

El debate sobre eficiencia y equidad en los Estados del Bienestar

A propósito de:

Peter H. LINDERT

Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteen Century

Cambridge, Cambridge University Press, 2004, vol. 1, 394 pp., vol. 2, 240 pp.

Neil BROOKS y Thaddeus HWONG

The Social Benefits and Economic Costs of Taxation. A Comparison of High- and Low-Tax Countries

Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006, 55 pp.

1. Introducción

Tradicionalmente se ha considerado que países con un Estado del Bienestar más desarrollado consiguen redistribuir mejor la renta a costa de un menor crecimiento en su generación. Es el conocido *trade-off* entre eficiencia y equidad sobre el que las sociedades democráticas deben pronunciarse.

Lindert niega que exista este coste y afirma que el mayor gasto público ofrece un *free-lunch* a todos aquellos países que compatibilizan cohesión comunitaria y potencial de desarrollo económico, sumando inequívocamente un mayor bienestar social agregado. Pese a que las valoraciones empíricas son siempre controvertidas, sin duda el trabajo de Lindert ha supuesto un reto intelectual que ha provocado algunas de las interesantes discusiones aquí revisadas.

Peter Lindert es catedrático de la Universidad de California en Davis. Ha sido presidente de la Asociación Americana de Historia Económica y cuenta en su currículo con un nutrido número de textos y artículos. Ninguna contribución ha sido, sin embargo, tan polémica como sus dos volúmenes de *Growing Public*. Su aportación supone todo un reto que cuestiona la visión liberal tradicional, la cual ha venido fijando un precio sombra implícito al modelo nórdico de bienestar en términos de una menor eficiencia. Aceptado que el modelo liberal comporta niveles más altos de creación de empleo y productividad, y, por tanto, de generación de renta, se acostumbra a señalar en el otro lado de la balanza una menor equidad, con índices de desigualdad más elevados e, incluso, una mayor polarización social. Al contrario, los modelos sociales más garantistas lograrían un buen registro en cuanto a equidad social, pero con altos costes de oportunidad en términos de eficiencia perdida. Lindert, no obstante, deshace este argumento, apuntando que en los llamados países del bienestar (los escandinavos y, en particular, Suecia), no sólo los

resultados son superiores en términos de equidad, sino también en lo relativo al crecimiento económico. De ahí la idea de que el gasto público parece coadyuvar al crecimiento económico casi en igual medida que sirve a la redistribución de la renta, sin que haya *trade-off* alguno a tomar en consideración, por lo que la superioridad de un modelo sobre otro no dejaría resquicio alguno de duda. El “ataque al Estado de Bienestar” por la vía de la eficiencia perdida no estaría, por tanto, fundado. Como resultado, las transferencias sociales (monetarias o en especie) en un país como Suecia constituirían una especie de *free lunch* (un beneficio sin coste alguno), que proveería a sus ciudadanos de un mayor bienestar (una esperanza de vida más alta, menor desigualdad) a un coste cero en términos de PIB potencial.

El autor intenta sustentar sus conclusiones con datos, y no sólo con teorías o juicios apriorísticos. Dicha pretensión, sin embargo, ha desatado una tormenta, como pone claramente de relieve la airada respuesta de Andreas Bergh en una serie de comentarios y contrarréplicas a Lindert, recogidos en el volumen 3, de 2 de mayo del 2006, del *Economic Journal Watch*, que dirige, entre otros, Joseph Stiglitz. El debate ha superado el ámbito académico estricto, trasladándose al terreno de la *Policy* —así lo muestran trabajos de *think tanks* como el *Ratio Institute* sueco, el alemán *Csifo* o el *European Report* de 2007, recientemente aparecido, entre otros— y al de los medios de comunicación. El propio *The Economist* ha dedicado varios artículos a comentar este tema, el último de los cuales es un *Special Report* sobre el modelo sueco (9 de septiembre del 2006), con el sugerente y concluyente título de “*Admire the best, forget the rest*”, que indicaría que sí hay *trade-off* entre eficiencia y equidad en las consecuencias de los Estados del Bienestar. Su argumentación descansa en los excesos de gravamen que introducirían los elevados impuestos, distorsionadores de la economía productiva, que lastrarían su capacidad de crecimiento, y en los efectos de *moral hazard* (abuso moral, comportamientos oportunistas) de unas prestaciones sociales que desincentivarían el esfuerzo al trabajo (con el elevadísimo absentismo sueco como paradigma).

2. Historia y datos

Lindert combate la dependencia teórica, dice, con “la historia y los datos”. Pero aquí se mueve en terreno resbaladizo para los amantes y fedatarios de la econometría: una correlación no es causalidad; sus tests y validaciones son mejorables; algunas relaciones son espurias; el sesgo de endogeneidad procede de una simultaneidad de ecuaciones entrelazadas no bien tenida en cuenta, con una instrumentalización de variables poco resolutoria, sensible a la naturaleza de los datos, su fiabilidad, sus puntos de corte, los desfases en sus efectos... Fuera de dicho terreno

para el que Lindert, vistas las respuestas a los ataques, no creo muestre ventaja comparativa alguna, más fértil es la discusión de ideas: cómo tomar en consideración las brechas fiscales (los *tax wedges* entendidos como coste por hora de trabajo empleado, y que no se recogen en el salario percibido por el trabajador); identificar los efectos *okun* de un cubo agujereado, esto es, de prestaciones que se licuan entre generadores y perceptores destinatarios de los recursos, habida cuenta de los elevados costes de transacción burocráticos que comporta su intermediación; la dualidad de sus sistemas fiscales, que arroja apariencias distributivas más que realidades efectivas, al renunciar a la redistribución de ingresos si se puede conseguir mejor por el lado de la asignación del gasto y de la regulación del mercado de trabajo; o de la selectividad de unas ayudas que sean realmente *robin hood* (financiadas por los ricos en beneficio de los pobres) en lugar de un simple trasiego de recursos entre la clase media en general.

Dicha dualidad se debe, básicamente, a que tratándose de economías abiertas, los países nórdicos saben perfectamente que para que el capital internacional no migre han de ofrecer un tratamiento muy beneficioso a las rentas del capital, por lo que la fiscalidad termina por discriminar en contra de las rentas del trabajo, con mayor presión fiscal para las rentas de las personas físicas que para las sociedades, siempre dentro de la imposición directa, y con un creciente peso relativo mayor de la tributación indirecta sobre la total. Guante de seda para el capital implica, a igualdad de gasto, más brecha fiscal sobre los salarios. Con lo cual, siendo la tendencia a la fiscalidad (variaciones marginales) de corte regresivo, buscan la redistribución efectiva por el lado del gasto, en su componente más social, lo más selectivo posible, a efectos de recuperar por dicha vía la progresividad perdida por el lado de los ingresos. Ésta es la tendencia más allá del cliché, por lo que es remarcable que el modelo se deba valorar en su conjunto y no tomando exclusivamente las cifras parciales, tal como hacen a menudo polítólogos del entorno español.

3. Nueva evidencia

Un texto sobre la materia todavía más reciente añade leña al fuego de la controversia y establece algunos balances empíricos. Así, *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation* ofrece algunas evidencias adicionales al debate abierto por Lindert. En efecto, una comparación entre los llamados modelos económico-sociales angloamericanos (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos), mediterráneos (Grecia, Italia, Portugal y España), continentales (Austria, Bélgica, Francia, Holanda y Alemania) y nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y

Suecia), muy bien caracterizados por los ratios de principios de siglo XXI, de gasto público/PIB¹ ofrece la siguiente perspectiva: unos valores medios de gasto público/PIB del 38,1 para los modelos angloamericanos (en una parrilla que abarca del 34,2 al 43,9, quedando en su extremo el Reino Unido, que por tamaño se asemejaría a los mediterráneos); mediterráneos, con una media gasto público/PIB de 46,9 —dentro de un rango que va de 38,6 al 52,0, situándose en su extremo inferior España, que a estos efectos podría considerarse un caso angloamericano—; el modelo continental, con una ratio del 49,7 —en el rango del 46,8 y 53,4, con Francia en el extremo superior, pudiéndose valorar su caso como nórdico a efectos cuantitativos—; y los países nórdicos, con un promedio del 52,7, oscilando el rango entre el 46,4 y el 57,3. Conviene resaltar que si la agrupación se realiza en términos de gasto social/PIB en lugar de la totalidad del gasto (esto es, excluyendo gastos de capital y funciones económicas del gasto), el clúster angloamericano se distancia claramente del resto, con un 17,4 de media los países de ese conglomerado, y entre el 22,4 y el 26,9 los restantes grupos de naciones.

3.1. *Inputs y outputs: indicadores sociales*

En cualquier caso, cuando aquellos indicadores del “*growing public*” se correlacionan con diferentes medidas de resultados, se observan algunos patrones de interés. Así, en lo que atañe a la pobreza de los mayores de 65 años, los países continentales europeos y los nórdicos están claramente situados por debajo (entre la mitad y un tercio) del resto. De hecho, ¡los continentales tienen a este respecto un mejor promedio que los nórdicos! Sin embargo, los continentales mantienen un registro incluso peor que los mediterráneos en un indicador tan contundente como el de pobreza infantil de hogares monoparentales (29,6 los continentales, 25,7 los mediterráneos, 9,2 los nórdicos), aunque para el conjunto de la pobreza infantil los primeros superen a los mediterráneos (10,6 *versus* 14,6). En lo que se refiere a renta relativa del grupo de discapacitados —a efectos de valorar su grado de exclusión—, los continentales incluso se sitúan en mejor posición que los nórdicos, estando ambos muy alejados de los indicadores del resto de modelos. De manera similar se comporta el índice de Gini, aunque se observan algunos solapamientos transversales, con un clúster “mediterráneo” incluso peor que el angloamericano. Por su parte, la variable de clasificación que separa nórdicos y continentales del resto (con pocas diferencias entre angloame-

¹ Aunque un rasgo más distintivo, y alternativo, podría proceder de su clasificación según se trate de países con superávit o con déficit presupuestario, situándose, con excepciones, los sistemas angloamericanos y nórdicos entre los primeros y los mediterráneos y continentales entre los segundos.

ricanos y mediterráneos) es la ratio de rentas del percentil del 90 por 100 respecto de la primera decila: 4,6-4,7 para este último *versus* 3,3-2,9 para los primeros. En lo que atañe a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, las mayores diferencias están entre los mediterráneos y el resto (y no dentro de este clúster).

En concreto, para los vectores de gasto funcional en sanidad no se detectan sesgos de grupo en la ratio gasto público/ gasto privado (en ningún país, nórdicos inclusive), el peso del gasto sanitario privado no baja del 18 por 100, con porcentajes sorprendentemente altos para Finlandia y Canadá. Respecto a la esperanza de vida o mortalidad infantil, tanta es su diversidad que la clasificación por grupos en el modo anterior aporta muy poca información. Dichos ratios se relacionan mejor con el grado de apertura en frontera de dichos países (en general, los sistemas angloamericanos son más abiertos), variable que se asocia comúnmente con la desigualdad de renta, emigración e ilegalización del aborto.

En educación, en términos del esfuerzo gasto total/PIB, los países mediterráneos quedan en la cola, mientras que el resto forma un grupo bastante compacto. Varía, eso sí, su composición público/privado, diferenciándose los nórdicos con un 90 por 100 de gasto público sobre el total. Del resto destaca el caso de Estados Unidos en sentido opuesto, marcando la media del grupo angloamericano. Donde más diferencias se observan es en el gasto en educación primaria para niños menores de 3 años. Los nórdicos duplican prácticamente la media del resto. Sin embargo, en estudios superiores (universitarios y en *colleges*), los angloamericanos tienen un peso poblacional del colectivo similar a los nórdicos, y ambos grupos se diferencian claramente del resto. Atendiendo a la puntuaciones PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), los sistemas angloamericanos incluso superan un poco a nórdicos y a continentales, quedando en la cola claramente los mediterráneos (en este sentido, Estados Unidos podría encajar perfectamente entre los mediterráneos, en razón de la composición de su población).

Finalmente, en capital social, la peor posición la ocupan los mediterráneos, por debajo incluso de los angloamericanos (en cuestiones tales como los porcentajes de población que confían en los otros). Sólo los nórdicos se diferencian claramente del resto en el conjunto completo de indicadores.

3.2. *Inputs y outputs: indicadores económicos*

Sin embargo, el cuadro anterior de lo público cambia si tomamos en consideración variables de crecimiento económico, empleo y productividad. Así, en renta por habitante (dólares ppp), los mediterráneos se sitúan sistemáticamente un 25 por 100 por debajo de la media global, mientras que el resto se halla en niveles bastante similares. Pero más allá del nivel, sí se observan sesgos sistemáticos en las tasas de creci-

miento: de 1990 a 2004, el modelo angloamericano reproduce un registro notabilísimo, claramente diferenciado del resto, y mayor sería si el caso del Reino Unido no sesgara algo hacia abajo la media. Y en el desglose de fuentes del crecimiento del PIB por hora trabajada, el factor decisivo que posiciona mejor los angloamericanos es el crecimiento de la productividad multifactorial, que en el período analizado (1995-2002) supera claramente a los nórdicos, aunque entre ellos no se observan diferencias en productividad por hora trabajada (muy por encima de los mediterráneos, claramente en la cola)². Y en el referente presupuestario para el crecimiento, los datos parecen avalar que tener una escasa deuda potencia un mayor crecimiento económico. En dicho potencial, los angloamericanos encabezan posiciones en creación de empleo de modo destacadísimo, doblando la media global y muy por encima del resto. En lo que atañe a la participación del trabajo en el total de la población, las diferencias más grandes están entre los mediterráneos y el resto, y dentro de los primeros, las variaciones las marca la participación femenina. Finalmente, los angloamericanos configuran un perfil de fuerte empuje al crecimiento de las inversiones, de modo muy destacado por encima de los nórdicos y, sobre todo, del resto, con importantes entradas de capital extranjero a la vista de su mayor apertura económica (superado en este caso tan sólo en dicho indicador por el grupo de países continentales). En la foto fija en inversión en I+D y peso de investigadores en la población ocupada, son los nórdicos los que se diferencian claramente del resto, casi un 50 por 100 incluso por encima de los angloamericanos. En conjunto, el índice de competitividad de estos últimos es algo superior al de los nórdicos (muy influenciada la media del grupo por el peso de Estados Unidos, mientras que los nórdicos son más homogéneos en su comportamiento individual y de conjunto en esta dimensión), diferenciándose muy claramente ambos grupos del resto.

3.3. Recapitulando: *Free lunch o trade-off?*

Hasta aquí la visión que ofrece la última revisión de los datos. Lindert insiste, pese a todo, en que el *welfare state* sí ofrece un *free lunch*: al evitar la prueba de medios evita la llamada “trampa de pobreza” (por la que superando límites predeterminados de renta se pierde la ayuda pública, con lo que se genera un fuerte desincentivo al trabajo) u otros efectos de abuso potencial de las prestaciones sociales (en su impacto sobre el esfuerzo propio y el crecimiento económico); además, los tipos marginales

² Se suele apuntar que la amplia diferencia observada entre europeos y americanos en horas trabajadas tienen que ver con el tipo impositivo marginal sobre la renta. En promedio, los angloamericanos trabajan 1.824 horas anuales y los nórdicos sólo 1.550, 274 menos.

efectivos sobre la renta (netos) serían en Estados del Bienestar inferiores y no superiores a los americanos. Sin embargo, la prueba de medios en el acceso a prestaciones es algo intrínseco y no excepcional en Estados del Bienestar, ya que el universalismo (acceso a los servicios independientemente de la renta), cumple escasamente su papel redistributivo (efecto *robin hood*, de transferencia directa de recursos de los grupos más pudientes a los menos). Lindert acepta la dualidad fiscal nórdica, pero la contextualiza en términos de “si los estados de bienestar tienen efectivamente tipos marginales menores para los grupos de renta tanto inferiores como superiores, pero más altos en los grupos de renta media, la cuestión clave es si ello desincentiva más o menos el esfuerzo al trabajo que en aquellos otros países con bajo gasto público” (p. 249). Lindert quizá olvide que, más allá de los indicadores agregados, existen cambios regulatorios importantes que varían el terreno de juego de la actuación pública. Así, por ejemplo, Suecia ha vivido desde mediados de los años ochenta cambios regulatorios importantes, desde la desregulación de algunos servicios públicos, privatizaciones de activos estatales, cambios fiscales, “agencialización” de algunas actividades públicas e introducción de apoderamiento de usuarios a través del sistema de vales, la capitalización parcial de su sistema de pensiones (desde mediados de los noventa) o la inclusión de restricciones presupuestarias más duras para disciplinar el gasto. Representando el gasto público en general algunas inercias evidentes, el mantenimiento de los ratios no puede considerarse explicativo de una mejora económica dado que se incumpliría el supuesto de *ceteris paribus* en dichas comparativas. Cierto que no resulta difícil contraponer las mejores consecuencias del sistema sueco con los mayores déficit estadounidenses (escasa inversión en el capital humano de los menos favorecidos, ausencia de redes de seguridad para servicios básicos como la sanidad). Pero en conjunto no resultan fáciles las comparaciones al responder finalmente a circunstancias idiosincrásicas —el superávit financiero que otorga el petróleo a las arcas noruegas o las consecuencias de políticas tradicionalmente más abiertas a la inmigración en sus efectos sobre los indicadores de salud o desigualdades de renta (rentas en Estados Unidos que superan con creces las rentas de origen de los emigrados)—, a no ser que la solidaridad interna nos distraiga de la externa, y, por supuesto, a los valores culturales que tiene una sociedad y que en democracia se expresan en las leyes legítimamente aprobadas por sus políticos.

4. A modo de conclusión

En resumen, quien suscribe no es muy partidario de dichas comparaciones. Lindert apuesta fuerte en desafiar la literatura económica de que “*there is not such a thing as a free lunch*” (nada es gratis en nuestro mundo). Y la desafía nada menos que en un

tema tan provocador como el de los Estados del Bienestar. Tradicionalmente se había venido considerando que países con más Estado del Bienestar consiguen efectivamente redistribuir mejor la renta a costa, sin embargo, de una menor capacidad de generación de renta. Es el conocido *trade-off* entre eficiencia y equidad sobre el que las sociedades se han de pronunciar.

Lindert, como hemos comentado, niega que exista este coste de oportunidad y argumenta que el mayor gasto público ofrece un *free lunch* a todos aquellos países, como los nórdicos, que así compatibilizan cohesión comunitaria y potencial de desarrollo económico, sumando así, inequívocamente, un mayor bienestar social agregado. El historiador económico, Lindert, se refugia en los datos para avalar su provocadora tesis, aunque precisamente quizá sea éste, el terreno de la contrastación empírica, el más débil del trabajo y el flanco por el que, en consecuencia, ha recibido mayores críticas su tesis por parte de sus detractores, que mantienen que no hay *free lunch*, sino *trade-off*.

Guillem López Casasnovas
Universitat Pompeu i Fabra, Barcelona