

Dossier: «Una visión holística del bienestar: soberanía personal, estado y sostenibilidad» coordinado por Fernando Álvarez

EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

Gasto público y estado del bienestar

Juan Francisco Corona Ramón

Catedrático de Economía Aplicada de la Universitat Abat Oliba CEU y catedrático «Jean Monnet» de Integración Fiscal Europea

Amelia Díaz Álvarez

Profesora titular del Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona. Profesora colaboradora de los estudios de Economía y Empresa (UOC)

RESUMEN Aunque la hacienda pública, entendida como una organización de la actividad financiera del sector público, en su doble vertiente de ingresos y gastos, se puede considerar tan antigua como los primeros estados organizados, se había orientado inicialmente al desarrollo y financiación de actividades relativas a la seguridad exterior, al orden interno, al sistema de justicia y a los gastos relativos al mantenimiento de la jefatura del estado.

Fue necesario esperar a finales del siglo XIX, y con mayor precisión, a la etapa entre las dos guerras mundiales (fundamentalmente a finales de la última) para que hiciera su aparición el *Welfare State*, el estado del bienestar, tal y como lo conocemos en nuestros días. La intervención estatal ha sido especialmente relevante en: las pensiones y transferencias públicas; los servicios públicos en sanidad; la educación y otras cuestiones sociales; las normas de protección de trabajadores; los consumidores y ciudadanos en general; y las políticas orientadas a incentivar la creación y el acceso al empleo, tanto público como privado.

Sin embargo, la evolución del sector público necesaria para mantener el estado del bienestar ha mostrado una tendencia muy marcada orientada a su crecimiento, que no se ha visto acompañada de la mejora, cuantitativa y cualitativa de los bienes y servicios públicos ofrecidos. A lo largo de las últimas décadas, el estudio de estas cuestiones ha permitido identificar una serie de variables, propias del funcionamiento del propio sistema democrático y de la burocracia, que explican su crecimiento poco eficiente, y que conviene identificar y corregir para obtener un estado del bienestar justo y eficiente.

PALABRAS CLAVE hacienda pública; estado del bienestar; gasto público; eficiencia; democracia; burocracia

THE ROLE OF THE PUBLIC SECTOR

Public expenditure and welfare state

ABSTRACT *Although Public Finance, understood as an organization of the financial activity of the public sector, in its double aspect of income and expenditure, can be considered as old as the first organized states, it was initially oriented towards the development and financing of activities related to external security, internal order, the justice system and expenses related to the maintenance of the head of state.*

It was necessary to wait until the end of the 19th century, and more precisely until the period between the two world wars (mainly at the end of the latter) for the Welfare State to appear, as we know it in our days. State intervention has been especially relevant in: pensions and public transfers, public services in health, education and other social issues, protection standards for workers, consumers and citizens in general, and policies aimed at encouraging the creation and access to employment, both public and private.

However, the evolution of the public sector necessary to maintain the Welfare State has shown a very marked tendency towards growth, which has not been accompanied by the quantitative and qualitative improvement of the public goods and services offered. Over the last decades, the study of these issues has made it possible to identify a series of variables, typical of the functioning of the democratic system and the bureaucracy itself, that explain its inefficient growth, and that should be identified and corrected to obtain a fair and efficient Welfare State.

KEYWORDS *public finance; Welfare State; public expenditure; efficiency; democracy; bureaucracy*

Introducción

Si bien ya a finales del siglo XIX, en la Alemania imperial, Bismark introdujo por primera vez a gran escala los seguros sociales obligatorios, puede afirmarse que el estado de bienestar aparece con los dos Libros Blancos de Beveridge que, a partir del 20 de noviembre de 1942, conmovieron al que iba a ser el bando vencedor de la II Guerra Mundial. Se trataba de un notable grupo de aspiraciones sociales que cubrían las necesidades más perentorias de la población en pensiones de vejez e invalidez, en asistencia sanitaria, en ayuda familiar, en auxilios para los desempleados, en atenciones educativas, e incluso en política de la vivienda, para ciertas situaciones concretas –excombatientes, emigrantes– que se iba a articular a través de un sistema de seguridad social –que contaba con una financiación básica gracias a cotizaciones de empresarios y trabajadores– y de servicios sociales anejos, que eran financiados con impuestos y con déficit. Naturalmente, todo esto tendría que coordinarse con el resto de la política macroeconómica para producir «pleno empleo en una sociedad libre», tal y como se señalaba en el segundo de los mencionados Libros Blancos de Beveridge.

1. Características y modelos del estado del bienestar

Por tanto, el estado de bienestar incluye aquellas intervenciones del estado (ya sea a nivel central, autonómico o local) que están encaminadas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Si bien es cierto que prácticamente todas las intervenciones del estado pueden afectar al bienestar y calidad de la población, cuatro de ellas tienen especial importancia:

- a)** *Transferencias públicas*, que, como su nombre indica, transfieren fondos públicos de un grupo poblacional a otro. De estas transferencias, las más importantes son las pensiones de vejez, que son fondos transferidos a los pensionistas procedentes de las personas que trabajan y cotizan a la seguridad social. Estas transferencias tienen un enorme impacto en definir la calidad de vida de los beneficiarios.
- b)** Los *servicios públicos*, que incluyen sanidad, educación, servicios sociales, servicios de ayuda a las familias, servicios de prevención de la exclusión social y servicios de formación laboral, entre otros. Estos servicios desempeñan un papel clave en la configuración del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.
- c)** Las *normas de protección de los trabajadores, consumidores y residentes*, en las que el estado no financia ni provee servicios, sino que garantiza la seguridad y salud de los trabajadores, consumidores y residentes a través de las normativas laborales, ambientales y de protección del consumidor.
- d)** Las *políticas encaminadas a producir buen empleo*, ya sea garantizando las condiciones necesarias para producirlo por parte del sector privado, o bien mediante la producción de empleo público. En este aspecto, la producción de trabajo es una de las intervenciones más importantes del estado de bienestar, puesto que el trabajo condiciona para la mayoría de los ciudadanos los medios para asegurarse su nivel de vida. Es más, el trabajo es, además del generador de renta, la variable que configura con mayor intensidad la existencia del individuo, su manera de ser y existir, y la mayoría de sus relaciones sociales. En realidad, el trabajo es la variable más importante para explicar la longevidad y esperanza de vida de las personas, pues condiciona en gran manera sus oportunidades, estilo de vida, expectativas y tipo de consumo, y relaciones personales. Además de todo ello, el trabajo es también un bien colectivo, hasta tal punto que el nivel de riqueza de un país depende en gran medida del número de trabajadores que una sociedad tenga.

Bajo estas premisas, podemos referirnos de forma bastante genérica al estado de bienestar, pero al repasar las características de las políticas sociales de los distintos países para comprobar cómo se materializan se pueden observar modelos o tipos muy distintos de estado de bienestar según la combinación de cinco criterios:

- Según la «generalidad» de sus programas sociales, los estados de bienestar se pueden dividir en aquellos en los que domina el principio de *universalidad*, donde todo ciudadano por el mero hecho de serlo tiene derecho a las prestaciones sociales independientemente de su situación socioeconómica, y aquellos en los que prima el criterio de *selectividad*, cuando las prestaciones van dirigidas a colectivos determinados y los beneficiarios potenciales deben probar su pertenencia a los mismos.

- Según el «rango de sus actuaciones», se puede hablar de estados de bienestar *amplios*, aquellos que incorporarían en sus programas actuaciones en los ámbitos de la educación, sanidad, mantenimiento de rentas (pensiones, seguro de desempleo) viviendas, etc.; y *limitados*, cuando la responsabilidad pública sobre el bienestar de los ciudadanos se reduciría sensiblemente excluyendo actuaciones sobre sanidad, vivienda, seguro de desempleo, etc.
- En cuanto a la «calidad» de los servicios prestados, pudiendo el sector público conformarse con garantizar unos *mínimos* en cada uno de los campos de actuación abordados o intentando que las prestaciones sean *óptimas*.
- Los estados de bienestar se pueden diferenciar también por la «intensidad con la que utilizan los distintos instrumentos» disponibles para alcanzar los objetivos. Así, puede haber un mayor recurso a mecanismos de *impuestos* y *transferencias* que redistribuya poder adquisitivo en la cuantía suficiente como para permitir que sean los individuos los que, de forma privada, cubran por cualquier método las necesidades cuya cobertura el sector público quiere garantizar; o puede existir una mayor presencia de *producción pública* de servicios, de forma que la cobertura se haga directamente por el sector público.
- Por último, los estados de bienestar se diferencian en la forma de financiación de sus políticas, pudiendo esta recaer en la imposición general o en cotizaciones y/o impuestos específicos e individualizados ligados a la financiación de programas sociales concretos.

2. El crecimiento sostenido del estado del bienestar

El crecimiento continuo del estado del bienestar es un hecho recurrente en la práctica totalidad de economías sociales de mercado, a lo largo de las últimas décadas. Desde la teoría moderna de la hacienda pública se encuentran algunas explicaciones estructurales para el fenómeno, de entre las que pueden destacarse principalmente dos: la teoría económica de la burocracia y la teoría económica de la democracia.

2.1. La teoría económica de la burocracia

La utilización de los recursos sociales por parte del sector público se caracteriza por presentar una eficiencia inferior a la del mercado debido a tres causas:

- a)** La ausencia de competencia supone eliminar incentivos a la minimización de costes que, en consecuencia, se ven sobredimensionados.
- b)** La situación de monopolio tiende a provocar una sobreinversión que se manifiesta en determinados sectores y que genera una utilización poco eficiente de los recursos.
- c)** Los sistemas de control son ineficaces, ya que la información necesaria para su desarrollo la aportan los propios controlados, estando sesgada a favor del burócrata.

Para desarrollar el modelo sobre el comportamiento de la burocracia conviene plantearse cuál será la función objetivo del departamento, suponiendo que el poder decisorio recaerá en el director de este, que es a quien denominamos burócrata. Existen una serie de variables que pueden formar parte de las motivaciones del burócrata, tales como las ventajas de ejercer el cargo, el prestigio público y el salario, que se relacionan directamente con el volumen total del presupuesto del organismo durante la gestión del burócrata y que, por supuesto, formarán parte de su función de utilidad. Otras variables relevantes serían la facilidad para dirigir el departamento y la facilidad para realizar cambios en él.

Normalmente, los problemas que se pueden presentar en ambos aspectos serán mayores cuanto mayor sea el nivel presupuestario del organismo, pero pueden evitarse mediante un incremento en el presupuesto. En definitiva, se observa que la función de utilidad del burócrata, con independencia de la importancia relativa de las variables enumeradas, está asociada directamente con el tamaño y con el crecimiento del presupuesto. Incluso aquellos burócratas que se ajusten a la visión tradicional, es decir, aquellos cuyas motivaciones salariales sean relativamente bajas y que deseen introducir modificaciones en su departamento en busca de un mayor bienestar social, se verán obligados, para conseguir sus objetivos, a maximizar su presupuesto siempre y cuando sigan el «principio de racionalidad».

El comportamiento del burócrata se ve influido significativamente por el comportamiento de los empleados de su departamento y por la información que estos le transmiten. Buena parte del éxito que pueda obtener el burócrata en

su gestión será debida a la cooperación de los empleados en su buen funcionamiento. Por otra parte, la actitud de los empleados ante su director dependerá de los beneficios recibidos por su trabajo en el organismo. En este sentido, los empleados estarán interesados en el logro de mayores presupuestos, que tal vez impliquen mayores salarios, seguridad en el empleo, posibilidades de promoción, etc.

Cuanto más altos sean los incrementos presupuestarios conseguidos por el director, mayor será el grado de satisfacción de sus empleados, lo que repercutirá favorablemente en el funcionamiento del departamento y, de esta manera, en la consideración del trabajo del director. En consecuencia, si el burócrata desea mantener su cargo durante el máximo tiempo posible, o bien desea ser ascendido a puestos de mayor importancia, deberá orientar su actividad directiva principalmente hacia la consecución de presupuestos cada vez más elevados para su departamento. Por consiguiente, también el principio de supervivencia supone un incentivo para maximizar el presupuesto, reforzando el efecto producido por el principio de racionalidad. Teniendo en cuenta estos hechos, existe la evidencia suficiente para considerar el presupuesto total del organismo como una variable *proxy* sustitutiva de la función de utilidad de su director y, por lo tanto, como variable a maximizar como objetivo del burócrata.

Los gobiernos democráticos se caracterizan por la existencia de una asamblea legislativa elegida por los ciudadanos, que es la encargada de analizar y aprobar o rechazar el presupuesto nacional. Una primera limitación que restringe las posibilidades de actuación de la asamblea reside en los cauces reglamentarios que rigen su funcionamiento. Las regulaciones formales sobre el desarrollo de los debates y sobre la introducción de enmiendas al proyecto presentado, motivan que las posibilidades reales de que se acepten enmiendas significativas sean claramente reducidas.

Esta dificultad se ve aumentada si se atiende a una de las características de las relaciones entre organismo y patrocinador, que ya pusimos de relieve con anterioridad. Concretamente nos referimos a la ausencia de alternativas válidas para la oferta de determinados servicios que se le plantea al patrocinador, es decir, a la asamblea legislativa. Por este motivo, esta última se ve en la necesidad de aceptar o rechazar prácticamente en su integridad los proyectos presentados por los diversos departamentos.

En resumen, los objetivos de las comisiones de estudio son consistentes con los de los organismos y, como consecuencia de este hecho, su actividad se orienta a realizar las modificaciones mínimas necesarias para que las propuestas de presupuesto sean aprobadas. La conclusión general que se alcanza, ante las evidencias disponibles, puede resumirse en pocas palabras: todos los departamentos tienden a ser demasiado grandes. Dado un nivel de demanda, y unas determinadas condiciones de costes, el presupuesto del organismo y su nivel de producción, en forma de servicios ofrecidos al público, son mayores de lo necesario para maximizar la utilidad neta del servicio, pudiendo llegar a incrementar notablemente el presupuesto y el volumen de producción de una empresa competitiva enfrentada a una situación económica similar. Resultan evidentes las implicaciones de un comportamiento burocrático tan ineficiente sobre la cuestión inicial que nos planteábamos: la oferta del sector público está condicionada por los deseos de los burócratas y no refleja adecuadamente las preferencias públicas determinadas a través de los procesos de votación, alejándose de las preferencias individuales de los ciudadanos.

La relación de monopolio bilateral que existe entre el organismo y su patrocinador se ve alterada a favor de aquel, que puede explotar con más intensidad su condición de monopolio de oferta, debido al control que ejerce el burócrata sobre la información relativa a los costes y a la producción. En estas condiciones, el burócrata estará interesado en maximizar su propia función de utilidad, en vez de maximizar el bienestar requerido por la organización patrocinadora. Por otro lado, se supone que la satisfacción de una serie de fines adicionales por parte del burócrata depende directamente de la dimensión del presupuesto de su departamento. La consecuencia de esta situación es que los organismos públicos llegan a alcanzar un tamaño excesivamente grande para los fines propuestos.

2.2. La teoría económica de la democracia

El proceso expuesto nos conduce inevitablemente a preguntarnos cómo es posible que en una democracia los ciudadanos permitan el crecimiento indiscriminado de la burocracia, cuando existe además un sentimiento generalizado de repulsa por el elevado volumen total del gasto público. De acuerdo con los desarrollos propios de la teoría económica de la democracia, pueden adelantarse algunas respuestas:

- a) Ante una determinada situación social, los grupos políticos pueden conseguir el apoyo de parte del electorado concediendo aumentos del gasto público a partidos que favorezcan a determinados grupos sociales que pasan a jugar el papel de *lobbies* o grupos de presión. Estos grupos constituyen minorías en cuanto a su representación par-

lamentaria si se consideran aisladamente. Sin embargo, su agregación puede construir una mayoría parlamentaria a condición de que todos los grupos implicados se presten apoyo mutuo para la aprobación de sus correspondientes programas de gasto, mediante el conocido procedimiento de *logrolling* o intercambio de votos, que puede ser explícito o implícito. En otras palabras, la institución parlamentaria que nace como instrumento democrático de control eficiente para el gasto público ha pasado a ser uno de los principales elementos que aseguran su constante expansión. Los distintos sectores sociales presionan a favor de programas de gasto que les favorecen, sin que el Parlamento esté en condiciones de introducir una cierta racionalidad en el proceso.

b) Prácticamente todos los intereses económicos sectoriales pueden contar con políticos interesados en su apoyo público para ganar posiciones en el mercado político.

c) A partir de los mencionados intereses en favor de gastos específicos por parte de ciudadanos y políticos, es obvio que los parlamentarios estarán interesados en realizar pactos para aumentar el gasto público.

La conclusión de este proceso está muy clara. El funcionamiento del sistema democrático es tan culpable como la actuación de los burócratas del continuo crecimiento del gasto público. La lógica interna de funcionamiento del sistema obliga a la expansión de todos los programas de gasto público, creando una situación paradójica, ya que las presiones en favor de mayores gastos específicos se corresponden con un acuerdo general sobre el tamaño excesivamente grande del gasto total. Esta esquizofrenia social se basa en una realidad: la información no es gratuita, sino que tiene un coste elevado, lo que explica que la suma de intereses sectoriales partidistas prime sobre los intereses globales de la comunidad.

Simplificando, podemos decir que existen dos tipos de ciudadanos ante el gasto público: los beneficiarios directos de cada programa de gasto y los contribuyentes, es decir, todos, que lo financian. Para cada programa particular, el número de los primeros siempre será muy inferior al de los segundos, pero mientras que estos estarán poco interesados en luchar contra un programa en concreto, ya que su coste es muy pequeño en términos de capitación, aquellos estarán muy incentivados a incurrir en los costes de información necesarios para conseguir la aprobación del proyecto.

Además, los costes de realizar una acción conjunta son mayores para grupos muy numerosos, por lo que las coaliciones políticas a favor del aumento de gasto serán más numerosas y eficaces que las hipotéticas coaliciones de contribuyentes que requieran su control. Todo ciudadano es potencial beneficiario y contribuyente, pero, al primar el aspecto corporativo sobre la reducción del gasto total, se genera un efecto acumulativo en todos los contribuyentes que explica el constante crecimiento del gasto público, caracterizado por una clara rigidez a la baja. En definitiva, la lógica interna de comportamiento de las democracias parlamentarias o, desde otro enfoque, el comportamiento de *free-rider* de todos los ciudadanos, explica en buena medida que los previsibles efectos de la actuación de los burócratas se vean reforzados en detrimento de los intereses colectivos.

Referencias bibliográficas

- BESLEY, Timothy J.; BURGESS, Robin; KHAN, Adam; XU, Gao (2021). «Bureaucracy and development». *NBER Working Paper Series*, n.º 29163. JEL No. D72, D73, H83, O11, O12. DOI: <https://doi.org/10.3386/w29163>
- COLONNELLI, Emanuele; PREM, Mounu; TESO, Edoardo (2020). «Patronage and Selection in Public Sector Organizations». *American Economic Review*, vol. 110, n.º 10, págs. 3071-3099. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20181491>
- CORONA, Juan F.; ALEMANY, Ramón; DÍAZ, Amelia (2013). *Burocracia y descentralización*. Minerva Ediciones.
- DOWNS, Anthony (1965). «A Theory of Bureaucracy». *The American Economic Review*, vol. 55, n.º 1/2, págs. 439-446 [en línea]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1816286>
- LIMODIO, Nicola (2021). «Bureaucrat Allocation in the Public Sector: Evidence from the World Bank». *The Economic Journal*, vol. 131, n.º 639, págs. 3012-3040. DOI: <https://doi.org/10.1093/ej/ueab008>
- NISKANEN, William A. (1968). «The Peculiar Economics of Bureaucracy». *The American Economic Review*, vol. 58, n.º 2, págs. 293-305 [en línea]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1831817>
- SPENKUCH, Jorg; TESO, Edoardo; XU, Guo (2021). «Ideology and Performance in Public Organizations». *NBER Working Paper Series*, n.º 28673. DOI: <https://doi.org/10.3386/w28673>

Cita recomendada: CORONA RAMÓN, Juan Francisco; DÍAZ ÁLVAREZ, Amelia. «Gasto público y estado del bienestar». *Oikonomics* [en línea]. Mayo 2024, n.º 22. ISSN 2330-9546. DOI: <https://doi.org/10.7238/o.n22.2401>



Juan Francisco Corona Ramón

jcorona@uao.es

Catedrático de Economía Aplicada de la Universitat Abat Oliba CEU y catedrático «Jean Monnet» de Integración Fiscal Europea

Es miembro supernumerario de la Real Academia Europea de Doctores. Ha sido profesor en la Universitat de Barcelona, la Universitat de les Illes Balears y la Universitat Internacional de Catalunya. Sus líneas de investigación principales son: hacienda pública, sistema fiscal español, integración fiscal europea, empresa familiar, estudios mundiales y geopolítica.



Amelia Díaz Álvarez

adiaz@ub.edu

Profesora titular del Departamento de Economía de la Universidad de Barcelona. Profesora colaboradora de los estudios de Economía y Empresa (UOC)

Es miembro del Instituto de Investigación del Agua de la Universidad de Barcelona y directora de la Cátedra UB-Planeta FyU de Estudios sobre Educación Superior de la Universitat de Barcelona. Sus líneas de investigación se han centrado en cinco temáticas: hacienda pública y fiscalidad, economía ambiental, economía del turismo, economía del agua, y docencia y aprendizaje. Ha sido vicerrectora de Docencia y de Política Académica y Calidad de la Universidad de Barcelona entre 2016 y 2020.

Los textos publicados en esta revista están sujetos –si no se indica lo contrario– a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos, comunicarlos públicamente, hacer obras derivadas siempre que reconozca los créditos de las obras (autoría, nombre de la revista, institución editora) de la manera especificada por los autores o por la revista. La licencia completa se puede consultar en https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES.



ODS

