 'Keynesianas' en la que la causalidad va en el sentido inverso, es decir, la expansión del gasto público favorece el crecimiento económico.

Para el periodo 1950 a 1997, el gasto público en Chile creció a una tasa promedio de un 4,9% anual. Estos niveles de expansión se han materializado en que el gasto público en Chile para el año 1997 era cerca de 10 veces mayor a los gastos que realizaba el Estado en 1950.

Para 1950, la importancia que presentaba el sector público en Chile, era considerablemente inferior al que presentaba Suecia. En efecto, el gasto público en Chile representaba, para ese año, el 15,9% del PIB, mientras que en Suecia este valor se situaba en un 26,3% del PIB. Durante las dos décadas siguientes, esto es las décadas de 1950 y 1960, el gasto público chileno no varió sustancialmente, promediando un 18,8% del PIB, situación diametralmente opuesta a la que comienza experimentar Suecia, cuyo gasto fiscal ya para 1970 alcanzaba el 42,8% del PIB. Por su parte, el gasto público en Corea, entre los años 1970 y 1997, no presentó grandes oscilaciones, promediando para el periodo una participación del 26,6% del PIB. Cabe destacar que la evolución del gasto fiscal en Suecia siguió expandiéndose en las décadas de 1980 y 1990, alcanzando para el año 1980 un gasto fiscal de un 61% del PIB y llegando el año 1995 a un 67% del PIB, casi 50 puntos porcentuales superior al gasto fiscal realizado por Chile para ese mismo año, conjugando de forma exitosa la prosperidad económica y bienestar social de ese país.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley, contribuyendo a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud parlamentaria del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega.

Hernán Cerda Toro

Ingeniero Civil Industrial (USACH, 2000)
Doctor en Historia Económica (U. Autónoma de Barcelona)

E-mail: hcerda@bcn.cl
Tel.: (56)2-2 270 1832 (Stgo.)
(56)32-226 3917 (Valpo.)

Introducción

La relación que intenta vincular el crecimiento económico a través del gasto público ha sido ampliamente estudiada en la literatura económica internacional, no alcanzando, sin embargo, un pleno consenso de los alcances de sus efectos. Por otra parte, en términos de causalidad tampoco es claro en qué sentido se dirige ésta o si corre en ambos sentidos (bi-causalidad). Así, dos son las teorías predominantes. La primera de ellas está relacionada con la denominada 'Ley de Wagner'¹, la que, de manera somera, señala que el crecimiento económico necesariamente expande el sector público, aumentando el gasto fiscal. La segunda, se encuentra relacionada a la hipótesis de corte 'Keynesianas' en la que la causalidad va en el sentido inverso, vale decir, es la expansión del gasto público la que favorece el crecimiento económico.

Como se señalaba con anterioridad, los efectos del gasto público sobre el crecimiento económico tampoco resultan concluyentes. Así los efectos redistributivos que puede presentar la política pública en particular sobre la equidad, podrían tener impactos en la eficiencia del gasto público desviando potenciales recursos del sector privado que podrían haber sido invertidos en el sector productivo, generando distorsiones en el mercado y que éste actúe bajos los niveles óptimos. Pinilla *et al.* (2013, pág.181) citan un considerable número de estudios que dan cuenta de los efectos negativos del sector público y el crecimiento económico, como son los estudios de Barro (1991), Engen y Skinner (1992), Raymond (1992), Grier (1997), Romero-Ávila y Strauch (2003), entre otros. Por el contrario, quienes sostienen que existe una relación positiva destacan que las imperfecciones del mercado pueden constituir un freno al crecimiento, por lo que se justificaría la existencia de una administración pública fuerte. Además, el gasto público presenta importantes efectos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, ambas variables entendidas como un impedimento para el desarrollo y el crecimiento (ver Pinilla *et al.*).

El análisis cubre el periodo 1950-1997 (o los años más próximos para los que se disponga información) para Chile, Suecia y Corea del Sur, tratando de describir la evolución del gasto público respecto al PIB para estos tres países.

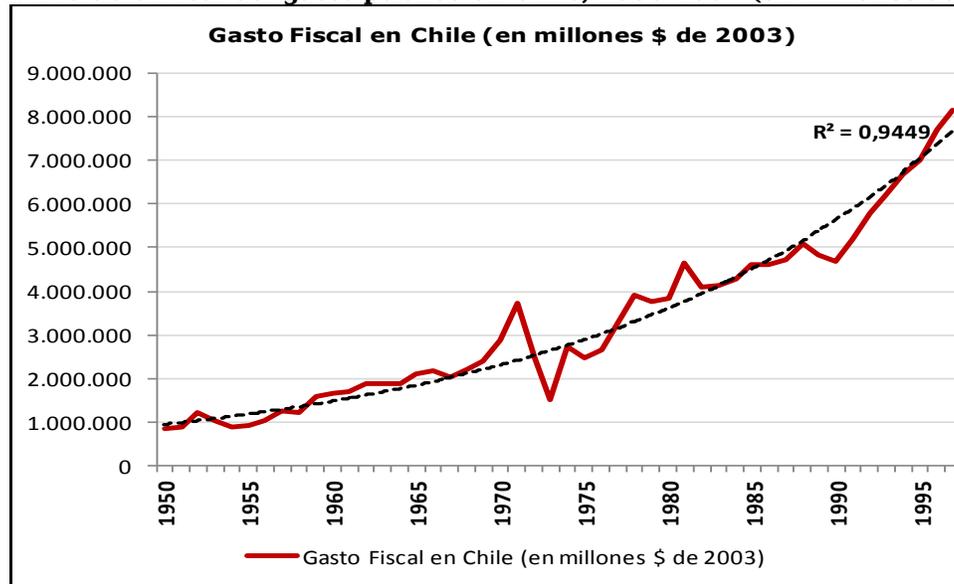
Las fuentes de información sobre el cual está elaborado este documento son bases de datos públicas y utilizadas de acuerdo a la información disponible para cada uno de los indicadores.

I. Evolución del Gasto Público Chileno 1950 - 1997

A lo largo de los prácticamente cinco decenios que contempla el análisis del gasto público chileno, este muestra una tendencia creciente aunque con fluctuaciones importantes en algunos periodos de tiempo. En efecto, como señalan Wagner, Jofré y Lüders (2000), para fines de la década de 1950, "pero con seguridad hacia mediados de la década de los años 1960, el país se impone una violenta expansión fiscal, alcanzando un máximo a principio de la década de los 1970". Este notable crecimiento del gasto público se ve reflejado en el considerable incremento que experimentó este entre los años 1969 y 1971, el que alcanzó una variación positiva de 55,8%. Sin embargo, los años inmediatamente posteriores, esto es 1972 y 1973, el gasto fiscal experimentó una considerable contracción que condujo a que para el año 1973, éste se redujera en un 59,3% respecto a los niveles exhibidos el año 1971. La significativa contracción del gasto fiscal del año 1973, fue de tal magnitud que en términos comparativos los egresos del gobierno central para ese año fueron similares a los que realizaba el Estado a fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960. Tras estos episodios, el gasto fiscal ha tendido a moverse en su tendencia histórica como se observa en el Gráfico 1, con la excepción de los años finales de la dictadura militar, en la que la tendencia creciente que presentaba el gasto fiscal se vio interrumpida. Con posterioridad a la llegada de la democracia, el gasto nuevamente retoma la senda de expansión que el Estado había presentado previo a 1989.

Para el periodo 1950 a 1997, el gasto público en Chile creció a una tasa promedio de un 4,9% anual. Estos niveles de expansión se materializaron en que el gasto público en Chile para el año 1997 haya sido cerca de 10 veces mayor al gasto que realizaba el Estado a comienzos de la década de 1950.

¹ Conocida también como 'ley de la creciente expansión de la actividad pública'

Gráfico 1: Evolución real del gasto público en Chile, 1950-1997 (en millones de \$ de 2003)

Fuente: Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016)

La Tabla 1 complementa la información del Gráfico 1, para algunos periodos seleccionados. En ésta se observa que para el periodo 1951-1971, el país experimentó las mayores tasas de expansión del gasto público, la que alcanzó un promedio de un 7,3% anual, y si la medición de realiza en términos per cápita ésta llegó a 5,1% promedio anual. Dos son las razones que pueden explicar la mayor expansión del gasto público. La primera de ellas obedece al mayor énfasis que el Estado comienza a dar a la función redistributiva para el desarrollo del país. En este sentido, Lavados (1983, pág.31) sostiene que “Ello se refleja en el incremento sostenido de la participación del gasto fiscal en el gasto del Producto Geográfico Bruto. En otras palabras el gasto social fiscal creció sustancialmente más que su economía en su conjunto”. La segunda razón es que tras la adopción de modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ISI, se produce un importante estímulo al desarrollo de la industria nacional que bajo el paraguas de políticas de corte Keynesianas estimularon el incipiente desarrollo industrial de Chile (ENDESA, ENAP, ENTEL, IANSA, CAP).

De esta forma, si bien el país no presentó una tasa de expansión como la que mostró el PIB tras la crisis de la deuda, el modelo ISI propició un desarrollo social e industrial debido a la mayor participación que asumió el Estado, lo que permitió satisfacer algunas necesidades básicas

de la población que, hasta ese instante, habían estado al margen de la preocupación estatal.

La llegada de la dictadura militar detona una serie de cambios estructurales en la economía chilena, en búsqueda de estabilizar la economía fuertemente golpeada por una galopante inflación de los años previos. Entre las medidas adoptadas en el periodo destacan: la ya mencionada reducción de la inflación, la retirada parcial del Estado de la actividad productiva (incrementando la actividad del sector privado), el fomento del sector exportador nacional (poniendo fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones), la entrega de competitividad a las empresas aprovechando las ventajas competitivas que ellas presentaban, y la llamada modernización de la gestión del Estado (al punto de estresar a muchas de ellas, como es el caso de Ferrocarriles del Estado). De esta forma, el papel tradicional del Estado como empresario y promotor de las inversiones llegaba a su fin, dando paso a la intervención de los agentes privados en mercados desregulados y abiertos al exterior, todo encasillado bajo el alero de una política de mercados rasgos neoliberales. Estas medidas no fueron inicuas y significaron que la tasa de crecimiento del gasto fiscal se redujera significativamente el año 1972-1983, alcanzando ésta un promedio de 4,7% anual muy por debajo del nivel exhibido entre los 1951-1971 de 7,3% anual.

Tabla 1: Evolución del gasto público por periodos, 1951-1997 y el PIB (en %)

Periodo	Tasa de crecimiento PIB per cápita	Tasa de crecimiento PIB	Tasa de crecimiento del gasto público per cápita	Tasa de crecimiento del gasto público	Participación del gasto público en el PIB
1951-1971	2,1%	4,3%	5,1%	7,3%	19,3%
1972-1983	-0,9%	0,6%	3,2%	4,7%	28,1%
1984-1997	5,3%	7,1%	3,3%	5,0%	21,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Díaz, J.; Lüders. R. y Wagner, G.(2016)

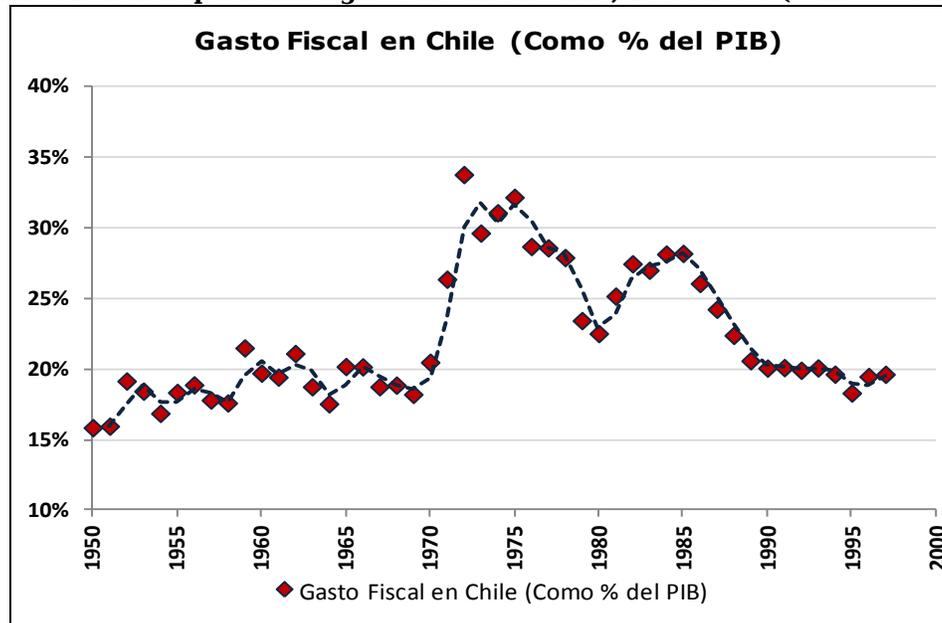
Tras el colapso financiero y económico del año 1982, la política fiscal experimentó un vuelco en su comportamiento respecto al periodo previo. Ffrench Davis (2014) señala que la política fiscal pasó de un importante superávit el año 1981 a un déficit del 3,4% del PIB en 1983-85. Este autor, sostiene que “este mayor pragmatismo involucró un fuerte sesgo a favor de los sectores de altos ingresos, incluidos generosos subsidios, al tiempo que persistía una posición dura frente a la organizaciones laborales y populares”. La actividad económica mejora en 1986 comenzando un sostenido crecimiento del producto que no se detuvo hasta la crisis asiática de 1998. El mejor comportamiento de la economía permitió que el gasto público se expandiera entre los años 1984-1997, a una tasa promedio del 5,0% anual, cifra levemente

superior a la del periodo 1972-1983, pero muy por debajo de la realizada por el Estado en las décadas de 1950 y 1960.

II. Gasto público como porcentaje del PIB en Chile, Corea y Suecia, 1950-1997

La evolución del gasto público en Chile como porcentaje del producto para el periodo 1950-1997, se muestran en el Gráfico 2. Los datos que permiten realizar este gráfico se entregan en el anexo de este documento y son elaborados a partir de las bases de datos elaboradas por Díaz, Lüders y Wagner (2016).

Gráfico 2: Participación del gasto fiscal en Chile, 1950-1997 (como % del PIB)

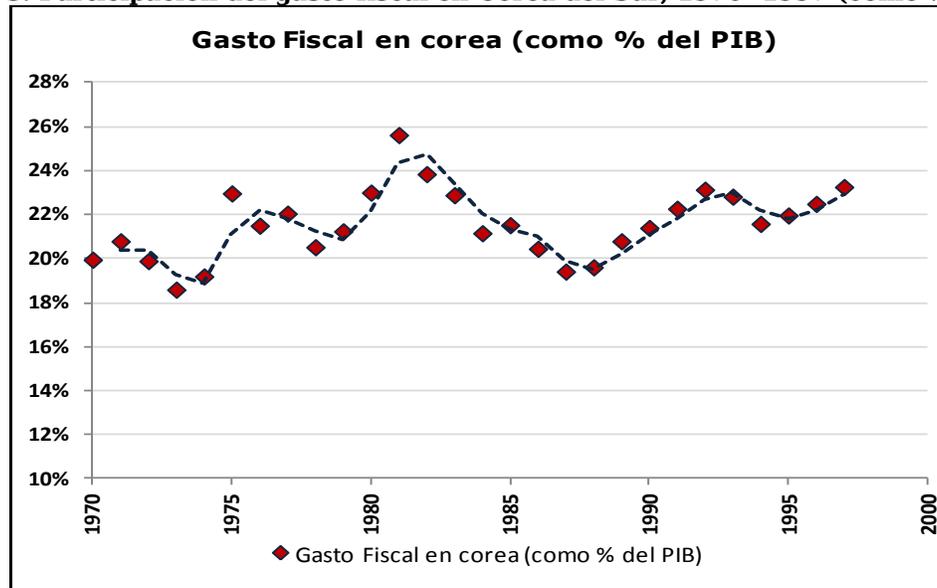


Fuente: Elaboración propia en base a Díaz, J.; Lüders. R. y Wagner, G. (2016)

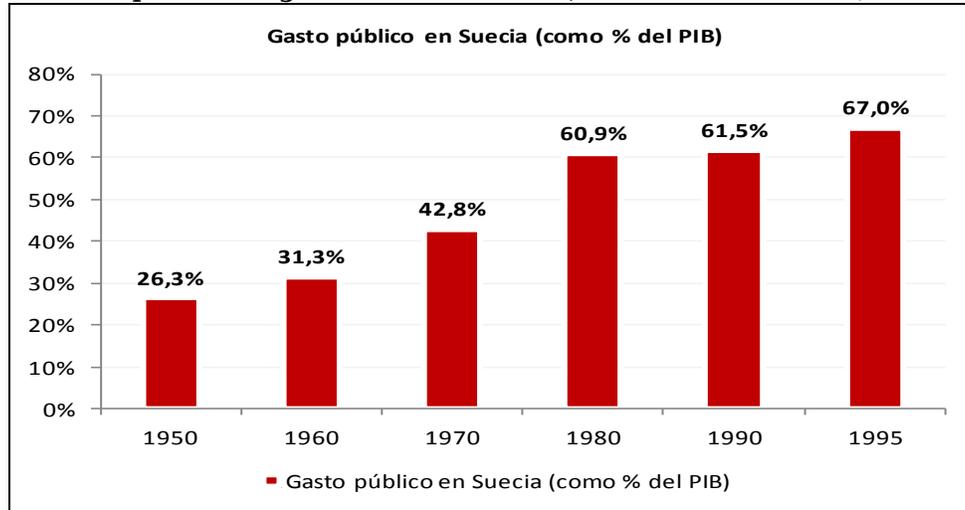
En 1950 la importancia que presentaba el sector público en Chile, era considerablemente inferior al que presentaba un país más desarrollado como Suecia (ver Gráfico 4). En efecto, el gasto público en Chile representaba el 15,9% del PIB, mientras que en Suecia este valor se situaba en un 26,3% del PIB. Durante las dos décadas siguientes, esto es las décadas de 1950 y 1960, el gasto público chileno no varió sustancialmente, promediando un 18,8% del PIB, oscilando entre mínimos y máximos de un 15,9% y 21,5% del producto. Sin embargo, en Suecia la participación del Estado presentó una notable expansión que lo situó en un 31,3% del PIB en 1960, alcanzando un 42,8% el año 1970. Por su parte, Corea del Sur que para el año 1970

presentaba un PIB per cápita (corregido por paridad de poder compra) de menos de un tercio del PIB chileno, tenía un gasto público muy parecido al chileno, esto es, cercano al 20% del PIB (ver Gráfico 3). Tras el ascenso del gobierno socialista de Salvador Allende, la intensidad de la política fiscal aumenta ostensiblemente promediando entre 1971 y 1973 un 30% del PIB, situación que tenderá a la baja durante la dictadura militar, aunque de manera zigzagueante. Tras el retorno del país a la democracia, y hasta el año 1997, la participación del gasto público tendió a situarse en niveles parecidos a los que registró en las décadas de 1950 y 1960, esto es, en torno al 20% del PIB.

Gráfico 3: Participación del gasto fiscal en Corea del Sur, 1970- 1997 (como % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2016)

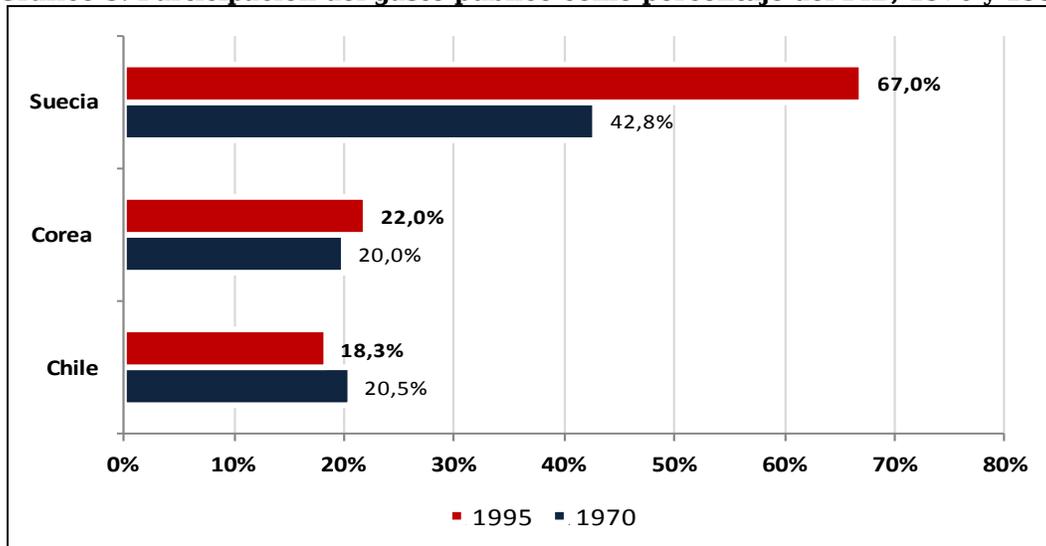
Gráfico 4: Participación del gasto fiscal en Suecia, años seleccionados (como % del PIB)

Fuente: Cusack y Fuchs (2002)

El gasto público en Corea entre los años 1970 y 1997, no presentó grandes oscilaciones, promediando para el periodo una participación del 26,6% del PIB, con un máximo de un 25,6% en 1981 y un mínimo de 18,6% en 1973. Por su parte, la evolución del gasto fiscal en Suecia muestra una continua expansión en las décadas de 1980 y 1990, alcanzando para el año 1980 un gasto fiscal de un 61% del PIB y llegando al año 1995 a un 67% del PIB, casi 50 puntos porcentuales superior al gasto fiscal realizado por Chile para ese mismo año.

El Gráfico 5 muestra el comportamiento del gasto público como porcentaje del PIB para los años 1970 y 1995, años para los cuales se dispone de información para los tres países que

conforman el análisis, sirviendo como punto de comparación de los esfuerzos relativos realizados por cada uno de esos Estados en su gasto fiscal. Nuevamente el gráfico confirma las importantes diferencias existentes entre el gasto público chileno (o coreano) respecto a Suecia. La mayor participación que presenta el Estado sueco, se encuentra estrechamente relacionado a la expansión de su política del Estado de bienestar, el cual probablemente es uno de los principales orgullos que presentan los ciudadanos de ese país, el que ha conjugado de forma exitosa la prosperidad económica y bienestar social, constituyéndose en un modelo a seguir para muchos países del orbe.

Gráfico 5: Participación del gasto público como porcentaje del PIB, 1970 y 1995

Fuente: Elaboración propia en base a Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016) para Chile; OCDE (2016) para Corea del Sur; y Cusack y Fuchs (2002) para Suecia.

Anexos

Tabla 2: Gasto público real (En millones de \$ de 2003)

Año	Chile	Año	Chile
1950	845.072	1974	2.730.384
1951	905.770	1975	2.463.556
1952	1.235.983	1976	2.671.754
1953	1.025.491	1977	3.242.744
1954	897.453	1978	3.919.707
1955	937.073	1979	3.765.515
1956	1.054.649	1980	3.849.310
1957	1.262.964	1981	4.663.388
1958	1.238.597	1982	4.112.734
1959	1.601.213	1983	4.142.239
1960	1.664.096	1984	4.277.292
1961	1.685.825	1985	4.625.154
1962	1.898.707	1986	4.603.580
1963	1.893.718	1987	4.710.766
1964	1.871.407	1988	5.075.259
1965	2.098.645	1989	4.816.809
1966	2.176.231	1990	4.679.779
1967	2.041.056	1991	5.209.249
1968	2.205.918	1992	5.794.197
1969	2.395.366	1993	6.212.917
1970	2.872.436	1994	6.691.413
1971	3.731.201	1995	7.016.525
1972	2.492.445	1996	7.712.664
1973	1.519.010	1997	8.152.572

Fuente: Elaboración propia en base a Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016)

Tabla 3: Participación del gasto público en el PIB (En %)

Año	Chile	Corea	Suecia	Año	Chile	Corea	Suecia
1950	15,9%		26,3%	1974	31,1%	19,2%	
1951	16,0%			1975	32,2%	23,0%	
1952	19,2%			1976	28,7%	21,5%	
1953	18,5%			1977	28,6%	22,1%	
1954	16,9%			1978	27,9%	20,5%	
1955	18,4%			1979	23,5%	21,2%	
1956	18,9%			1980	22,5%	23,0%	60,9%
1957	17,8%			1981	25,2%	25,6%	
1958	17,6%			1982	27,5%	23,8%	
1959	21,5%			1983	27,0%	22,9%	
1960	19,7%		31,3%	1984	28,2%	21,2%	
1961	19,5%			1985	28,2%	21,5%	
1962	21,1%			1986	26,1%	20,5%	
1963	18,8%			1987	24,3%	19,4%	
1964	17,6%			1988	22,4%	19,6%	
1965	20,2%			1989	20,6%	20,8%	
1966	20,2%			1990	20,1%	21,4%	61,5%
1967	18,8%			1991	20,1%	22,3%	
1968	18,9%			1992	19,9%	23,1%	
1969	18,2%			1993	20,1%	22,8%	
1970	20,5%	20,0%	42,8%	1994	19,7%	21,6%	
1971	26,4%	20,8%		1995	18,3%	22,0%	67,0%
1972	33,8%	19,9%		1996	19,5%	22,5%	
1973	29,7%	18,6%		1997	19,6%	23,3%	

Fuente: Elaboración propia en base a Díaz, J.; Lüders, R. y Wagner, G. (2016) para Chile; OCDE para Corea del Sur; y Cusack y Fuchs (2002) para Suecia.

Referencias

- Barro, R. J. (1991): "Economic growth in a cross section of countries". *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443
- Cusack y Fuchs (2002): *Ideology, Institutions, and Public Spending*. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.333.4763&rep=rep1&type=pdf> (Junio, 2016)
- Díaz, J.; Lüders. R. y Wagner, G. (2016): "La República en Cifras. Chile 1810-2010". Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile. Disponible en: <http://cliolab.economia.uc.cl/BD.html> (Junio, 2016)
- Engen, E. M. y Skinner, J. (1992). "Fiscal Policy and Economic Growth" (NBER Working Paper 4223/1992). National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA
- Ffrench Davis R (2014): "Chile entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con equidad". Cuarenta años de Política Económicas y sus lecciones para el futuro. Quinta Edición.
- Grier, K. B. (1997). "Governments, Unions and Economic Growth" En Bergström, V. (Ed.), *Government and growth* (pp. 149-183). Oxford: Clarendon Press
- Lavados (1983): "Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980". Estudios Ilpes Unicef sobre políticas sociales. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016087.pdf> (Junio, 2016)
- Pinilla, Jiménez y Montero (2013): "Gasto Público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina". *Cuadernos de Economía*, 32(59), 181-210. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4362328.pdf> (junio, 2016)
- OCDE (2016): Base datos OCDE. Disponible en: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (Junio, 2016)
- Raymond, J. L. (1992). "Gasto público y crecimiento económico: un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria". *Papeles de Economía Española*, 52-53, 180-198
- Romero-Avila, D. y Strauch, R. (2003). "Public finances and long-term growth in Europe. Evidence from a panel data analysis". *European Journal of Political Economy*, 24(1), 172-191.
- Wagner, Jofré y Lüders (2000): "Economía Chilena 1810-1995. Cuentas Fiscales". Documento de trabajo. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. N° 188