

La serie "Borradores Semanales de Economía" es una publicación de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Los Trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¿POR QUE HA CRECIDO EL GASTO PUBLICO?

**Por:
Carlos Esteban Posada P.**

1996

No. 51

Para comentarios favor dirigirse al autor:
Fax: 2865936 - Teléfono 3421111 Ext. 5336

¿POR QUE HA CRECIDO EL GASTO PUBLICO?

Carlos Esteban Posada P.*

Santafé de Bogotá, abril de 1996

*Investigador, Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. El autor agradece los comentarios y ayudas de Carlos Eduardo Vélez, Adolfo Meisel, Pablo Molina, Rodrigo Suescún, Edgar Trujillo, José Darío Uribe y Ligia Melo y aclara que el contenido de estas páginas no es de la responsabilidad del Banco de la República.

1. Introducción

Es evidente la preocupación actual entre analistas y responsables de la política económica colombiana por las finanzas públicas del país. La preocupación tiene dos dimensiones: las perspectivas sobre la suerte futura del déficit del sector público asociada a los ingresos y erogaciones del sistema de seguridad social, y el crecimiento casi continuo del gasto público total, más intenso que el del producto interno bruto, por lo menos desde los años 50.

Puesto que el país ha venido soportando una o dos reformas tributarias por cuatrenio gubernamental en los últimos decenios, incluyendo en una de las más recientes el aumento de las cotizaciones a la seguridad social, la percepción general entre quienes tienen la mencionada preocupación parece inclinarse hacia el examen del gasto público, sin duda con la esperanza de que el freno a su expansión y algunos cambios en su composición permitan que la situación fiscal permanezca bajo control.

¿Por qué ha crecido el gasto público? En las páginas siguientes se ofrece una respuesta. Pero la respuesta es, apenas, una conjetura y se ubica en un nivel de abstracción bastante alto, quizás excesivamente alto a juicio de los lectores. Con todo, creo que la respuesta es útil para tratar de estimular nuevas reflexiones en vista de que tradicionalmente se ha considerado, en Colombia, que el gasto público es un dato exógeno, desde el punto de vista del economista, y que el gobierno es un ser benevolente que sólo por insuficiente información, "desgreño administrativo" e imposiciones jurídicas podría ejecutar un gasto público excesivo o ineficiente¹.

Eso en cuanto al contenido. Por su forma, este documento es una nota académica. En el cuerpo central la nota se expresa de manera informal y, aparentemente, más sencilla. En el anexo toma forma matemática.

2. El gasto público y su evolución reciente

El gasto público es la suma de dos componentes: las compras públicas de bienes y servicios (compras de PIB de consumo e inversión, tanto de las administraciones públicas como de las empresas estatales) y los pagos estatales al sector privado y al exterior por concepto de intereses sobre la deuda pública, transferencias (por ejemplo, los pagos de pensiones a jubilados) y otros de menor cuantía o nulos, en el caso colombiano, como las amortizaciones sobre la deuda pública *netas* de

¹Esta hipótesis es reiterada a lo largo del "Mensaje...de la Comisión de Racionalización" (1996).

nuevos créditos para el sector público, las compras de tierra (no clasificadas como inversión), etc. Los pagos de la nómina de empleados públicos hacen parte de las compras de PIB; en contrapartida, uno de los sectores que aportan al PIB, según el sistema convencional de cuentas nacionales, es el de los servicios gubernamentales cuya magnitud se mide con base en esos pagos de nómina.

En los últimos 40 años los dos grandes componentes del gasto público consolidado (ejecutado conjuntamente por todos los órdenes del estado, incluyendo los niveles regionales y las empresas públicas) han sido las compras de PIB y los pagos de intereses. En 1958 las compras públicas de PIB ascendieron a 11.6% del PIB, en 1970 a 14.5% y en 1995 a 26.1%. Suponiendo que las tasas medias anuales de interés pagadas por el estado sobre toda su deuda (un promedio ponderado implícito de las tasas externas corregidas por la devaluación y de las tasas internas) en 1970 y en 1995 hubiesen sido 10% y 25% respectivamente², en tanto que la deuda pública hubiese ascendido a 31.6% del PIB anual en 1970 y 26% en 1995, tendríamos que el pago de intereses habría pasado de 3.2% a 6.5% del PIB entre 1970 y 1995. Así, los dos principales rubros del gasto público habrían sumado cifras equivalentes a 17.7% y 32.6% del PIB en 1970 y 1995, respectivamente³.

Ya que hasta hoy las transferencias públicas al sector privado han llegado sólo a magnitudes pequeñas frente a las anteriores⁴, podemos concluir dos cosas: 1) el componente básico de la evolución del gasto público ha sido la compra pública de una parte del PIB; 2) el pago de intereses, segundo renglón en importancia del gasto público, ha dependido más de la evolución de las tasas de interés que de la deuda pública, pues esta no ha exhibido hasta el presente un crecimiento permanente con respecto al PIB.

Así, para entender el nivel y los incrementos del gasto público en Colombia podemos concentrarnos en aquello que es relativo a las compras públicas de PIB.

²La tasa media de interés (rendimientos a ahorradores) de 1970 fue 12.5% y la de 1995 fue 32%, aproximadamente. La estimación supone que la tasa implícita pagada por el estado (no necesariamente por el gobierno central) es aproximadamente 80% de la tasa media de interés.

³La *Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas* estimó (en su informe de avance del 22 de marzo de 1996) que el pago de intereses de la Nación equivaldrá en 1996 a 12% del presupuesto general de la Nación, sumando éste, a su vez, a 27.4% del PIB de 1996. Esto significaría que el pago de intereses de la Nación sería del orden de 3.3% del PIB en 1996. De otra parte, puesto que la deuda del gobierno central equivalió a 15% del PIB de 1995 y el pago de intereses del gobierno central se estima en 2.8% del PIB para 1996, la tasa media implícita de interés pagada por el gobierno central se puede estimar en 19% para 1996.

⁴En su informe de avance (22 de marzo de 1996) la *Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas* estima que las transferencias de la Nación por concepto de seguridad social (las principales al sector privado) equivaldrán a 2.5% del PIB en 1996.

En lo sucesivo nos referiremos, pues, al gasto público en un sentido restringido, es decir, a las compras públicas de PIB.

3. Una conjetura

¿Por qué ha crecido la participación del gasto público en el PIB en Colombia? Esta pregunta podría responderse de diversas maneras específicas.

Por ejemplo, siguiendo unas hipótesis tradicionalmente utilizadas para justificar la llamada "ley de Wagner", o "ley" de aumento de la proporción del gasto público en el producto nacional, se podría decir que la demanda por bienes principalmente ofrecidos por el estado es relativamente elástica al ingreso o que la transformación estructural de una economía, que implica la destrucción lenta de la sociedad basada en grupos familiares amplios, le genera al estado una creciente demanda por servicios previamente producidos en el seno de los viejos clanes (seguridad, educación, salud, protección de los ancianos, etc.) y que difícilmente podría ofrecer a precios relativamente bajos el sector privado moderno.

Y también se podría afirmar, siguiendo otras de esas hipótesis, que si los bienes y servicios ofrecidos principal o exclusivamente por el estado se producen en condiciones de productividad estancada o de menor crecimiento que los del sector privado tenderá a subir el valor unitario relativo de la producción estatal y, por tanto, la participación del gasto público en el producto nacional⁵.

Lo anterior no es absurdo; casi sin duda la respuesta específica para el caso colombiano debe incluir algunos de los elementos anteriores, u otros de índole similar. Con todo, estas respuestas, así fuesen pertinentes, son insatisfactorias por una razón básica: sugieren, de manera implícita, un comportamiento inflexible, pasivo y mecánico de los funcionarios públicos y demás agentes económicos y que, por tanto, el proceso de expansión del gasto público puede escapar al control de los individuos o que, al menos, es ajeno a las decisiones de los principales líderes del estado y de la "sociedad civil".

Un enfoque alternativo, que corresponde a la corriente de la "escogencia pública"⁶, afirma que la magnitud del gasto público debe entenderse como el resultado de las mejores decisiones de ciertos individuos (frente a diversas alternativas) basadas en su conveniencia individual y de los grupos de representación en un mercado específico: el de los votos *versus* las escogencias de gastos públicos e impuestos. En

⁵ Lybeck (1988) resume las diferentes teorías tradicionales sobre el aumento del gasto público y los resultados de su evaluación empírica a la luz de las experiencias de los países de la OCDE.

⁶ *Public Choice* es su denominación usual entre los académicos.

este enfoque pueden quedar subsumidas, más que excluidas, las interpretaciones tradicionales.

Si de aquí resulta una desventaja para el orden macroeconómico, por ejemplo un gasto público global inconsistente con la estabilidad macroeconómica o con una cierta trayectoria de la tasa de crecimiento económico o con una deuda pública estable frente al ingreso nacional, esto debería interpretarse como una "falla del mercado", por ejemplo la que resulta de las dificultades o imposibilidad de las negociaciones intergeneracionales referidas a las condiciones del disfrute de un gasto público deficitario y posterior asunción de la carga de la deuda pública⁷. Y si el resultado, que por hipótesis beneficia a uno o varios individuos, perjudica a otros (es decir, si no es "óptimo en el sentido de Pareto") también podría considerarse como otro caso de externalidad y, probablemente, transitorio mientras se produce una nueva reacción del individuo o grupo previamente perjudicado en el mercado político (el de los votos).

En ese sentido, puede considerarse que la magnitud observada del gasto público es el resultado de optimizaciones individuales dadas, por supuesto, ciertas restricciones. Y esto no niega que exista un monto (secundario) asociado a los errores de decisión por precipitud, ignorancia, desorden o compromisos del pasado.

La conjetura consiste, entonces, en considerar que el gasto público (la adquisición de una parte del PIB) es, en lo sustancial, una magnitud "óptima", esto es, la requerida para lograr un nivel óptimo de una función objetivo *individual*. Pero la conjetura *no* equivale, como es obvio, a la idea de un gasto público "óptimo" para la sociedad, bien sea que resulte de la decisión del gobernante todopoderoso y benevolente, capaz de superar las fallas del mercado, o de las decisiones de optimización de todos los miembros de la sociedad.

4. Un ejemplo para el caso colombiano

Un ejemplo específico de la conjetura para el caso colombiano es el siguiente (cuya expresión formal se encuentra en el anexo): supongamos que en Colombia el grupo gobernante se comporta como un individuo racional y "egoísta" (en el sentido propio de la teoría económica; no peyorativo), que tiene una posición monopólica temporal pero que sólo puede prolongarse en el poder por la vía electoral mientras

⁷ Este ejemplo es de Buchanan (1987), el más prominente entre los líderes académicos de esta corriente. En el texto citado (su discurso Nobel) se encuentra una síntesis de la teoría de la acción pública (y de la política económica) que puede dar un fundamento a la conjetura central de este documento.

satisfaga ciertas condiciones aunque cada 4 años sus cabezas visibles (en la rama ejecutiva y quizás en la legislativa) sean reemplazadas⁸.

El reemplazamiento de sus cabezas visibles y la posibilidad de que el grupo gobernante no sea reelegido permiten explicar que su horizonte no sea demasiado largo (probablemente no supere 20 años), así que en sus cálculos de optimización (es decir, de su máxima conveniencia) no son pertinentes las sustituciones intergeneracionales, en el sentido de que no se inclina a imponer sacrificios adicionales a la generación presente a cambio de beneficios para las futuras. En lo que sigue utilizaremos el término "gobernante" para designar a este grupo⁹.

La conjetura se concentra en la afirmación de que el gasto público es la principal fuente de poder, prestigio, consumo y riqueza del grupo gobernante. Pero su expansión, más allá de ciertos límites, tiene costos para el gobernante, en términos de sus posibilidades de continuar gozando del control del estado. Así, el gasto público óptimo, desde el punto de vista de este gobernante, es un compromiso entre lo que le conviene a sí mismo y aquello que, por satisfacer o convenir, según su juicio, a sus electores potenciales, por ejemplo, a los adultos pertenecientes a hogares de los deciles 2 a 10 de la escala de ingresos, mejora sus posibilidades de permanencia o reelección¹⁰.

¿Qué satisface o conviene al electorado? En este ejemplo supondremos que,

⁸Se supone que algunos miembros influyentes del grupo se encuentran en el Congreso y que la rama judicial es subordinada en términos de las decisiones de gasto. Además, es claro que se está diferenciando el estado (conjunto de las instituciones públicas contempladas en la Constitución) del grupo gobernante: un grupo de individuos con nexos y organización informal, independientemente de su respeto por el orden formal. Además, el grupo gobernante incluye individuos que tienen el verdadero control (así sea informal) de empresas del estado. Usualmente en Colombia el grupo gobernante ha pertenecido, en su mayoría, a uno de los dos partidos tradicionales, pero en ocasiones se conforma por alianzas entre grupos pertenecientes a los dos partidos.

⁹El supuesto de un horizonte no suficientemente largo del grupo gobernante se relaciona con otro supuesto: que no existen partidos políticos de horizonte infinito que sean lo suficientemente fuertes como para imponer al gobierno de turno esquemas de sacrificios intergeneracionales, etc. El supuesto contrario fue utilizado por Alesina y Spear (1987).

¹⁰En un trabajo aplicado al caso colombiano, Urrutia (1989) estableció una función objetivo para el gobernante más compleja y, si se quiere, menos "brutal" que la nuestra. Su función tiene 5 objetivos: 1. soberanía nacional; 2. minimizar conflicto violento; 3. defensa de instituciones; 4. tasa de desempleo por debajo de cierto umbral y evitar la deterioración en la distribución del ingreso; 5. mantenimiento del partido o grupo gobernante en el poder. Y agregó que la política fiscal era el instrumento básico para alcanzar algunos de esos objetivos (p. 245), en vista de que en los tiempos modernos (al menos desde la elección de López en 1974) el voto "flotante" (no amarrado a ideologías de partido) es crucial en las elecciones presidenciales (p. 259).

de manera similar al gobernante, el electorado potencial tiene un horizonte no demasiado largo (a lo sumo 20 años, así que supondremos que no se aplica el llamado "teorema de la equivalencia ricardiana"¹¹) y que lo que le conviene puede resumirse en términos de una mayor tasa *media* de crecimiento del PIB *per capita* neto de impuestos (incluyendo en estos el impuesto inflacionario y las cotizaciones a la seguridad social) para el cuatrenio presente o para los próximos 2 o 3 cuatrenios o una mejoría en la participación de los hogares de los deciles 1 a 4 en el ingreso nacional (también en el presente o en los próximos 2 o 3 cuatrenios). Aunque el grupo de los hogares más pobres no coincide con el de los electores potenciales, si podemos suponer que la mejoría redistributiva beneficia, *ceteris paribus*, de manera directa o indirecta a estos últimos o es algo plausible para estos¹².

En realidad no es necesario suponer que hay homogeneidad entre los electores ni que la búsqueda del voto "flotante" por parte de los grupos candidatos al poder genere la homogeneidad centrista entre estos¹³. Cada elector puede asignar diferentes ponderaciones a los objetivos de crecimiento y redistribución, y cada grupo en campaña electoral hará lo propio y exhibirá, además, otras diferencias con sus rivales. Con todo, suponemos que el crecimiento y la redistribución son dos promesas cruciales que se ofrecen a los votantes durante la época electoral¹⁴.

Ahora bien, el gasto público, en proporción al PIB, tiene efectos diversos sobre la tasa de crecimiento del PIB *per capita* neto de impuestos. De un lado, cabe mencionar un efecto negativo obvio: un incremento del gasto público, sea financiado mediante impuestos o inflación, tiende a reducir, *ceteris paribus*, el PIB disponible para el sector privado. De otro lado se pueden mencionar varios efectos positivos del gasto público: diversos componentes del gasto público están

¹¹En otras palabras, se supondrá que el electorado no reacciona ante un mayor gasto público deficitario aumentando su ahorro *en una magnitud compensatoria* a fin de que sus descendientes tengan una riqueza suficiente para pagar la mayor deuda pública generada por tal gasto. Sólo se supone que al elector potencial le interesa básicamente el bienestar material de su hogar y que sus hijos estudien, y, *ceteris paribus*, considera que la pobreza extrema es un mal público.

¹²Dada la tasa de crecimiento del PIB *per capita*, a menor concentración del ingreso menor pobreza para "los de abajo", y, dada la distribución del ingreso, a mayor tasa de crecimiento, menor pobreza para unos y mayor riqueza para otros.

¹³Este es el teorema de Down (1957, citado por Minford 1992, cap. 7, p. 123)

¹⁴El capítulo 7 de Minford (1992), titulado "The Political Economy of Democracy", es bastante ilustrativo sobre estos temas, aunque las opciones discutidas allí (como en la literatura convencional) son las de inflación *versus* desempleo. No obstante, Alesina y Rodrik (1992) elaboraron un modelo en el cual la disputa electoral se desarrolla en términos de escogencias entre políticas impositivas proclives al crecimiento ó a la redistribución del ingreso.

diseñados para proteger la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, mejorar el capital humano y la red de infraestructura de bienes públicos¹⁵, apoyar el cambio técnico y la transferencia de tecnología y proteger los sistemas de comercio y de pagos e intermediación financiera. Podemos suponer que los efectos del gasto público sobre la tasa de crecimiento son contemporáneos o rezagados 1, 2 o 3 cuatrenios y que los electores consideran equivalente el gasto público que tiene efectos positivos contemporáneos sobre el crecimiento y el que tiene tales rezagos¹⁶.

Además, el gasto público tiene incidencia positiva sobre la redistribución del ingreso, bien sea de manera directa, es decir, por la vía de permitir el acceso de los grupos más pobres a las fuentes del capital humano (educación y salud), vivienda, servicios públicos, etc.¹⁷, como por la vía indirecta de la financiación del gasto a través de impuestos progresivos, etc. También podemos suponer que esos efectos del gasto son contemporáneos o, a lo sumo, rezagados 1, 2 o 3 cuatrenios y que los electores tienen confianza en que el gasto prodistributivo tendrá los frutos esperados. Sin embargo, una expansión excesiva del gasto público tiende a deteriorar la distribución del ingreso a causa de sus efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento¹⁸.

Lo anterior se puede resumir en términos de las siguientes hipótesis: hay relaciones no lineales entre el crecimiento y el gasto público y entre la distribución y el gasto público (sin rezagos o con rezagos relativamente pequeños) en el siguiente sentido: hay un nivel de gasto público que, *ceteris paribus*, haría máxima la

¹⁵Bienes cuyo uso individual no genera agotamiento y que, por tanto, dan lugar a actitudes individuales oportunistas y, entonces, a que su oferta de origen privado sea excesivamente reducida.

¹⁶Este supuesto permite mantener el análisis en un terreno estático para ganar claridad y sencillez expositiva, sin pérdidas sustanciales.

¹⁷Sobre el poder del gasto público en la redistribución del ingreso en Colombia, véanse Urrutia 1995 y Vélez 1995.

¹⁸Un incremento imprevisto de la inflación o una crisis de balanza de pagos pueden reducir (transitoriamente) la participación de los más pobres en el ingreso nacional. De otra parte, una declinación del ritmo de crecimiento del PIB *per capita* por causa de una carga fiscal excesiva, si la modalidad de crecimiento es intensiva en trabajo no calificado, puede deprimir en términos relativos el salario real de los trabajadores no calificados frente a los ingresos de capital y salarios de trabajadores calificados. En Bertola (1993) se presenta un análisis de las relaciones entre crecimiento y distribución en el marco de modelos de crecimiento endógeno. El modelo neoclásico convencional de crecimiento (crecimiento exógeno) implica que en estado estacionario la distribución y la tasa de crecimiento son independientes entre sí, pero que en la dinámica de transición a éste no sólo la distribución sino también la tasa de crecimiento dependen de las elasticidades del producto con respecto a cada factor de producción. Alesina (1995) revisa las relaciones eventuales (y complejas) entre crecimiento y distribución pero no desde la óptica de la teoría del crecimiento sino a partir de la evidencia empírica y de sus implicaciones políticas.

tasa de crecimiento¹⁹, y otro nivel de gasto público que, también *ceteris paribus*, haría máxima la participación del ingreso de los más pobres en el total. Estas no linealidades tienen que ver con varios factores, entre ellos los costos fiscales, inflacionarios, productivos y de empleo de un gasto público que supere ciertos límites.

Si así son las cosas, una vez elegido el gobernante su problema consiste en alcanzar 3 objetivos (su propia conveniencia, una cierta tasa media de crecimiento del PIB y un cierto grado de distribución del ingreso) con un sólo instrumento: el gasto público. Este es un clásico problema de conflictos (*trade-offs*) entre objetivos y se puede traducir formalmente en términos de un problema de optimización individual bajo restricciones (maximizar la conveniencia del gobernante con sujeción a las restricciones de crecimiento y distribución impuestas por el hecho de que el gasto público afecta estas variables) o, alternativamente, como de optimización de una función objetivo que, en sí misma, incorpora la conveniencia del gobernante y estas dos restricciones²⁰.

La maximización de una función objetivo implica generar un gasto público "óptimo" que reconoce la existencia de *trade-offs*. Los *trade-offs* básicos son los de la conveniencia del gasto para el gobernante *versus* las del gasto para la sociedad civil, y las del gasto proclive al crecimiento *versus* las del gasto proclive a la distribución. Si el crecimiento mejorase automáticamente la distribución, ó ésta acelerase el crecimiento, cosas que no suponemos, el *trade-off* sería uno sólo:

¹⁹Cashi (1995) siguió la línea de Barro (1990) de examinar el impacto del gasto público en modelos de crecimiento endógeno (con ello Barro encontró, de una manera sencilla, la tasa de gasto público que maximiza la tasa de crecimiento económico). En el nivel empírico (corte transversal, 23 países desarrollados, 1971-88) Cashi encontró un fuerte efecto positivo parcial de la inversión pública sobre la tasa de crecimiento del PIB per capita (esto implica que el gasto público en inversión no alcanza, en esos países, los niveles para los cuales es óptimo desde el punto de vista de la maximización exclusiva de la tasa de crecimiento); las transferencias públicas al sector privado tienen, según esa evidencia, efecto positivo sobre el crecimiento. en tanto que los impuestos distorsionantes tienen un efecto negativo (p. 262-3).

²⁰Rowley y Elgin (1988) reseñan algunos trabajos en los cuales se maximiza la función de utilidad (cuadrática) de un burócrata monopolista, aproximada por una función de presupuesto público. En el modelo de McGuire y Ohsfeldt (1989) los "líderes" (constituyentes) maximizan una función de utilidad estática cuyos argumentos son sus intereses políticos y económicos y los de sus electores. El modelo de Rogoff (1990) tiene dos funciones de utilidad: la del ciudadano corriente y la del "líder"; esta última sólo difiere de la del ciudadano común en un elemento: el valor presente de la corriente de rentas probables a la que aspira por estar al mando del gobierno ("*ego rents*"); pero considera que la función de utilidad del líder puede entenderse como la suma de dos partes: la utilidad del ciudadano común y la suya propia.

el que resultaría del conflicto entre las conveniencias del gobernante y las de la sociedad civil²¹.

Si el gasto público óptimo, establecido de esa manera, resulta estable a través del tiempo o, en todo caso, no declina posteriormente, habría que suponer adicionalmente que resulta compatible con la maximización de la utilidad del elector representativo, dadas sus restricciones presupuestales.

5. Los corolarios de la conjetura y el caso colombiano reciente

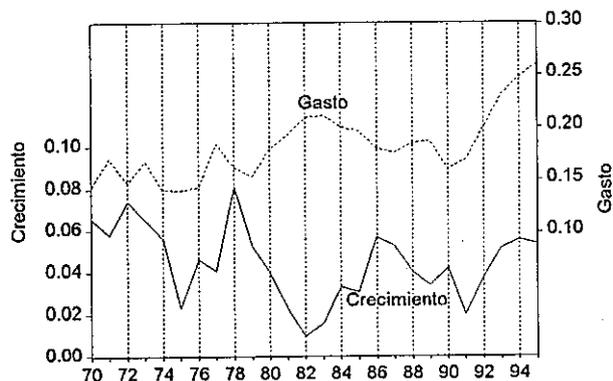
Es simple y directo demostrar que el gasto público óptimo, en presencia de un gobernante "egoísta", es superior al gasto que maximizaría sólo el beneficio de la sociedad civil, entendido éste último en términos de un gasto que lograra la tasa máxima de crecimiento o la mayor igualdad posible en la distribución (la ecuación del gasto óptimo presentada en el anexo para el caso en el cual el parámetro a es cero lo hace evidente). El egoísmo del gobernante tiene, pues, un costo social.

Pero es más interesante lo siguiente: cuanto mayor es la eficiencia marginal del gasto público, en términos de crecimiento o de distribución (es decir, cuanto más grandes sean los cocientes de las relaciones entre incrementos de la tasa de crecimiento o del grado de distribución e incrementos de la participación del gasto público en el PIB), mayor será el gasto público óptimo incluso cuando el gobernante es egoísta²². Y no se puede decir que si el gobernante disminuye sus preferencias por el crecimiento o la distribución se reducirá el gasto público óptimo; por el contrario, es posible que éste aumente.

²¹La teoría convencional considera que la tasa de crecimiento tiene un efecto modesto sobre la distribución (y si la tasa de crecimiento es constante, como en el llamado *steady state*, aunque sea alta, la distribución será constante) y que la distribución, si mejora exógenamente, podría empeorar transitoriamente el crecimiento. Pero podemos suponer otras posibilidades (como se reconoce en el anexo), excepto la "paradisíaca", según la cual un mejoramiento exógeno de la distribución acelera de manera permanente el crecimiento, sin costo social alguno (salvo la expropiación de grupos "parásitos" en favor de aquellos grupos que acumulan capital físico o humano).

²²Esto se demuestra en el anexo, en términos de las variaciones en el gasto óptimo frente a cambios en los parámetros $\gamma_1, \gamma_2, \beta_1$ y β_2 .

Tasa de crecimiento del PIB real
y participación del gasto (compras) público en el PIB
(1970-95)



La "ley de Wagner", si ha sido una verdadera ley en el caso colombiano, no sólo podría explicarse por una elasticidad-ingreso relativamente alta de la demanda privada por bienes públicos ofrecidos por el estado, un aumento relativo del costo de los bienes y servicios provistos por el estado, el desorden jurídico-administrativo o por otras causas compatibles con las ideas del gobernante benevolente.

Esa "ley" también podría explicarse con base en la tesis del gobernante egoísta y de horizonte no muy largo que ejerce un monopolio temporal sobre el estado, tesis que puede cobijar las del párrafo anterior. A juzgar por esta tesis y por la evidencia empírica el gasto público colombiano habría mejorado su eficiencia marginal redistributiva en los últimos decenios. Esa mayor eficiencia marginal aumenta el beneficio que el gasto reporta a diferentes grupos de electores y hace óptimo para un gobernante egoísta un mayor gasto: el mayor gasto eleva la utilidad percibida por el propio grupo gobernante.

Entre fines de los años 60 o principios de los años 70 y fines de los 80 aumentó, aunque no de manera dramática, la participación del 40% más pobre de la población en el ingreso nacional colombiano y se redujo el grado de concentración del ingreso²³ en tanto que la tasa de crecimiento del PIB *per capita* se redujo (como lo muestra el gráfico). Es probable, en consecuencia, que ese mejoramiento de la distribución del ingreso se haya debido al mayor gasto público (con algún

²³Véanse los cuadros del Anexo 1 de Urrutia (1993) y el gráfico 4.8 de Posada y Gaviria (1995) basado en cifras de Londoño (1990), DNP y Misión Social (DNP-Banco Mundial).

rezago, sin duda) y nó al crecimiento económico²⁴.

En otras palabras, podríamos suponer que aumentó la eficiencia marginal distributiva del gasto público y disminuyó su eficiencia marginal productiva. El aumento de la proporción del gasto público en el PIB colombiano en los períodos 1970-73, 1976-82, 1987-89 y 1990-95 (observados en el gráfico) se explicaría, entonces, por un aumento de su eficiencia marginal distributiva *o por la esperanza de ello entre electores y elegidos*, ya que aparentemente se redujo la eficiencia marginal productiva en los años 70 y 80. Más aún, esa eventual mayor eficiencia marginal distributiva del gasto público ha debido otorgarle "legitimidad" al proceso de aumento del gasto público (y ser compatible con la maximización de la utilidad del elector representativo), del cual se han beneficiado varios grupos gobernantes que han alternado en el poder^{25 26}.

¿Por qué no aumentó el gasto público, en proporción al PIB, en 1974-75 y 1983-86? Como lo habrá notado el lector, la tesis es de economía cerrada o supone, de manera equivalente, que las condiciones externas no son restricciones dominantes. Pero en ciertas coyunturas, como la de 1974-75 y 1982-86, que han sido de crisis externas y reacción-recuperación interna, se vuelve dominante una restricción externa sobre el gasto público, quizás no tanto para su financiación como para evitar que sus magnitudes entren en contradicción con los requerimientos macroeconómicos básicos de la estabilización²⁷.

²⁴En especial el gasto en educación ha sido un factor de primera importancia al respecto (Londoño 1990, Medina y Moreno 1995 y Montenegro 1995). Sobre la importancia del gasto público llamado social en la reducción de la pobreza y desconcentración del ingreso entre mediados de los años 70 y fines de los 80 o principios de los 90 mi principal referencia es Vélez (1995), pero sobretodo me baso en las percepciones favorables de este autor al respecto expresadas en conversaciones sostenidas con él.

²⁵Debe notarse que mayor eficiencia distributiva no implica mayor eficiencia de un propósito de reducir la pobreza, puesto que ésta última puede permanecer inalterada si a cambio de una mayor redistribución del ingreso se genera menor crecimiento económico (sobre este asunto, véase Vélez 1995).

²⁶Es posible que la "legitimidad" que ha gozado el incremento del gasto público y la esperanza de que los mayores gastos en justicia y seguridad decididos en los últimos años contribuyan al crecimiento económico en un futuro no lejano expliquen el hecho de que la resistencia de aquellos grupos sobre los cuales ha recaído todo el peso redistributivo del gasto (y de su financiación) no haya sido significativa o, al menos, ostensible hasta hace poco tiempo.

²⁷Según esto, un modelo más general tendría, además de las restricciones de distribución y crecimiento, la de estabilidad del frente externo, por ejemplo que la tasa de cambio real observada no se aleje "demasiado" de la tasa de equilibrio, suponiendo que la tasa de cambio depende negativamente (supuesto usual en la literatura macroeconómica), *ceteris paribus*, del gasto público. Sobre la importancia de los episodios externos para frenar el gasto público en

Si ahora el gasto público observado es superior al óptimo del gobernante egoísta (o si éste ha dejado de ser compatible con la maximización de la utilidad del elector representativo y con la estabilización externa), y probablemente ya lo sea a juzgar por los síntomas de estancamiento en los procesos de redistribución del ingreso y crecimiento económico y caída de reservas internacionales, es de esperar que las sugerencias de quienes se inclinan por la mayor eficiencia del gasto *a cambio de reducir* su magnitud sean atendidas; pero en ocasiones anteriores, cuando el gasto público parecía similar al óptimo, toda evidencia de la mayor eficiencia del gasto, productiva o distributiva, seguramente conducía a reforzar las presiones para *elevarlo aún más*.

6. Anexo

Sea Ω la función objetivo del gobernante:

$$\Omega = a.g - b.(w^* - w) - c(y^* - y); \quad a, b, c > 0 \quad (6.1)$$

Donde:

a, b, c : parámetros de preferencias;

g : participación del gasto público total en el PIB;

w^* : meta gubernamental de participación del ingreso del grupo más pobre en el PIB;

w : participación observada del ingreso de ese grupo;

y^* : meta gubernamental de tasa de crecimiento del PIB real;

y : tasa observada de crecimiento del PIB real.

El objetivo del gobernante es maximizar Ω con sujeción a las siguientes restricciones:

$$w = -\beta_2.g^2 + \beta_1.g + \beta_0.y + \bar{w}; \quad \beta_1, \beta_2 > 0; \quad -\infty < \beta_0 < \infty \quad (6.2)$$

$$y = -\gamma_2.g^2 + \gamma_1.g + \gamma_0.w + \bar{y}; \quad \gamma_1, \gamma_2 > 0; \quad -\infty < \gamma_0 < \infty \quad (6.3)$$

Siendo:

\bar{w}, \bar{y} : componentes exógenos de w y y .

ambas coyunturas, véase Urrutia (1989, pp. 256-7 y 273 y ss.)

β_i, γ_i ($i = 1, 2$): parámetros de la eficiencia marginal del gasto público con respecto a la distribución o al crecimiento.

β_0, γ_0 : relaciones marginales entre distribución y crecimiento.

Por el momento supondremos que: $\beta_0 = 0, \gamma_0 \neq 0$.

Con estos supuestos, podemos considerar que el problema de maximización planteado equivale a la maximización de Ω , sustituyendo las restricciones en la función objetivo:

$$\begin{aligned} \text{Max } \Omega = & -(b.\beta_2 + c.\gamma_2 + c.\gamma_0.\beta_2).g^2 + (a + b.\beta_1 + c.\gamma_1 + c.\gamma_0.\beta_1).g \\ & + (b + c\gamma_0).\bar{w} - b.w^* + c.(\bar{y} - y^*) \end{aligned} \quad (6.4)$$

La condición de primer orden, con respecto a g , es:

$$\frac{d\Omega}{dg} = 0 = -2.[(b + c\gamma_0).\beta_2 + c.\gamma_2].g + \{a + [b + c.(\gamma_1 + \gamma_0)].\beta_1\}$$

La condición de segundo orden de un máximo (al menos local) para Ω con respecto a g es:

$$\frac{d^2\Omega}{dg^2} < 0; \quad \frac{d^2\Omega}{dg^2} = -2.[(b + c\gamma_0).\beta_2 + c.\gamma_2] < 0$$

Esta segunda condición se cumple si $\gamma_0 \geq 0$ o si, en el caso en el cual $\gamma_0 < 0$, $b + c\gamma_0 > 0$

La condición de primer orden implica que:

$$g^* = \frac{a + [b + c.(\gamma_1 + \gamma_0)].\beta_1}{2.[(b + c\gamma_0).\beta_2 + c.\gamma_2]} > 0 \quad (6.5)$$

Siendo g^* el gasto público óptimo (o proporción entre el monto total del gasto público y el nivel del PIB que genera el máximo valor de Ω). Es inmediato demostrar que:

$$\left(\frac{\partial g^*}{\partial a}, \frac{\partial g^*}{\partial \gamma_1}, \frac{\partial g^*}{\partial \beta_1}\right) > 0; \quad \left(\frac{\partial g^*}{\partial \gamma_2}, \frac{\partial g^*}{\partial \beta_2}\right) < 0; \quad -\infty < \left(\frac{\partial g^*}{\partial b}, \frac{\partial g^*}{\partial c}, \frac{\partial g^*}{\partial \gamma_0}\right) < \infty$$

Supongamos, ahora, que: $\beta_0 \neq 0, \gamma_0 = 0$. Con un procedimiento similar al anterior se puede demostrar que:

$$g^* = \frac{a + b.\beta_1 + (b.\beta_0 + c).\gamma_1}{2.[(\beta_2 + \beta_0\gamma_2).b + c.\gamma_2]} > 0 \quad (6.6)$$

Y también es inmediato demostrar que se cumplen las propiedades anteriores, a saber:

$$\left(\frac{\partial g^*}{\partial a}, \frac{\partial g^*}{\partial \gamma_1}, \frac{\partial g^*}{\partial \beta_1} \right) > 0; \left(\frac{\partial g^*}{\partial \gamma_2}, \frac{\partial g^*}{\partial \beta_2} \right) < 0; -\infty < \left(\frac{\partial g^*}{\partial b}, \frac{\partial g^*}{\partial c}, \frac{\partial g^*}{\partial \gamma_0} \right) < \infty$$

7. Referencias

Alesina, Alberto; "Economía Política del crecimiento", en *Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional* (M. Aparicio y W. Easterly, coordinadores), Banco Mundial-Banco de la República, Tercer Mundo, Bogotá, 1995.

Alesina, Alberto y Dani Rodrik; "Distribution, Political Conflict, And Economic Growth: A Simple Theory and Some Empirical Evidence", en *Political Economy, Growth, and Business Cycles* (A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman, editores), MIT Press, Cambridge (Ma.), 1992.

Alesina, Alberto y Stephen Spear; "An Overlapping Generations Model of Electoral Competition", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, no. 2354 (agosto, 1987).

Barro, Robert; "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth"; *Journal of Political Economy*, vol. 98, no.5 (octubre, 1990).

Bertola, Giuseppe; "Factor Shares and Savings in Endogenous Growth", *American Economic Review*, vol. 83, no. 5 (diciembre, 1993).

Buchanan, James; "The Constitution of Economic Policy", *American Economic Review*, vol. 77, no. 3 (junio, 1987).

Cashi, Paul; "Government Spending, Taxes, and Economic Growth"; *IMF Staff Papers*, vol. 42, no.2 (junio, 1995).

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas; "Mensaje de la Comisión sobre la situación de las finanzas públicas en Colombia (Informe de avance)", Bogotá, 22 de marzo de 1996.

Lybeck, Johan; "Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. The Institutional Approach", cap. 3 de *Explaining the Growth of Government* (J. A. Lybeck y M. Henrekson, editores), North-Holland, Amsterdam, 1988.

Londoño, Juan Luis; *Income Distribution during the Structural Transformation: Colombia 1938-1988*, Ph. D. Thesis, Harvard University (septiembre, 1990; traducida al español y editada por Tercer Mundo, Bogotá, 1996).

McGuire, Robert y Robert Ohsfeldt; "Self-Interest, Agency Theory, and Political Voting Behavior: the Ratification of the United States Constitution", *American Economic Review*, vol. 79, no. 1 (marzo, 1989).

Medina, Carlos Alberto y Hernando Moreno; "Desigualdad en la distribución del ingreso urbano en Colombia: un análisis de descomposición del coeficiente Gini"; *Coyuntura Social*, no. 12 (mayo 1995).

Minford, Patrick; *Rational Expectations Macroeconomics*, Blackwell, Oxford, 1992.

Montenegro, Armando; "El crecimiento económico colombiano"; en *Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional* (M. Aparicio y W. Easterly, coordinadores), Banco Mundial-Banco de la República, Tercer Mundo, Bogotá, 1995.

Posada, Carlos Esteban y Alejandro Gaviria; "El crecimiento colombiano y la distribución del ingreso: el caso colombiano posterior a 1950"; en *Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional* (M. Aparicio y W. Easterly, coordinadores), Banco Mundial-Banco de la República, Tercer Mundo, Bogotá, 1995.

Rogoff, Kenneth; "Equilibrium Political Budget Cycles" *American Economic Review*, vol. 80, no. 1 (marzo, 1990).

Rowley, Charles y Robert Elgin; "Government and its Bureacracy: A Bilateral Bargaining versus A Principal-Agent Problem", cap. 20 de *The Political Economy of Rent-Seeking*, (Ch. Rowley, R. Tollison y G. Tullock, editores), Kluwer Academic Publishers, Boston, 1988.

Sarmiento, Eduardo; "¿Se hizo el milagro de la distribución del ingreso?"; *Coyuntura Social*, no. 12 (mayo 1995).

Urrutia, Miguel; "Nota Editorial. ¿A quién beneficia el gasto público?". *Revista del Banco de la República*, vol. LXVIII (septiembre,1995).

Urrutia, Miguel; "Notas Editoriales. Distribución del ingreso y la pobreza en Colombia", *Revista del Banco de la República*, vol. LXVI (agosto,1993).

Urrutia, Miguel; "The Politics of Fiscal Policy in Colombia"; en *The Political Economy of Fiscal Policy* (M. Urrutia, S. Ichimura y S. Yukawa, editores), United Nations University, Tokyo, 1989.

Vélez, Carlos Eduardo; "Gasto social y desigualdad: ¿a quién le toca?"; DNP (mimeo), Bogotá, 1995 (próxima publicación por Tercer Mundo y DNP).