

EL ROL DEL ESTADO COMO CREADOR DE EMPLEO

The Role of the Government in Job Creation

MITCHELL A. SELIGSON

Vanderbilt University

RESUMEN

El largo debate sobre el rol del Estado en la generación de empleo todavía permanece como un tema central en las Américas y en otras regiones. El Barómetro de las Américas 2008 encuentra que los niveles de apoyo del ciudadano “promedio”, a que el Estado en vez del sector privado sea el principal actor en la creación de puestos de trabajo, alcanzan 56,4 puntos o más, en una escala de 0-100, en todos los países de América Latina o del Caribe incluidos en la encuesta del Barómetro de las Américas. Individuos que viven en hogares ricos se oponen significativamente al rol del Estado como principal generador de trabajo, pero, al contrario, mientras más rico es el país en términos de ingreso per cápita mayor es el rol que se espera del Estado como generador de empleo. Hay implicaciones importantes en cuanto a la política económica del Estado.

Palabras clave: Rol del Estado, América Latina, generación de empleo, desarrollo económico, opinión pública.

ABSTRACT

The long debate on the role of the government remains a central one in the Americas and in other regions. The 2008 Americas Barometer finds that the “average” citizen’s level of support for the government over the private sector as the primary actor job creation reaches 56.4 points and above, on a 0-100 scale, in every country in Latin America or the Caribbean, of those included in the Americas Barometer survey. Individuals from wealthier households significantly oppose a primary role of the government in job creation. On the other hand, the wealthier the country in per cápita terms, the larger the role envisioned for the government in job creation. There are important implications for the state’s public policies.

Key words: *The rol of the Government, Latin America, job creation, economic development, public opinion.*

Pronósticos del inminente “fin de la ideología” (Bell 1960) y el “fin de la historia” (Fukuyama, 2006) han sido realizados repetidamente por analistas sociales, pero mientras la misma Guerra Fría terminó hace casi dos décadas, la cuestión subyacente sobre el rol más adecuado del Estado todavía permanece como un tema central en las Américas y más allá. Este documento en la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* analiza una de las cuatro preguntas sobre el rol del Estado incluidas en la ronda de encuestas de 2008 del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP).¹ Esta ronda de encuestas

¹ En 2008, la mayor fuente de apoyo fue la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) aunque un apoyo importante también provino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del

incluye muestras probabilísticas nacionales de 22 países en América del Norte, Central, Suramérica y el Caribe, en donde a 36.501 encuestados² se les hizo la misma pregunta.³

ROS3. El Estado (país), más que la empresa privada, es el principal responsable de crear empleos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

Las opciones de respuesta están basadas en una escala de 1 a 7 puntos, donde '1' significa "muy en desacuerdo" y '7' significa "muy de acuerdo".

Estas respuestas fueron recodificadas en una escala de 0 a 100 puntos para que se ajusten a los estándares de LAPOP, la cual facilita las comparaciones a través de las preguntas y de las diferentes oleadas de encuestas.⁴ El Gráfico 1, el cual exhibe promedios nacionales, muestra que mientras la ideología tal vez haya perdido importancia, desacuerdos sobre el rol adecuado del Estado claramente no la han perdido.

En algunos países de las Américas, especialmente Paraguay, la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Uruguay, existe casi unanimidad de que el Estado,⁵ en vez del sector privado, debería jugar un papel principal en la creación de trabajo, mientras que en claro contraste, en los Estados Unidos y Canadá, el apoyo es dramáticamente inferior.

¿Cuánta de esta variación entre los países surge por las variaciones en las características socioeconómicas y demográficas de la población de estos países? Después de todo, algunos países en la muestra son bastante ricos y desarrollados, mientras otros son bastante pobres. Para responder a esta pregunta, eliminamos las respuestas de Canadá y los Estados Unidos, en parte porque estos países tienen niveles extremadamente más altos de desarrollo que los otros países, que cualquier análisis estadístico habría estado influido por estos "casos especiales", y en parte porque el proyecto de LAPOP está enfocado en preguntas sobre políticas relevantes para la región de América Latina y el Caribe más que para América del Norte. Cuando los datos se controlan por género, edad, educación y riqueza del hogar, como en el Gráfico 2, los resultados se mantienen sorprendentemente consistentes con los del Gráfico 1, con promedios que varían solamente unos puntos arriba o abajo.⁶ Con niveles de apoyo de 56,4 o superiores, en todos los países de América Latina o del Caribe incluidos en la encuesta del Barómetro de las Américas, el ciudadano "promedio" está a favor de que el Estado en vez del sector privado sea el principal actor en la creación de puestos de trabajo.

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), del Centro de las Américas (CFA) y de la Universidad de Vanderbilt.

² En cada país fueron entrevistados en forma personal aproximadamente 1.500 encuestados, excepto en Bolivia y Ecuador, donde las muestras fueron aproximadamente de 3.000 personas, en Canadá de 2.000 y Paraguay de 1.200. En Canadá se realizaron encuestas telefónicas, mientras que en los Estados Unidos se aplicaron encuestas por Internet. Detalles más completos pueden ser encontrados en www.AmericasBarometer.org

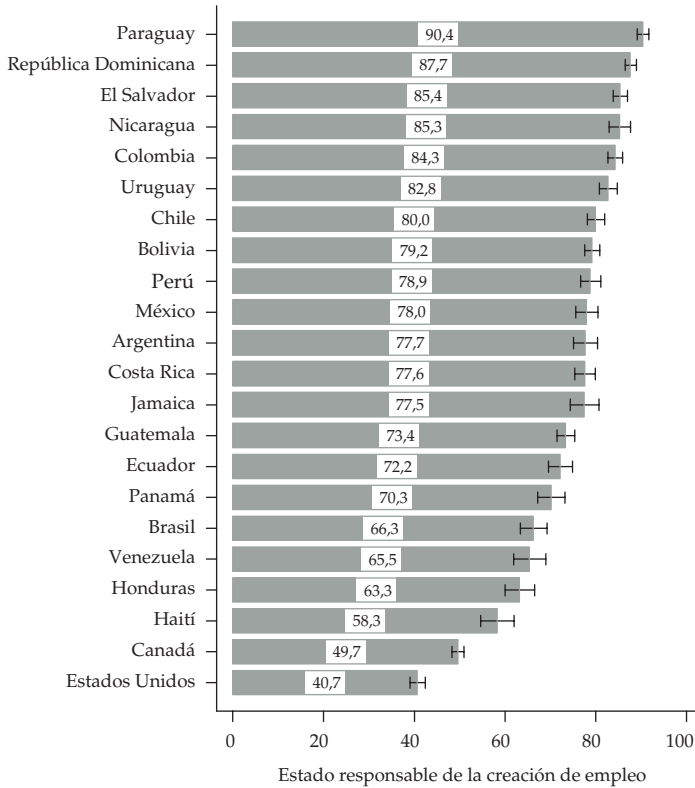
³ El cuestionario fue aplicado en varios idiomas, principalmente en español en la mayoría de América Latina, pero también en portugués en Brasil, criollo en Haití, y en varias lenguas nativas en Guatemala, Ecuador, Bolivia y Paraguay.

⁴ El porcentaje de no respuesta para toda la muestra fue de 3,4%.

⁵ En la versión en inglés del cuestionario, se utiliza la palabra "the government" (el gobierno) ya que tiene un sentido equivalente al concepto de Estado en español.

⁶ Se realizó un modelo de análisis de la varianza con las variables socioeconómicas y demográficas utilizadas como variables independientes. La Tabla 1 del apéndice indica por país los valores promedio de las variables de nivel individual que se tomaron en cuenta.

Gráfico 1: Promedio del apoyo al rol del Estado como responsable de la creación de empleo en las Américas, 2008



—| 95% I. C. (Corregido por efecto de diseño)

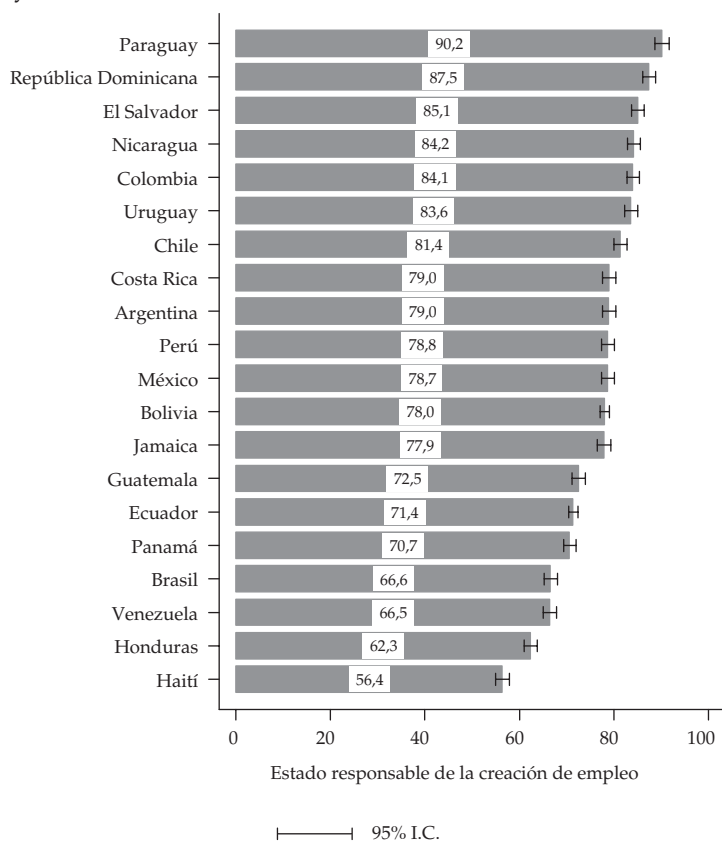
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

I. ¿LOS FACTORES CONTEXTUALES IMPORTAN?

Si la mayoría de características socioeconómicas y demográficas de los entrevistados en la encuesta del Barómetro de las Américas 2008 no tienen un impacto importante en la variación entre países de las opiniones sobre el rol del Estado en la creación de trabajo, tal vez algunas características clave de la nación puedan tener un impacto mayor. En el Gráfico 3 se analizan tanto las características de los entrevistados como la riqueza de la nación, medida por el PIB.⁷ Cada variable incluida en el análisis aparece enumerada en el eje vertical (y). El impacto de cada una de esas variables sobre las actitudes hacia el rol del

⁷ Este análisis se realizó utilizando técnicas de regresión multinivel (Raudenbush y Bryk 2002; Raudenbush, *et al.* 2004), y se llevó a cabo LAPOP en STATA 10. El modelo toma en cuenta simultáneamente factores a nivel individual y nacional (es decir, contextual), y produce correctos estimadores de regresión que son imposibles de obtener con las regresiones estándares de OLS.

Gráfico 2: Promedio del apoyo al rol del Estado como responsable de la creación de empleo después de tomar en cuenta las características individuales en América Latina y el Caribe, 2008



(Resultados controlados por género, edad, educación, riqueza y tamaño de la ciudad)

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Estado en la creación de trabajo viene representado gráficamente por un punto, el cual si está localizado en la parte derecha de la línea vertical "0" indica una contribución positiva, mientras que si aparece a la izquierda de la línea "0", indica una contribución negativa. Las contribuciones estadísticamente significativas se muestran por los intervalos de confianza que se extienden hacia la izquierda y la derecha de cada punto; solamente cuando los intervalos de confianza no se cruzan con la línea vertical "0", el factor es significativo (al nivel 0,05 o mejor). La fuerza relativa de cada variable está indicada por los coeficientes estándares (es decir, los "pesos beta"). En el Gráfico 3, es importante destacar que la escala tradicional de ideología utilizada en la mayoría de las encuestas en todo el mundo, la cual mide las dimensiones ideológicas de "izquierda" y "derecha", no están significativamente asociadas con el apoyo al rol del Estado como actor principal en la creación de trabajo,

sugiriendo que esta última es una medida mejor de las orientaciones ideológicas que la clásica escala de ideología.⁸

Como se indica en el Gráfico 3, entre las características socioeconómicas y demográficas de los encuestados, solamente la riqueza del hogar (medida por datos de cada entrevistado recogidos en la encuesta) y la edad tienen un impacto; individuos que viven en hogares pobres y aquellos que son más jóvenes apoyan un rol mayor del Estado en la creación de empleo. Las percepciones sobre la situación de la economía nacional también tienen un impacto, aquellos que perciben peor la economía son aquellos que con más probabilidad favorecen un rol activo del Estado en la creación de trabajo. Entre las características a nivel nacional, la riqueza nacional per cápita (medida según el Programa de Desarrollo para las Naciones Unidas, en su Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008 para todas las naciones) tiene un impacto, pero, interesantemente en la dirección opuesta a la de la riqueza del hogar.⁹ Individuos que viven en hogares ricos se oponen significativamente al rol del Estado como principal generador de trabajo, tal vez como resultado de la conocida asociación entre riqueza personal y conservadurismo fiscal. Al contrario, y en aparente contradicción, mientras más rico es el país en términos de per cápita, mayor es el rol que se espera del Estado como generador de empleo;¹⁰ dentro de la región de América Latina y el Caribe, *ceteris paribus*, el ciudadano promedio en países pobres es menos optimista sobre la eficacia del sector público creando trabajo.

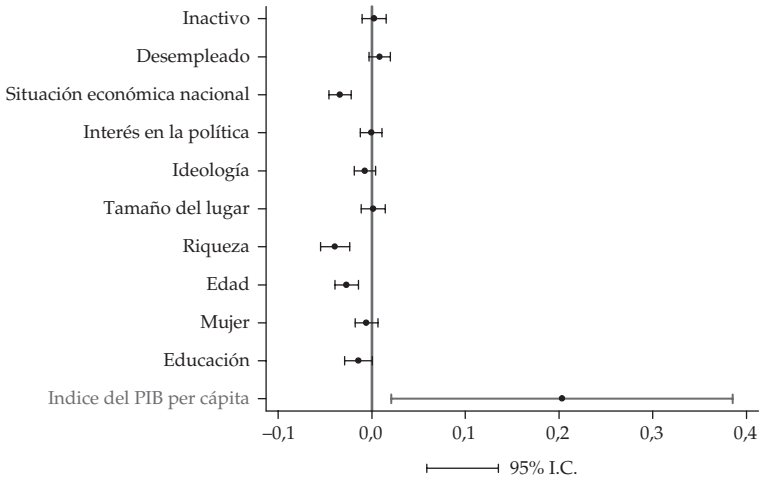
La importancia del contexto nacional se destaca en términos específicos en el Gráfico 4; cuanto más alto es el PIB per cápita, más alto es el apoyo del ciudadano promedio al rol del Estado como generador de empleo. A modo de ejemplo, si un boliviano con una serie de características socioeconómicas emigrara de Bolivia a Argentina, en igualdad de condiciones, y ninguna de sus características individuales como educación, riqueza del hogar, ideología, etc., cambiaran, el apoyo de esa persona a un rol activo del Estado en la creación de empleo se incrementaría casi 15 puntos en una escala de 0 a 100. No obstante, hay que destacar que incluso en el país con el apoyo más bajo a la creación de empleo por parte del Estado en América Latina y el Caribe, Haití, el promedio se sitúa por encima de los 65 puntos en una escala de 0 a 100, un nivel bastante más alto que el de América del Norte como se mostraba en el Gráfico 1.

⁸ La escala utilizada es la medida clásica de 1 a 10, en la cual los polos de "izquierda" y "derecha" son colocados en un continuo, en el cual el entrevistado se sitúa a sí mismo.

⁹ "Riqueza del hogar" está basada en los datos de cada entrevistado recogidos por la encuesta, mientras la riqueza nacional es solamente un número para cada país.

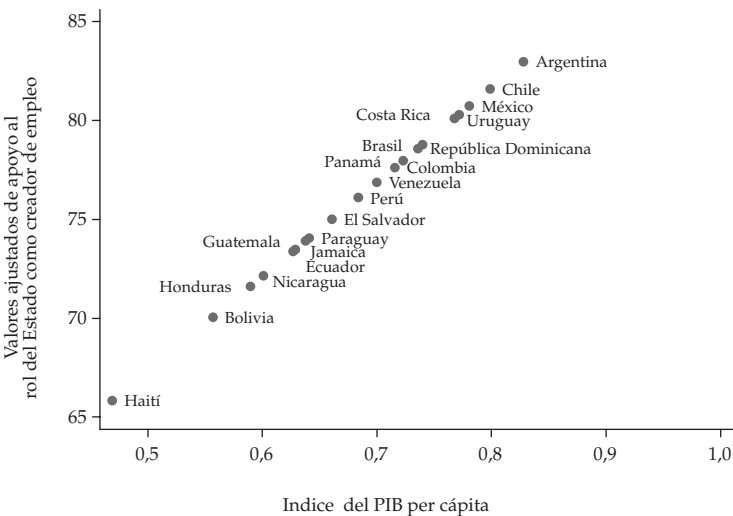
¹⁰ La riqueza nacional está medida utilizando el índice de PIB del PNUD. El índice está basado en el producto interno bruto per cápita en términos del poder adquisitivo en dólares americanos. El índice toma valores entre 0 y 1. Para mayores detalles de cómo se creó el índice ver el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2007/2008.

Gráfico 3: Un análisis multinivel sobre los determinantes del apoyo promedio al rol del Estado como principal actor en la creación de trabajo en América Latina y el Caribe: impacto del desarrollo económico, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

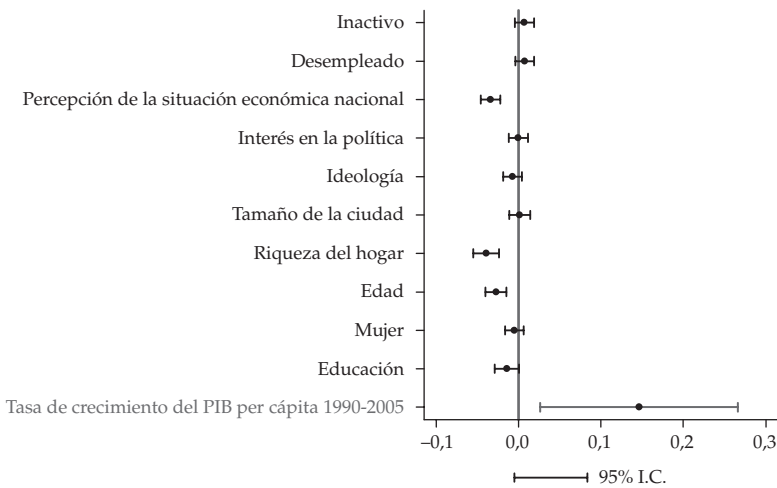
Gráfico 4: El impacto del desarrollo económico sobre el apoyo al rol del Estado como actor principal en la creación de empleo en América Latina y el Caribe, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP e Informe de Desarrollo Humano, PNUD.

Otros factores contextuales son también importantes. El Gráfico 5 demuestra que no solamente el *nivel* de PIB incrementa el apoyo al papel del Estado como creador de empleo, sino también el *crecimiento* del PIB (en este caso, en el periodo 1990-2005). Los ciudadanos que viven en países que crecen más rápidamente tienden, en promedio, a apoyar un rol más activo del Estado en la generación de empleo.¹¹

Gráfico 5: Un análisis multinivel sobre los determinantes del apoyo al rol del Estado como actor principal en la creación de empleo en América Latina y el Caribe: el impacto del desempeño económico, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Este resultado se muestra gráficamente en el Gráfico 6, donde vemos una relación fuerte entre el ritmo de crecimiento y el apoyo al rol del Estado como generador de empleo. Un haitiano que emigra de Haití hacia la República Dominicana vería incrementar, *ceteris paribus*, su apoyo hacia el rol del Estado como creador de trabajo por casi 20 puntos en una escala de 0 a 100 puntos.

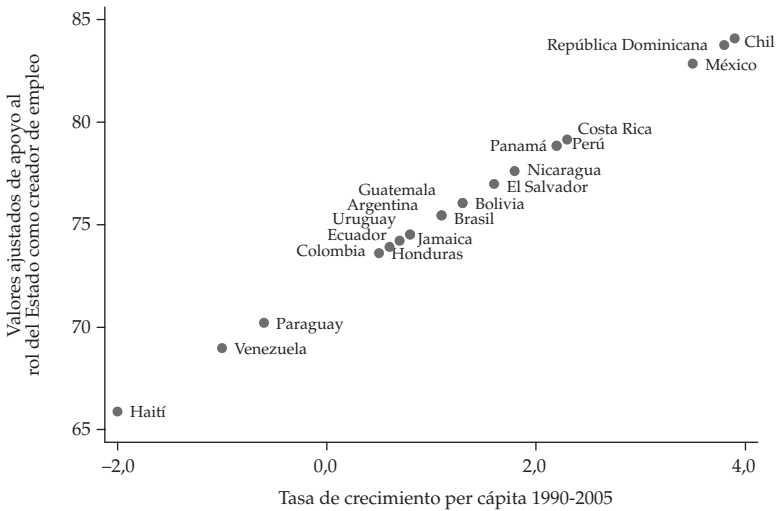
Entre 1990 y 2005, la tasa promedio de crecimiento para la región en su totalidad fue de 1,2%. Países como República Dominicana, Chile y México, que tuvieron tasas de crecimiento en ese período alrededor del 4%, un ritmo que excede significativamente al del resto de países en América Latina y el Caribe, expresan un apoyo excepcionalmente más alto hacia el rol del Estado como generador de empleo, mientras Haití, el verdadero rezagado en la región, exhibe un apoyo bastante menor.

Estos resultados sugieren que las opiniones de los ciudadanos sobre el rol del Estado en la creación de trabajo están condicionadas directamente por sus observaciones personales sobre la eficacia del Estado manejando la economía. Países con crecimientos

¹¹ Los promedios nacionales de desempleo (medidos ente 1996 y 2005) no tienen un impacto significativo.

sólidos y aquellos que han tenido niveles altos de desarrollo económico como resultado de periodos prolongados de crecimiento son aquellos donde con más probabilidad sus ciudadanos apoyarán un rol más activo del Estado. Donde los Estados han fracasado en lograr crecimiento económico, sus ciudadanos son más escépticos sobre la habilidad del Estado de generar empleo.

Gráfico 6: El impacto del desempeño económico en el apoyo al rol del Estado como actor principal en la creación de empleo en América Latina y el Caribe, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP y el Informe de Desarrollo Humano del PNUD.

II. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre muchos de los países industrialmente avanzados de América del Norte y Europa todavía puede existir un “consenso de Washington” que implica un apoyo general (aunque lejos de ser universal) hacia una agenda neoliberal que limite el rol del Estado, dejando a las fuerzas del *laissez faire* del sector privado hacer “sus cosas”. No obstante, tal y como indican los datos del Barómetro de las Américas, este consenso está limitado al norte del Río Grande, ya que una gran mayoría en América Latina apoya un rol activo del Estado en la creación de empleo. Además, mientras más éxito han tenido las economías de América Latina y el Caribe en términos del nivel y de la tasa de crecimiento económico, mayor es el apoyo al rol del Estado como generador de empleo. Solamente entre los individuos que pertenecen a hogares ricos en estos países, ese apoyo se desvanece. Otros reportes de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* examinarán otros roles del Estado en la economía, pero basándonos únicamente en este componente, está claro que aun cuando la Guerra Fría ciertamente ha terminado, el debate principal sobre el rol del Estado está lejos de estar resuelto.

Estos resultados también ayudan a explicar el cambio electoral hacia la izquierda en las elecciones latinoamericanas en los últimos años, tal y como varios estudios de LAPOP han señalado (Seligson, 2007; Seligson, 2008). Los candidatos de izquierda se caracterizan típicamente por su visión del Estado jugando un papel activo en muchas de las áreas de la economía y de la sociedad. Los datos de la encuesta del Barómetro de las Américas indican claramente los atractivos de esa visión, por lo menos en lo que se refiere a la creación de empleo por parte del Estado. Además, en este estudio se ha demostrado que los individuos pobres, quienes forman parte de la mayoría de los países de la región, apoyan más el rol activo del Estado en la generación de empleos. Incluso, la juventud de la región, quienes conforman la gran mayoría en muchos de los países de la región, apoya más un rol activo del Estado. No es sorprendente que los candidatos que defienden ese tipo de políticas estén siendo elegidos. Incluso en países donde el apoyo al rol del Estado es bajo para los estándares de América Latina y el Caribe (por ejemplo, Honduras), candidatos que abiertamente cuestionen el rol del Estado en la generación de empleo tendrán más difícil ser elegidos a menos que existan otros mensajes poderosos y asuntos de campaña que anulen esta cuestión. En otros reportes de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, analizaremos algunos de esos mensajes.

REFERENCIAS

- Bell, Daniel. 1960. *"The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties"*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Fukuyama, Francis. 2006. *"The End of History and the Last Man"*. New York: Free Press.
- Raudenbush, Stephen, Anthony Bryk, Yuk Fai Cheong y Richard Congdon. 2004. *"HLM6: Hierarchical Linear and Nonlinear Modeling"*. Lincolnwood, IL: Scientific Software International.
- Raudenbush, Stephen W. y Anthony S. Bryk. 2002. *"Hierarchical linear models : applications and data analysis methods. 2nd ed., Advanced quantitative techniques in the social sciences"*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Seligson, Mitchell A. 2007. "The Rise of Populism and The Left in Latin America". *Journal of Democracy* 18, N° 3: 15.
- . 2008. *"The Rise of Populism and the Left: Challenge to Democratic Consolidation?"*. En *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006-07*, editado por Mitchell A. Seligson. Vanderbilt University.

Mitchell Seligson es Centennial Professor of Political Science y Fellow del Centro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt. Es fundador y director de Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
(E-mail: mitchell.a.seligson@Vanderbilt.edu)

Apéndice: Resumen de las estadísticas, valores promedios por país

País	Variables				
	Años de educación (ed)	Edad (q2)	% Mujer (q1 = 2)	% Urbano (ur==1)	Riqueza*
Argentina	10,887	36,651	51,30	89,300	5,321
Bolivia	9,945	36,897	49,70	62,904	2,932
Brasil	7,295	41,427	53,70	81,229	4,507
Chile	10,483	43,599	59,20	85,855	5,275
Colombia	8,767	36,828	50,10	73,586	3,749
Costa Rica	8,160	40,779	51,10	63,267	5,629
República Dominicana	7,316	41,171	54,80	73,457	3,679
Ecuador	10,168	38,485	50,00	61,067	3,824
El Salvador	8,396	38,451	52,10	62,298	3,604
Guatemala	6,007	39,414	49,80	46,554	2,941
Haití	8,565	37,320	50,00	32,813	1,147
Honduras	7,246	35,339	50,10	43,495	3,164
Jamaica	9,414	43,908	50,00	39,960	3,855
México	8,269	40,841	50,50	69,231	4,980
Nicaragua	8,005	34,151	50,00	55,584	2,610
Panamá	10,238	38,983	50,00	62,500	4,435
Paraguay	8,992	35,736	49,70	61,063	3,659
Perú	10,671	39,020	50,20	75,000	3,377
Uruguay	8,984	45,296	53,40	91,667	4,903
Venezuela	9,961	38,659	54,60	95,200	4,930

Los nombres de las variables (en paréntesis) en esta tabla son aquellos utilizados en las encuestas. La redacción exacta puede ser encontrada en línea en www.AmericasBarometer.org

* El índice de "riqueza" consiste de una cuenta de las pertenencias del hogar y del acceso a los servicios básicos al nivel del hogar. La lista de pertenencias en la encuesta incluye productos duraderos como un televisor, un refrigerador, un carro, y una computadora, y acceso a servicios básicos como agua potable y servicios higiénicos dentro de la casa.

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.