

## «Crecimiento y redistribución en el estado de bienestar»

*Ordenar el debate sobre la llamada "crisis del Estado de Bienestar" es tan necesario como complicado. Sería vano aspirar en pocas líneas a dar cumplida respuesta a una tarea de este 68 calado. Pero puede ser útil, sin embargo, abordar un objetivo más modesto, como es el de responder a la siguiente cuestión: ¿Qué relación existe entre el crecimiento económico y el desarrollo del Estado de Bienestar? Una respuesta, compartida casi unánimemente por la profesión económica, es la siguiente: un Estado de Bienestar maduro no es sostenible a largo plazo en escenarios de estancamiento demográfico y crecimiento económico reducido. En este marco, el crecimiento a largo plazo sólo puede financiar un Estado de Bienestar de tamaño más pequeño que el actual. Sin embargo, afirmar que el sector público es muy grande o muy pequeño es algo que carece de contenido, porque el Estado actúa de forma distinta en ámbitos económicos muy diferentes. Refiriéndonos en concreto al gasto social, de la discusión desarrollada en el trabajo se sigue que hay un peso del Estado de Bienestar que hace máximo el crecimiento de la renta per capita a medio plazo. Parece que los objetivos de crecer y alcanzar niveles de renta per capita altos requieren del concurso del Estado de Bienestar, si bien la dimensión de los sectores públicos occidentales parece estar muy por encima del óptimo.*

"Ongizate Estatuaren krisia" deritzonari buruzko eztabaida beharrezkoa ezezik zaila ere bada, neurri berean. Alferrikakoa izango litzateke lerro gutxi batzuetan horren sakona den egiteko bati erantzun egokia eman nahi izatea. Hala ere, onuragarria izan daiteke helburu apalago bati ekitea, honako galdera honi erantzuten: zer lotura dago ekonomi hazkundearen eta Ongizate Estatuaren garapenaren artean? Ekonomian adituak diren ia-ia guztiak bat datoz honako erantzunarekin: Ongizate Estatu garatua ezin da epe luzera mantendu demografía geldialdian dagoenean eta ekonomi hazkundera txikia denean. Testuinguru horretan, epe luzerako hazkunderak oraingoa baino txikiagoa beharko den Ongizate Estatu bat bakarrik finantza dezake. Hala ere, arlo publikoa oso handia edo oso txikia dela esateak ez dauka zentzurik, zeren Estatuaren jardura ezberdinak baitira ekonomiaren egoera bakoitzean. Zehazkiago eta gizarte gastuari dagokionez, lan honetan jorratutako eztabaidatik ondorioztatzen da badagoela epe ertainera biztanleko errentaren hazkundera maximizatzen duen Ongizate Estatuaren tamaina bat. Badirudi hazteko eta biztanleko errenta maila altuak lortzeko Ongizate Estatuak parte hartu behar duela, baina mendealeko arlo publikoen tamaina hobeziaren oso gainetik dagoela ematen du.

*To have an orderly debate on the so-called "crisis of the Welfare State" is as necessary as it is complicated. It would be vain to try in few lines to give such an answer. But it can be useful however, to approach a more modest aim such as answering the following question: Is there a relationship between economic growth and the development of the Welfare State?. An answer shared by economists almost unanimously, is the following: A mature Welfare State cannot be sustained in the long term in demographic stagnant and weak economic growth scenarios. In this framework, the long term growth can only finance a Welfare State smaller than the present one. However, to state that the public sector is either too big or too small is something unfounded, because the State works in different ways in very different economic environments. Regarding social expenditure in concrete, following the debate in the study, there is a weight of the Welfare State which maximizes the growth of income per capita in the mid term. It seems that the aims of growth and to reach high levels of income per capita require the involvement of the Welfare State, though the dimension of western public sectors seems to be well above the optimum.*

- 1. Introducción**
  - 2. Las fuentes del crecimiento y el papel del Estado**
  - 3. Desigualdad, redistribución y crecimiento**
  - 4. Alguna evidencia**
  - 5. Conclusiones**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Estado de bienestar, crecimiento, desigualdad, redistribución, gasto social.  
Nº de clasificación JEL: D60, D63, H53, H55, I31, I38

## **1. INTRODUCCIÓN**

El Estado de Bienestar es una creación enormemente compleja, con raíces económicas, ideológicas y sociales que se entremezclan de forma inextricable. Quizás sea ésta una de las razones que expliquen la aparente confusión con la que en ocasiones se aborda el análisis de la crisis del Estado de Bienestar. Ordenar el debate es tan necesario como complicado. Sería vano aspirar en este breve artículo a dar cumplida respuesta a una tarea de este calado. Pero puede ser útil, sin embargo, abordar un objetivo más modesto, como es el de responder a la siguiente cuestión: ¿Qué relación existe entre el crecimiento económico y el desarrollo del Estado de Bienestar?

Una respuesta, compartida casi unánimemente por la profesión económica, es la siguiente: un Estado de

Bienestar maduro no es sostenible a largo plazo en escenarios de estancamiento demográfico y crecimiento económico reducido. En este marco, el crecimiento a largo plazo sólo puede financiar un Estado de Bienestar de tamaño más pequeño que el actual. Estos asertos no por fundados son menos lúgubres, aunque una de las funciones sociales del economista sea la de "echar las cuentas". Y en materia de cuentas, hay otras más difíciles de elaborar, pero igualmente imprescindibles en el debate actual. ¿Qué efecto tiene el Estado de Bienestar, hoy orientado de modo dominante a la redistribución, sobre el propio potencial de crecimiento? Sin responder a esta cuestión no es posible establecer cual es el peso deseable del Estado de Bienestar en la economía, entendiendo por "deseable" aquel nivel de prestaciones que permite a la economía alcanzar su máximo crecimiento a medio plazo.

Este es el tema central al que se dedica el presente artículo, cuyo hilo argumental descansa en los desarrollos teóricos y los resultados empíricos de los últimos años. El Apartado 2 sintetizará las principales conclusiones teóricas que han recibido respaldo empírico acerca del papel del Estado como motor o freno del crecimiento económico. El Apartado 3 se concentrará en la tarea más específica del Estado de Bienestar, la redistribución, y sus posibles conexiones con el crecimiento. El Apartado 4 valora la evidencia empírica disponible acerca del efecto de la redistribución sobre el crecimiento. La exposición finalizará con unas breves conclusiones, que nutrirán el Apartado 5.

## **2. LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO Y EL PAPEL DEL ESTADO**

Durante los años 80 y principios de los 90, las ideas de la llamada "economía de la oferta" han adquirido cierto peso en el diseño de la política fiscal. Aunque esta corriente no puede considerarse innovadora —quizás lo único nuevo sea lo más discutible de las propuestas ligadas al "optimismo de las elasticidades" de Laffer, Wanniski y otros—, el énfasis puesto por la perspectiva de oferta en las virtudes del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos ha sido muy influyente. En este sentido amplio, que supone la aplicación de las herramientas de la economía clásica y neoclásica a la valoración de la política pública, la economía de la oferta no es otra cosa que un análisis de los efectos microeconómicos de las regulaciones, los gastos públicos y, especialmente, los impuestos (efectos sobre el ahorro, la inversión, la oferta de trabajo, las decisiones de cartera, la evasión y la elusión, etcétera). La lista de autores que

pueden englobarse en este enfoque incluye a Harberger, Feldstein, Boskin, McLure, Summers y Stiglitz, entre otros. Desde el final de la pasada década, al hilo del resurgir de la teoría del crecimiento económico, la perspectiva de la oferta ha trasladado su énfasis al estudio de un interrogante crucial: ¿Cómo afecta la política pública—políticas monetaria y fiscal, impuestos, gastos de consumo e inversión y gastos de transferencias— al crecimiento real de un país y a su renta per capita a largo plazo? Esta compleja pregunta reconcilia a la perspectiva macroeconómica con las preocupaciones que animaron la investigación seminal de Adam Smith acerca de los determinantes de la riqueza de las naciones.

La complejidad de la intervención pública en la economía desaconseja buscar respuestas simples. En la medida en que la expansión del gasto público ha servido para corregir fallos del mercado y proporcionar a las economías capital humano e infraestructuras, el crecimiento del Sector Público puede haber tenido efectos positivos sobre el crecimiento. Pese a ello, sin embargo, la intervención pública no es un bien libre para la sociedad. La redistribución de la renta, el alivio de la pobreza o la provisión de servicios públicos pueden tener dos elementos de coste. Primero, el coste de oportunidad que se asocia a la desviación de recursos de empleos privados alternativos. Asimismo, la intervención del gobierno tiende a trastocar las reglas básicas del juego económico, las señales de precios, la rentabilidad de las inversiones, los incentivos a la innovación y, por tanto, el dinamismo económico y el potencial de crecimiento. La evaluación cuantitativa de estos beneficios y costes es difícil, aunque existe alguna evidencia reciente acerca de la influencia sobre el crecimiento

económico de los principales tipos de gastos e ingresos públicos, así como de las políticas macroeconómicas.

Para simplificar, e ignorando la función reguladora de los gobiernos, es conveniente distinguir cuatro aspectos de esta influencia: política macroeconómica, sistema fiscal, gastos públicos de consumo e inversión y gastos públicos redistributivos. La conexión entre las *políticas macroeconómicas* y el crecimiento de la productividad a largo plazo es uno de los temas recurrentes en el debate económico reciente. Pese a que el proceso de crecimiento de una economía tiene unos fundamentos básicamente reales y microeconómicos, no es posible ignorar el papel de las políticas macroeconómicas como condicionantes de su continuidad y de su propia posibilidad. Sin estabilidad de las variables nominales, los agentes económicos deben soportar una mayor incertidumbre, los precios relativos dejan de transmitir información correcta y los ajustes reales que la competitividad demanda se realizan con dificultad. La inestabilidad nominal tiende a elevar los tipos de interés nominales y reales, fomenta actividades improductivas que persiguen la protección frente a la inflación (por ejemplo, la indiciación de los salarios y otras rentas), erosiona la rentabilidad de la inversión en los sectores de bienes comercializables y afecta al funcionamiento del sistema fiscal, potenciando sus efectos distorsionantes. En definitiva, una inflación relativamente alta, variable y poco predecible afecta negativamente al funcionamiento del mercado y, por tanto, a la competitividad de la economía.

La relación entre tamaño del sector público y crecimiento de la productividad depende en gran medida tanto de la estructura del sistema fiscal y de la composición del gasto, como de la

eficiencia de la administración pública como productora de servicios. Utilizando una definición amplia de gasto público (gastos corrientes totales), Raymond (1994) ha estimado el efecto del aumento de peso del Sector Público en España sobre el crecimiento económico en un 1 por 100 del PIB al año en el período 1975-1991. De tomarse esta estimación como representativa del impacto sintético del Sector Público sobre el crecimiento, el resultado podría estar sugiriendo que la composición del gasto no es la más adecuada o que los costes de financiarlo impositivamente son excesivamente elevados.

A través del *sistema impositivo*, el Sector Público desvía recursos que podrían de otra manera dedicarse a empleos privados directamente productivos. En el marco de los modelos neoclásicos de crecimiento exógeno, cualquier impuesto que recaiga sobre la productividad marginal del capital (impuestos sobre la renta, sobre los beneficios, sobre la riqueza real o sobre los activos financieros) reduce la renta per capita o por trabajador a largo plazo. La evidencia empírica tiende a ofrecer respaldo a esta conclusión (por ejemplo, Plosser, 1992, o Dowrick, 1992), si bien la relación negativa entre impuestos y crecimiento estimada sólo parece robusta cuando se utilizan tipos impositivos marginales en lugar de tipos medios (Easterly y Rebelo, 1993). La dificultad para estimar adecuadamente el tipo impositivo marginal agregado y evaluar su relación con el crecimiento económico parece más notable en grandes muestras de países con instituciones económicas y niveles de desarrollo muy heterogéneos (Perotti, 1996).

El modo en que los gobiernos gastan la recaudación impositiva puede ser de tres grandes clases, con efectos distintos

sobre el crecimiento: inversión, consumo y transferencias. Comenzando por el bloque cuantitativamente menos importante, los gobiernos pueden emplear sus recursos en producir bienes de inversión. Los efectos de las *inversión pública* sobre el crecimiento dependen de la naturaleza de la inversión. En el supuesto de que los gobiernos invirtiesen de modo eficiente en bienes perfectamente sustitutivos del capital privado, el gasto público expulsaría a la inversión privada, sin más efectos sobre el crecimiento que los indirectos (negativos) asociados a los impuestos que financian la inversión. Cuando los gobiernos producen bienes de capital que ponen a disposición de los agentes privados, como son las infraestructuras, la política pública puede en principio acelerar el crecimiento y aumentar la renta a largo plazo. La evidencia empírica sobre el gasto de inversión pública tiende a identificar un efecto positivo sobre la inversión privada y el crecimiento (Aschauer, 1989; Barro, 1991; Easterly y Rebelo, 1993; Munnell, 1990; Argimón, González-Páramo y Roldán, 1997). En el caso español, Bajo y Sosvilla (1992), Argimón, González-Páramo y otros (1994) y González-Páramo (1995) han contrastado la existencia de un efecto positivo y muy significativo entre el capital público y las infraestructuras.

Los gastos de *consumo público* pueden tener teóricamente tres efectos diferentes sobre el potencial de crecimiento. En la medida en que el Sector Público produce servicios que aumentan directamente el bienestar de los consumidores, en lugar de destinarse a fines directamente productivos, el consumo público está justificado en alguna medida, aunque reduce el crecimiento. Junto a ello, si el gobierno es un productor ineficiente de servicios —debido, por ejemplo, a la falta

de flexibilidad en la política de personal o a problemas severos de agencia—, este efecto negativo resulta potenciado. Casi sin excepción, la evidencia disponible tanto para países avanzados como para los menos desarrollados (Balassa, 1990; Easterly y Rebelo, 1993; Grier y Tullock, 1989; Sala-i-Martin, 1992 y 1996; Argimón, González-Páramo y Roldán, 1997) encuentra un efecto negativo y robusto del consumo público sobre el crecimiento de la producción a largo plazo. Existe, sin embargo, una tercera vía a través de la cual el consumo público ejercería un impacto positivo sobre la productividad. Parte de los servicios públicos podrían conducir a aumentar directamente el "stock" de capital humano, o bien —aunque indirectamente— a incrementar la inversión privada y a mejorar la eficiencia productiva de la economía. Este podría ser el caso de los servicios públicos de educación y de sanidad (González-Páramo, 1994b).

Con todo, la actividad pública de más relieve en las modernas economías industrializadas es la política redistributiva. De hecho, toda forma de intervención pública tiende a implicar alguna medida de redistribución. Sin embargo, los objetivos redistributivos son particularmente explícitos en tres ámbitos de intervención: sistema fiscal, transferencias de renta y bienes sociales o preferentes. A ellos —y a sus posibles efectos sobre el crecimiento económico— nos referimos a continuación.

### 3. DESIGUALDAD, REDISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO

Las apreciaciones que se han hecho anteriormente a propósito del sistema fiscal son independientes de su dimensión redistributiva. Los impuestos

sobre la renta reducen el crecimiento porque disminuyen la productividad marginal del capital. ¿Qué decir acerca del impacto de los impuestos sobre la distribución de la renta? Los efectos redistributivos del *sistema fiscal* son función directa de la presión fiscal total y del grado de progresividad del conjunto de los impuestos. El gravamen progresivo por excelencia es el impuesto sobre la renta, que aporta alrededor de un tercio de los ingresos fiscales en los países desarrollados. Otros impuestos directos, como son los que gravan la propiedad, las herencias y las donaciones y los beneficios de las sociedades, pueden potenciar la progresividad del sistema fiscal siempre que el fraude no esté muy concentrado y no se trasladen a través de los precios. Las cotizaciones sociales son universalmente consideradas como regresivas, especialmente cuando existen topes máximos y mínimos de cotización. Por último, los impuestos indirectos tienden a añadir elementos de regresividad, al trasladarse en su mayor parte a precios de venta e incidir más que proporcionalmente sobre las familias con mayor propensión al consumo, que son las situadas en los tramos de menores rentas.

La evidencia disponible para países desarrollados y en vías de desarrollo muestra una sorprendente coincidencia: en su conjunto, el sistema fiscal no tiene efecto —o tiene un impacto muy reducido— sobre la desigualdad de rentas (Lecaillon y otros, 1987). Con frecuencia, la curva de tipos impositivos muestra una forma de U, perfil determinado por el fuerte peso de la imposición indirecta y las cotizaciones sociales sobre las rentas más bajas (para España, ver Argimón y González-Páramo, 1987; González-Páramo y Salas, 1991; Calonge y Manresa, 1997) y por la importancia creciente de los impuestos progresivos

sobre la renta y el capital para los deciles de hogares más ricos. Esta conclusión traslada al gasto público el protagonismo de la política redistributiva. Del éxito relativo de los llamados "gastos sociales" —gasto en transferencias de renta y provisión de bienes sociales— en esta tarea dan buena cuenta los estudios más recientes (Lecaillon y otros, 1987; Medel, 73 Molina y Sánchez, 1988, 1992; Molina y Jaén, 1994; Bandrés, 1990; Calonge y Manresa, 1997).

¿Cuál es efecto de las *transferencias públicas* sobre el crecimiento a medio plazo? La posición tradicional ha tendido a identificar un nexo netamente negativo, que se manifiesta por diferentes conductos (véase Saint Paul y Verdier, 1996). Así, la redistribución tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, ya que los grupos de renta baja tienen una mayor propensión al gasto. Por otra parte, algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan las decisiones de participación laboral. Asimismo, los impuestos necesarios para financiar las transferencias reducen la renta disponible para la inversión. Una mayor presión fiscal, acompañada de una caída de la tasa de ahorro agregada, reducen el ritmo de crecimiento a medio plazo. Este efecto negativo podría verse reforzado por la actividad de grupos de presión interesados en la redistribución como forma de búsqueda de rentas (grupos industriales, colectivos regionales, sindicatos, etcétera). Los recursos empleados por estos grupos en tratar de obtener privilegios fiscales o transferencias del presupuesto tienen un coste de oportunidad en términos de renta a largo plazo, en la medida en que se detraen de actividades directamente productivas. A este mecanismo de redistribución derivada de la acción de grupos de interés poderosos

se le ha llamado "efecto voracidad" (Lane y Tornell, 1996).

Esta conclusión, que sigue dominando la sabiduría convencional sobre la relación entre transferencias y potencial de crecimiento, ha sido recientemente sometida a escrutinio, al hilo de la nueva literatura sobre crecimiento económico, que ha redescubierto y formalizado viejas posiciones teóricas de los hacendistas, que sostienen que determinadas políticas redistributivas dirigidas a los segmentos más pobres de la sociedad podrían aumentar la productividad y generar, al mismo tiempo, un beneficio social neto positivo.

Los argumentos que establecen una asociación positiva entre crecimiento y redistribución pueden agruparse bajo dos grandes encabezamientos: 1) efectos del mercado político y de otros aspectos institucionales, y 2) corrección de fallos del mercado. Respecto del primer bloque, el *equilibrio político-económico* en una democracia puede determinarse mediante el teorema del votante mediano: vencen aquellas propuestas que mejor reflejan las preferencias del votante que ocupa la mediana en la distribución de la variable que es objeto de votación (impuestos, gastos, reformas institucionales, etcétera). Supongamos que en la economía existe una gran desigualdad, de forma que todo el capital (factor reproducible) está concentrado en pocos individuos. El votante mediano, que aporta trabajo (factor no reproducible) y posee relativamente poca riqueza, favorecerá la realización de transferencias y otros gastos públicos en su favor, financiados con elevados impuestos sobre el capital, lo que tiende a reducir el crecimiento. Alesina y Rodrik (1991, 1994) han formalizado este argumento, ofreciendo evidencia empírica favorable a la existencia de una asociación positiva entre igualdad en

la distribución de la renta y crecimiento a largo plazo. Bertola (1993) desarrolla un modelo análogo con crecimiento endógeno. Este modelo, que subraya la importancia de los factores institucionales de los que depende el equilibrio político-económico, predice que una economía tenderá a crecer menos cuanto más poder político tengan los agentes que poseen escaso capital. Desde un punto de vista normativo, Bertola justifica la necesidad de redistribución —a través de impuestos, de reformas en la propiedad de la tierra o de reasignaciones de los derechos de propiedad sobre el capital empresarial— para alcanzar tasas de crecimiento eficientes.

Los *fallos del mercado* que más directa relación tienen con la distribución de la renta son las imperfecciones en los mercados de crédito y las externalidades en la producción asociadas al capital humano. Si los mercados de capitales fuesen perfectos, las decisiones de inversión en capital humano sólo dependerían de la capacidad (talento) y no de la renta familiar. En la práctica, a causa de la dificultad de evaluar el riesgo de impago, las instituciones financieras conceden escaso crédito para educación y cargan intereses elevados cuando no se ofrece riqueza como colateral. Galor y Zeira (1993) han modelizado las decisiones sobre educación en presencia de imperfecciones en los mercados de crédito. Estos autores demuestran que la sociedad tenderá a invertir una cantidad subóptima de recursos en capital humano cuando la riqueza familiar inicial (determinante del tamaño de las herencias) condiciona las decisiones de formación, lo que se traduce en un menor crecimiento económico. Aun considerando los efectos distorsionantes de los impuestos, la redistribución mediante transferencias de renta podría

ser una forma eficiente de suavizar el efecto de las imperfecciones en el mercado de crédito.

Siguiendo una línea argumental diferente, Sala-i-Martin (1992 y 1996) sostiene que las transferencias a jubilados y parados, así como los programas de renta mínima dirigidos a la reducción de la pobreza pueden aumentar el crecimiento, por motivos relacionados con la protección de los derechos de propiedad y con la corrección de externalidades. Las transferencias entregadas a individuos pobres son una forma de "comprar" paz social, ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente perjudiciales (crimen, revueltas, saqueos, etcétera). Este planteamiento implica que la reducción en el riesgo de expropiación de derechos de propiedad sobre el output y la mayor estabilidad del sistema de instituciones políticas (Alesina y Perotti, 1996), conseguidas a través de las transferencias públicas, aumenta la eficiencia productiva. Las transferencias pueden servir, asimismo, para "comprar" el abandono del mercado de trabajo de aquellos individuos cuyo capital humano es muy reducido respecto del promedio. Como el proceso productivo se basa en la interacción entre individuos, quienes tienen un capital humano relativamente bajo —debido a razones de edad o a otra causa— reducen el capital humano medio de sus empresas y de la economía en su conjunto, disminuyendo la productividad del resto de los trabajadores. La "externalidad intraempresa" puede ser corregida dentro de ésta mediante el pago de salarios de acuerdo con la productividad, siempre que ésta no llegase a ser negativa. Sin embargo, la "externalidad interempresas", asociada a la reducción del capital humano medio de la economía, es un genuino fallo del mercado. Las pensiones públicas financiadas con impuestos sobre

la renta podrían servir para internalizar este efecto.

En suma, el gasto en transferencias tendría dos efectos sobre la renta per cápita a largo plazo: un efecto positivo, asociado a la corrección de los efectos negativos que generan los trabajadores con capital humano reducido, la actividad criminal o la inestabilidad política e institucional, al que se contrapone la influencia desfavorable de los mayores impuestos, que distorsionan las decisiones de inversión. Para presupuestos de transferencias reducidos, dominará el impacto positivo. Sin embargo, aumentos de este gasto partiendo de niveles ya elevados reducirán el dinamismo económico. Sala-i-Martin (1992 y 1996) y Cashin (1992) ofrecen alguna evidencia empírica que refleja una influencia positiva y significativa de las transferencias sobre el crecimiento.

Una parte apreciable del gasto público en las economías industrializadas está asignado a la provisión de *bienes sociales o preferentes*, entre los que destacan la educación y la sanidad. Desde los trabajos clásicos de Schultz (1962) y Becker (1964), se concibe a la educación como una forma de incrementar la potencialidad productiva de los individuos. Un efecto similar sería el asociado a la sanidad. Sin una fuerza de trabajo mínimamente educada y sana, no es posible crecer de modo sostenido. La inversión en capital humano permite a una nación disfrutar de una mayor renta a largo plazo. Por otra parte, si la tecnología de producción presentase rendimientos constantes en capital físico y humano, como postulan las teorías del crecimiento endógeno, la eficiencia en la acumulación de capital humano y sus externalidades positivas aumentarían la tasa de crecimiento estacionaria (Lucas, 1988).



Saint Paul y Verdier (1993) y Perotti (1993) han elaborado modelos de crecimiento endógeno que asocian la provisión pública de educación y los mecanismos políticos de decisión con el crecimiento económico.

La contribución de los gastos sociales al crecimiento económico podría producirse, asimismo, por vías análogas a las analizadas en el caso de las transferencias de renta. La provisión pública de sanidad y educación —con o sin producción pública— puede ser una forma de corregir una amplia lista de fallos del mercado, que incluiría, además de las externalidades, las imperfecciones en los mercados de capitales que obstaculizan la inversión eficiente en educación y sanidad, y los problemas derivados de las asimetrías de información características de estos mercados. Este argumento es aplicable también a la sanidad. La evidencia empírica tiende a identificar una influencia positiva y significativa de la educación y la sanidad sobre el crecimiento económico (a título ilustrativo, véanse Mankiw y otros, 1992, González-Páramo, 1994 b).

No todos los gastos del gobierno en bienes sociales pueden considerarse, sin embargo, aportación neta al stock de capital humano. Son conocidas las teorías que reducen el papel de la educación al de actuar como "filtro" (Spence, 1973) o como criterio arbitrario de asignación de puestos de trabajo (Bhagwati, 1973), y el de la sanidad al de disminuir el malestar, sin efecto discernible sobre la productividad del trabajo (Cullis y West, 1979). Junto a ello, si el gobierno fuese un productor ineficiente de servicios —debido, por ejemplo, a la falta de flexibilidad en la política de personal o a problemas severos de agencia—, este efecto

negativo resultaría potenciado. Con escasas excepciones, la evidencia disponible tanto para países avanzados como para los menos desarrollados (Smith, 1975; Friedland y Sanders, 1985; Balassa, 1990; Easterly y Rebelo, 1993; Griery Tullock, 1989; Sala-i-Martin, 1992; Raymond, 1994; Argimón, González-Páramo y Roldán, 1997) identifica un efecto negativo y robusto del consumo público sobre el crecimiento de la producción a largo plazo.

#### 4. ALGUNA EVIDENCIA

La implicación básica de la teoría es que el estado de la distribución de la renta o la riqueza se asocia sistemáticamente al crecimiento, si bien el signo de esta relación podría ser positivo o negativo. El nexo entre desigualdad y crecimiento podría venir determinado por las políticas redistributivas, de las que los gastos sociales y el sistema fiscal son elementos esenciales. A este respecto, ¿qué rasgos estilizados se desprenden de los datos? Los datos estadísticos referidos a los países de la OCDE para el período 1960-1990, analizados en González-Páramo (1994c), no parecen a primera vista ofrecer apoyo a los argumentos que sostienen el carácter productivo del Estado de Bienestar. Basando este análisis preliminar en las correlaciones simples entre variables, puede decirse que aunque una mayor desigualdad (mayor valor del índice de Gini) se vincula a un menor dinamismo económico, las políticas redistributivas —transferencias y provisión de bienes sociales con financiación impositiva— no parecen tener sino costes en términos de crecimiento. En línea con la predicción del enfoque tradicional, el Estado de Bienestar sería la respuesta política a demandas sociales cuyo precio es un

menor crecimiento económico. Si a lo largo del proceso de desarrollo, una vez superada la fase inicial o de despegue (Kuznets, 1955), se observa una relación negativa y significativa entre desigualdad y renta per cápita (véase González-Páramo, 1994a), las causas deben ser más propias de fenómenos como el aumento de la participación laboral, la disminución de la natalidad y la extensión de la educación. Fenómenos que, no obstante, guardan una estrecha asociación con la igualdad en la distribución de la renta (Perotti, 1996).

Esta interpretación estructural de los datos estadísticos no puede llevarse más allá del puro terreno de las conjeturas. Desde un punto de vista sustantivo, las correlaciones simples ignoran la posible existencia de variables que influyen directamente sobre el crecimiento, la desigualdad y las políticas redistributivas (por ejemplo, tasa de ahorro, cantidad de capital humano, crecimiento de la población, etcétera). En nuestro caso, además, la evidencia es débil. Los coeficientes de correlación son de un valor ínfimo y sólo pueden considerarse significativamente distintos de cero a niveles de significación que rebasan con mucho los valores estadísticamente aceptables. A mayor abundamiento, cuando se excluye a Japón de la muestra, dada su atípicamente grande tasa de crecimiento, todas las correlaciones cambian de signo. Avanzar algo más en el terreno empírico exige analizar económicamente las explicaciones estructurales del crecimiento que sugiere la teoría.

La evidencia que proporcionan los estudios previos adolece de algunos defectos (véase García Peñalosa, 1994): omisión de variables relevantes para explicar el crecimiento (por ejemplo,

inversión productiva), uso de medidas parciales de desigualdad (percentiles de la distribución), escasa atención prestada a la identificación de la dirección de la causalidad entre las variables, etcétera. En buena medida, estos problemas se explican por la naturaleza de la información disponible, muy fragmentaria y de calidad diversa, especialmente en lo que se refiere a datos de 77 distribución de renta y riqueza. Con todo, ¿qué conclusiones sugieren los estudios disponibles?

Quizás el resultado más firme sea el que apuntaran Berg y Sachs (1988) por vez primera: una mayor desigualdad afecta de modo negativo y significativo al crecimiento. Persson y Tabellini (1993) y Alesina y Rodrik (1991 y 1994) coinciden en esta conclusión, que se mantiene inalterada bajo diferentes especificaciones econométricas y distintas medidas de desigualdad. En opinión de Persson y Tabellini (1993) y Alesina y Rodrik (1991), la explicación es política. Este punto de vista se sustancia en un hallazgo empírico: la relación inversa entre desigualdad y crecimiento no parece existir en regímenes políticos no democráticos. La hipótesis política implica que una menor igualdad distributiva impulsa la aprobación de programas de transferencias públicas que retrasan el crecimiento. Sin embargo, Persson y Tabellini (1993) no logran dar respaldo empírico a esta interpretación política: la relación transferencias-crecimiento es negativa pero no significativa y el coeficiente del indicador de desigualdad en la ecuación explicativa de las transferencias no es significativamente distinto de cero. Este resultado negativo para la hipótesis política se ha visto confirmado por la evidencia contenida en Alesina y Rodrik (1994) y en Clarke (1993).

El hecho de que la hipótesis política tenga un apoyo débil implica que los gobiernos pueden determinar la intensidad de sus políticas redistributivas, dado el estado de la distribución. Esto da pie a la formulación de la siguiente hipótesis: "Una mayor desigualdad distributiva reduce el crecimiento, al combinarse con fallos del mercado y debilitar la garantía de los derechos de propiedad, la estabilidad sociopolítica y los incentivos a la acumulación. Los gobiernos pueden mejorar la distribución de la renta, aunque los efectos de la política redistributiva sobre el crecimiento dependerán del impacto combinado de las transferencias y de los impuestos necesarios para su financiación". Aunque no es éste el lugar para desarrollar con detalle el contraste empírico realizado por González-Páramo (1994c) sobre una muestra constituida por los países miembros de la OCDE durante el período 1960-1990, sí podemos glosar sus resultados. Notando que la hipótesis enunciada establece dos relaciones diferentes (desigualdad-crecimiento y redistribución-desigualdad), su contraste sugiere la necesidad de estimar económicamente dos ecuaciones distintas, que expliquen por separado el crecimiento a medio plazo y la desigualdad. Dos ecuaciones representativas de los siete pares de relaciones estimadas fueron:

$$\begin{aligned} \text{Crecimiento Medio 1960-1990} = & \\ = 3,14 + 0,56 \text{ Log Ahorro} + & \\ (2,52) (2,69) & \\ + 0,66 \text{ Log Capital Humano} + & \\ (3,41) & \\ + 0,85 \text{ Log (1 - Presión Fiscal)} - & \\ (2,30) & \\ - 3,56 \text{ Índice de Gini} & \\ (3,77) & \\ - 0,85 \text{ Crecimiento de la Población} & \\ (-1,44) & \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,85$$

$$\begin{aligned} \text{Índice de Gini} = 0,14 + 0,05 \text{ Educación} + & \\ (1,55) (1,20) & \\ + 6,80 \text{ Crecimiento de la Población} + & \\ (3,06) & \\ + 0,56 \text{ Envejecimiento Demográfico} - & \\ (2,76) & \\ - 0,59 \text{ Prestaciones Sociales} + & \\ (-3,08) & \\ + 0,07 \text{ Tipo Impositivo Marginal} - & \\ (1,64) & \\ -1,31 \text{ Crecimiento Renta Per Cápita} - & \\ (-2,01) & \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,55$$

donde el índice de Gini aumenta al hacerlo la desigualdad, "log" indica logaritmo,  $R^2$  es el coeficiente de determinación corregido y las cifras entre paréntesis son los estadísticos t-Student (los detalles pueden consultarse en González-Páramo, 1994c). La primera ecuación estimada indica que, además de los determinantes tradicionales del crecimiento de la renta per capita —ahorro, capital humano y crecimiento de la población—, la presión fiscal y la desigualdad tienden a reducirlo. La segunda ecuación implica que una menor progresividad no aumenta la desigualdad, pero una disminución de los gastos sociales de transferencia sí lo haría. Estos resultados han encontrado abundante apoyo en la literatura empírica más reciente (véase Perotti, 1996; Alesina y Perotti, 1996; Saint Paul y Verdier, 1996; y la referencias en ellos citadas).

En síntesis, estos resultados empíricos obtenidos indican que las políticas redistributivas no sólo tienen costes sociales en términos de productividad derivadas de los impuestos. En la medida en que el gasto social es eficaz en la reducción de las desigualdades, la redistribución puede generar también beneficios,

posiblemente ligados a una mayor estabilidad social y política, así como a la suavización de fallos del mercado. Estos efectos positivos parecen haber estado presentes en las economías industrializadas en el período 1960-1990, que cubre la fase en la que el Estado de Bienestar se desarrolla y alcanza su madurez. La "productividad" de las políticas redistributivas es, sin embargo, decreciente. La influencia favorable del gasto social sobre el crecimiento es tanto más acusada cuanto más reducido es el peso del sector público, haciéndose negativa cuando la presión impositiva alcanza cierto nivel crítico, que parece estar situado en niveles de presión fiscal en torno al 40 por 100. No hace falta subrayar que este umbral ha sido ya ampliamente rebasado por la mayoría de los países industrializados. España no es en esto la excepción.

## 5. CONCLUSIONES

Tras esta excursión de argumentos, cabe apuntar telegráficamente cuatro comentarios finales. En primer término, parece evidente que la discusión sobre el papel del Estado de Bienestar no es sólo ideológica o retórica. Como profesionales, los economistas pueden asumir más tareas que la de elaborar escenarios más o menos pesimistas y echar las cuentas. De entre estas tareas quizás no sea la menos importante tratar de analizar con rigor las relaciones que existen entre la intervención del Estado y el crecimiento a medio y largo plazo. Cuanto más se avance en este terreno, más nos acercaremos a una idea cabal sobre el peso adecuado del Estado de Bienestar.

En segundo lugar, se ha insistido en la idea de que la influencia del Estado es muy compleja. Afirmar que el sector público es muy grande o muy pequeño es algo que carece de contenido, porque el Estado actúa de forma distinta —invierte, compra, grava, transfiere o regula— en ámbitos económicos muy diferentes.

Refiriéndonos en concreto al gasto social, en tercer lugar, de la discusión precedente se sigue que hay un peso del Estado de Bienestar que hace máximo el crecimiento de la renta per capita a medio plazo. Parece que los objetivos de crecer y alcanzar niveles de renta per cápita altos requieren del concurso del Estado de Bienestar, si bien la dimensión de los sectores públicos occidentales parece estar muy por encima del óptimo.

Para finalizar, debe hacerse una puntualización importante. Así como el Estado de Bienestar parece una precondition para crecer, el modelo del Estado de Bienestar dominante en Europa no es probablemente el mejor. Este modelo, basado en gastar recursos hasta el límite de lo recaudado o lo admisible en términos de déficit, es muy mejorable. Ello pasa por admitir que existen fórmulas imaginativas de provisión que permiten garantizar derechos y objetivos de la actuación pública sin necesidad de producción estatal. La producción privada de servicios públicos, la concertación y la competencia pública son ingredientes de estas fórmulas (véase Albi, González-Páramo y López Casanovas, 1997). Su introducción permitiría reducir el peso del sector público sin perjudicar las posibilidades de crecimiento, garantizando la sostenibilidad a largo plazo del Estado de Bienestar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y G. LÓPEZ CASASNOVAS (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.
- ALESINA, A. y R. PEROTTI (1996): "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, 40, págs. 1203-1228.
- ALESINA, A. y D. RODRIK (1991): "Distributive politics and economic growth", CEPR, *Discussion Paper*, 565, Cambridge.
- (1994): "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109, mayo, págs. 465-490.
- ARGIMÓN, I. y J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987): "Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España", Fundación FIES-CECA, *Documentos de Trabajo*, 01/1987.
- ARGIMÓN, I., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, M.J. MARTÍN Y J.M. ROLDAN (1994): "Productividad e infraestructuras en la economía española", *Moneda y Crédito*, 198, págs. 207-241.
- ARGIMÓN, I., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J.M. ROLDAN (1997): "Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries", *Applied Economics*, 29, págs. 1001-1010.
- ASCHAUER, D.A. (1989): "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, págs. 177-200.
- BAJO, O. y S. SOSVILLA (1993): "Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988", Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 1/93.
- BALASSA, B. (1990): "Public finance and economic development", en V. Tanzi (ed.): *Public finance, trade and development*, Wayne State University Press, Detroit, págs. 295-306.
- BANDRÉS, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Monografía nº 92, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BARRO, R. (1991): "A cross-country study of growth, saving and government", en D. Bernheim y J. Shoven (eds.): *National saving and economic performance*, NBER, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, págs. 271-301.
- BARRO, R. y X. SALA-I-MARTÍN (1991): "Convergence across states and regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1991, págs. 107-158.
- BECKER, G. (1964): *Human capital*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- BERG, A. y J. SACHS (1988): "The debt crisis: Structural explanations of country performance", *Journal of Development Economics*, 29, págs. 271-306.
- BERTOLA, G. (1993): "Factor shares and savings in endogenous growth", *American Economic Review*, 85, págs. 1184-1198.
- BHAGWATI, J. (1973): "Education, class structure, and income inequality", *World Development*, 1, mayo.
- CALONGE, S. y A. MANRESA (1997): "Consecuencias redistributivas del Estado de Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado", *Moneda y Crédito*, 204, págs. 13-66.
- CASHIN, P. (1992): "The effect of public investment, transfers and taxes on economic growth: Theory and evidence for 23 developed countries", Yale University Press, mimeo.
- CLARKE, G. (1993): "More evidence on income distribution and growth", University of Rochester, mimeo.
- CULLIS, J. y P. WEST (1979): *The Economics of Health: An Introduction*, Martin Robertson, Oxford.
- DOWRICK, S. (1992): "Estimating the impact of government consumption on growth: Growth accounting and optimizing models", Australian National University, mimeo.
- EASTERLY, W. y S. REBELO (1993): "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation", *Journal of Monetary Economics*, 32, págs. 458-493.
- FRIEDLAND, R. y J. SANDERS (1985): "The public economy and economic growth in Western market economies", *American Sociological Review*, 50, págs. 421-437.
- GALOR, O. y J. ZEIRA (1993): "Income distribution and macroeconomics: The human capital connection", *Review of Economic Studies*, 60, págs. 35-52.
- GARCÍA PEÑALOSA, C. (1994): "Inequality and growth: A note on recent theories", *Investigaciones Económicas*, XVIII, págs. 97-116.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1994a): "Estado de Bienestar, crecimiento económico y distribución de la renta", en L. Caramés (ed.): *La crisis del Estado de Bienestar*, Asociación Galega de Estudios sobre Economía del Sector Público, Santiago de Compostela.
- (1994b): "Sanidad, desarrollo y crecimiento económico", en G. López Casasnovas (coord.): *Análisis Económico de la Sanidad*,

- Generalitat de Catalunya (Departament de Sanitat i Seguretat Social): Barcelona, págs. 183-201.
- (1994c): "Gasto social y crecimiento económico en el Estado de Bienestar", *Hacienda Pública Española*, Monografías n<sup>o</sup> 2 (XXV Aniversario): El sector público español: Una panorámica actual, pgs. 135-153.
- (1995): "Infraestructuras, productividad y bienestar", *Investigaciones Económicas*, XIX(1): enero, págs. 155-168.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y R. SALAS (1991): "Incidencia Redistributiva del IVA", *Hacienda Pública Española*, 1991-3, págs. 89-104.
- GRIER, K. y G. TULLOCK (1989): "An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951 - 1980", *Journal of Monetary Economics*, 87, págs. 259-276.
- KUZNETS, S. (1955): "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45, págs. 1-28.
- LANE, P. y A. TORNELL (1996): "Power, growth and the voracity effect", *Journal of Economic Growth*, 1, págs. 213-241.
- LECAILLON, J., F. PAUKERT, C. MORRISON y D. GERMIDIS (1987): *Distribución de la renta y desarrollo económico*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- LUCAS, R. (1988): "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22, págs. 3-42.
- MANKIW, N., D. ROMER y PH. WEIL (1992): "A contribution to the empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107, pgs. 407-437.
- MEDEL, B., A. MOLINA y J. SÁNCHEZ (1988): "Los efectos distributivos del gasto público en España", Fundación FIES-CECA, *Documentos de Trabajo*, 1988/28.
- (1992): "Distributional benefits of public expenditures in Spain, 1981", *Public Finance/Finances Publiques*, 47.
- MENY, I. y J.C. THOENIG (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MOLINA, A. y M. JAÉN (1994): "Gasto público y redistribución de la renta: España, 1981-1987", Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación Banco Bilbao Vizcaya): *Documentos de Trabajo*.
- MUNNELL, A.H. (1990): "How does public infrastructure affect regional economic performance", *New England Economic Review*, September/October.
- PEROTTI, R. (1993): "Political equilibrium, income distribution and growth", *Review of Economic Studies*, 60, págs. 755-776.
- (1996): "Growth, income distribution and democracy: What the data say", *Journal of Economic Growth*, 1, págs. 149-187.
- PERSSON, T. y G. TABELLINI (1993): "Is inequality harmful for growth?", Institute for International Economic Studies (Estocolmo): *Seminar Paper*, n<sup>o</sup> 537, junio.
- PLOSSER, C. (1992): "The search for growth", University of Rochester, mimeo.
- RAYMOND, J.L. (1994): "Gasto público y crecimiento económico: Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España en la Europa comunitaria", Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación Banco Bilbao Vizcaya): *Documentos de Trabajo*.
- SAINT PAUL, G. y T. VERDIER (1993): "Education, democracy and growth", *Journal of Development Economics*, 42, págs. 399-407.
- (1996): "Inequality, redistribution and growth: A challenge to the conventional political economic approach", *European Economic Review*, 40, págs. 1203-1228.
- SALA-I-MARTÍN, X. (1992): "Public welfare and growth", Economic Growth Centre, *Discussion Paper*, 666, junio.
- (1996): "A positive theory of social security", *Journal of Economic Growth*, 1, págs. 277-304.
- SCHULTZ, T.W. (1962): "Investment in human beings", *Journal of Political Economy*, 70, págs. S1-S157.
- SMITH, D. (1975): "Public consumption and economic performance", *National Westminster Bank Quarterly Review*, págs. 17-30.
- SPENCE, M. (1973): "Job market signalling", *Quarterly Journal of Economics*, 87.