
**Reducción de la desigualdad y gasto social:
Evidencia empírica para 35 países europeos,
2004-2018**

*Juan Ignacio Martín-Legendre*¹
Universidade da Coruña

Recibido: 20-10-2022

Aceptado: 02-12-2022

¹ juan.ignacio.martin.legendre@udc.es

Reducción de la desigualdad y gasto social: Evidencia empírica para 35 países europeos, 2004-2018

Resumen. Este artículo busca determinar qué categorías de gasto social son las más eficaces para reducir la desigualdad de ingresos y cuantificar en qué medida contribuyen a esa mejora. Para ello, hemos reunido una muestra de 35 países europeos para el periodo 2004-2018 sobre la que hemos aplicado técnicas de análisis de regresión para datos de panel. Nuestros resultados señalan la importancia crucial del gasto en vivienda, desempleo y pensiones de jubilación para explicar la capacidad redistributiva del gasto social en transferencias. Asimismo, detectamos el papel crítico del ciclo económico y otros factores asociados a cada país que no fueron capturados por las variables explicativas incluidas en nuestro modelo.

Palabras clave: Desigualdad de ingresos, Reducción de la desigualdad, Datos de panel, Políticas redistributivas, Gasto social.

Clasificación JEL: D31, H30, I38

Inequality reduction and social transfers: Empirical evidence for 35 European countries, 2004-2018

Abstract. This paper aims to determine which categories of social expenditure are the most effective in reducing market income inequality and to quantify how much they contribute to that improvement. For this purpose, we have assembled a sample of 35 European countries for the period 2004-2018 on which we applied regression analysis techniques for panel data. Our results point to the crucial importance of spending on housing, unemployment, and old age to explain the redistributive effectiveness of social expenditure. Likewise, we detected the critical role of the economic cycle and other factors associated with each country that were not captured by the independent variables included in our model.

Keywords: Income inequality, Inequality reduction, Panel data, Redistributive policies, social transfers.

JEL codes: D31, H30, I38

1. Introducción

La desigualdad de ingresos, tanto si nos referimos a la renta antes de impuestos y transferencias como a la renta disponible, ha experimentado un crecimiento sostenido durante las últimas cuatro décadas en la mayor parte de los países, tendencia que se ha acelerado tras la crisis financiera global de 2008 (OECD, 2009, 2012, 2013; 2014a, b, and c). Teniendo en cuenta los innumerables efectos adversos asociados a niveles excesivos de desigualdad, gran parte de la investigación reciente sobre este problema se ha centrado en cómo reducir la desigualdad o, al menos, cómo frenar su crecimiento.

Un mecanismo clave para modificar la distribución cada vez más desigual del ingreso es la aplicación de políticas de redistribución de impuestos y transferencias. Si bien existe gran cantidad de evidencia empírica sobre la relación inversa entre los niveles de gasto social y los indicadores de desigualdad y pobreza (Björklund y Palme, 2000; Kim, 2000; Förster y D'Ercole, 2005; Wolff y Zacharias, 2007; Caminada et al., 2012; Anderson et al., 2018), la eficacia de estas políticas a la hora de aliviar la desigualdad de ingresos parece variar mucho entre los distintos países, en tanto que diferentes combinaciones de políticas de gasto pueden producir un mismo nivel de redistribución.

Por esta razón, una parte de la literatura reciente se ha centrado en examinar el impacto del gasto social en las tasas de pobreza (Caminada y Goudswaard, 2009, 2010; Anderson et al., 2018; Leventi et al., 2019; Miežienė y Krutulienė, 2019; Notten y Guio, 2019) y, en menor medida, en la desigualdad de ingresos (Heady et al., 2001; Joumard et al., 2012; Wang et al., 2012; Lustig et al., 2014; Guillaud et al., 2020). En términos generales, los investigadores señalan que, más allá del monto total asignado al gasto social, determinadas categorías de gasto son más efectivas para reducir la pobreza (o la desigualdad) que otras, lo que explica los diferentes resultados según la combinación de gasto elegida.

En consecuencia, el objetivo de nuestro estudio es determinar qué áreas del gasto social contribuyen en mayor medida a aliviar la desigualdad en la distribución del ingreso, cuantificando además cuánto contribuye cada una de ellas a esa reducción. Para ello, utilizaremos una muestra de 35 países europeos (incluida la UE-27) para el período de quince años que va de 2004 a 2018. El tamaño de la muestra utilizada, tanto en términos espaciales como temporales, nos permitirá extraer conclusiones sólidas que no se vean afectadas por los vaivenes de los ciclos políticos y económicos. De esta manera, podremos aportar información empírica valiosa para la realización de reformas en los estados del bienestar europeos en búsqueda de una mejora en la eficiencia del uso de los recursos públicos.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2, presentamos una revisión de la literatura reciente centrada en este tema. En la sección 3, presentamos los datos y la metodología que se utilizará en adelante. En la sección 4, presentamos los resultados derivados del análisis econométrico y discutimos las principales implicaciones para los policy-makers. En la Sección 5, resumimos las principales conclusiones extraídas de nuestro estudio.

2. Revisión de la literatura

La pobreza y la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza han sido durante mucho tiempo temas de interés en la literatura económica, en tanto que nos permiten establecer de qué manera se distribuyen los frutos del crecimiento económico.

Dejando de lado el valor intrínseco de la igualdad, que en última instancia puede depender de juicios morales individuales, existe una abrumadora evidencia empírica sobre su valor instrumental, es decir, el hecho de que la desigualdad económica tiene efectos sociales, económicos y políticos negativos. Así podemos citar su rol como obstáculo del crecimiento económico (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994; Knowles, 2005), sus efectos negativos sobre la cohesión social y la percepción de la legitimidad de las instituciones democráticas (Alesina y Perotti, 1996), así como sobre el correcto funcionamiento de los sistemas democráticos (Gilens y Page, 2014; Lindsay y Teles, 2017).

La indudable relevancia de los efectos antes descritos ha llevado a la comunidad investigadora a indagar sobre los métodos más efectivos para aliviar este problema mediante la intervención estatal.

Así, Caminada y Goudswaard (2009, 2010) analizan la reducción de la pobreza en la UE-15 y otros países de la OCDE señalando al gasto social como la herramienta más potente para alcanzar este objetivo. Además, apuntan a determinados programas de gasto como las prestaciones familiares y ayudas a la infancia como los más importantes para aliviar la pobreza. Los autores también destacan la importancia de las pensiones públicas, que, si son contabilizadas como transferencia y no como renta primaria, reducen la pobreza entre la población mayor de 65 años de manera significativa. Por último, los autores señalan que la efectividad de los programas de gasto social en el alivio de la pobreza es muy dispar en los países analizados; después de elaborar un indicador de la eficacia de las políticas públicas para el alivio de la pobreza, las puntuaciones obtenidas apuntan a los países escandinavos e Irlanda como los más eficientes, con los países mediterráneos colocándose a la cola.

En lo que se refiere exclusivamente a la Unión Europea, Leventi et al. (2019) investigan sobre los efectos que los cambios en las políticas de impuestos y transferencias tienen sobre los niveles de pobreza para siete países europeos, indagando sobre cuáles son las políticas fiscales más efectivas para reducir la pobreza o, al menos, limitar su avance. Los autores concluyen que las categorías de gasto más efectivas en la reducción de la pobreza son las prestaciones familiares por hijos a cargo y la asistencia social

Notten y Guio (2019) realizan otro análisis sobre el impacto de las políticas de gasto sobre la pobreza para cuatro países europeos y apuntan nuevamente a la importancia y efectividad de este tipo de políticas para mitigar la privación material severa. No obstante, los autores también señalan que la manera en la que se implementan los diferentes programas de gasto público es de capital importancia para explicar su efectividad a la hora de abordar el problema.

Por último, Miežienė y Krutulienė (2019), amplían el campo de estudio a la UE-28, y concluyen que las categorías de gasto que más contribuyen a reducir los niveles de pobreza en los países europeos son el gasto contra la exclusión social, el gasto en prestaciones familiares y las prestaciones públicas por enfermedad.

En lo que respecta a estudios internacionales sobre países con menor nivel desarrollo, Anderson et al. (2018) estudian el impacto del gasto público sobre la pobreza para una muestra de diecinueve países de rentas medias y bajas (África subsahariana, Europa del Este y África Central). Los autores no encuentran evidencia empírica relevante de que mayores niveles de gasto público tengan un impacto positivo sobre los indicadores de pobreza en los países de la muestra. Estos resultados encajan con la idea de que la política fiscal tiene unos efectos redistributivos mucho menores en países en desarrollo.

En lo que se refiere a estudios sobre la reducción de la desigualdad mediante políticas de gasto, podemos destacar el llevado a cabo por Heady et al. (2001) que, analizando los efectos de las políticas de transferencias en trece países de la Unión Europea,

afirman que sus efectos redistributivos son mayores cuanto más destina un país a este tipo de políticas, aunque también destacan la forma en la que se reparte el gasto entre diferentes categorías y el diseño de cada política específica.

Wang et al. (2012), por su parte, centran su estudio en la reducción de la desigualdad en 28 países miembros de la OCDE. Además de destacar que los programas de transferencias tienen un efecto redistributivo considerablemente más relevante que los impuestos, los autores señalan a los programas de pensiones, ya sea por jubilación o por viudedad, como los principales responsables de la reducción de la desigualdad antes de impuestos y transferencias, aunque también destacan la importancia de otros programas (asistencia social, prestaciones por discapacidad, ayudas familiares).

Asimismo, Lustig et al (2014) indagan sobre la reducción de la desigualdad en seis países latinoamericanos. Sus resultados destacan nuevamente el rol testimonial de los impuestos en la reducción de las desigualdades y la importancia de las transferencias en efectivo o en especie como las herramientas bajo el control de los gobiernos que más contribuyen a la reducción de la desigualdad. Particularmente, los autores señalan a las transferencias en especie en educación y sanidad, por encima de las transferencias en efectivo de los programas contra la exclusión social, como los mecanismos más efectivos para mitigar las disparidades en la distribución del ingreso que existen en estos países

Finalmente, en un nuevo estudio sobre países de pertenecientes a la OCDE, Guillaud et al (2020) destacan la importancia de la progresividad de los sistemas de impuestos y transferencias para reducir la desigualdad, si bien en su investigación no indagan sobre los programas específicos que pueden llevar a obtener mejores resultados en la reducción de las desigualdades de partida.

3. Datos y metodología

3.1. Fuente de los datos

Para realizar nuestro estudio, utilizaremos datos provenientes de la Encuesta de la Unión Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida (European Union Statistics on Income and Living Conditions, o EU-SILC, según sus siglas en inglés). Esta encuesta, que se realiza anualmente desde 2004, recoge datos comparables sobre ingresos, pobreza, exclusión social y condiciones de vida utilizando una metodología estandarizada para todos los países participantes.

La información extraída de esta encuesta se utiliza para controlar la evolución de la pobreza y la inclusión social como parte del marco de coordinación de las políticas económicas en toda la UE. Los datos de EU-SILC también aportan información cuantitativa para el seguimiento de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en lo referente a protección social e inclusión, proporcionan datos para el Monitor de Desempeño de la Protección Social (SPPM) y se utilizan en el contexto del Método Abierto de Coordinación (OMC) sobre inclusión y protección social, todos ellos mecanismos de coordinación intergubernamental de la Unión Europea.

Si bien la EU-SILC incluye sólo cambios menores en relación con su predecesor, el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (EHP), que se llevó a cabo anualmente entre 1994 y 2003, amplía significativamente el número de países incluidos en la muestra. Desde su primera edición completa, han participado en ella todos los Estados miembros de la Unión Europea, además de otros siete países europeos (Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía). Aunque la mayoría de los países de la muestra

se adhirieron a la EU-SILC en sus inicios, otros lo hicieron en años posteriores (véase el cuadro 3 del anexo 1 para un resumen más detallado de la cronología).

3.2. Definición de variables

Al realizar un estudio de la capacidad redistributiva del estado, no se debe olvidar que la reducción de la pobreza y la desigualdad no son la única finalidad de los sistemas de transferencias sociales. La redistribución del ingreso a lo largo de la vida, que adopta la forma de ayudas familiares y pensiones por jubilación o viudedad, tiene por finalidad atenuar de algunas imperfecciones del mercado y el potencial comportamiento cortoplacista de los individuos (Heady et al., 2001).

Como consecuencia de lo anterior, si bien una buena parte de las transferencias sociales están dirigidas a hogares en la parte inferior de la distribución, las pensiones por jubilación, que no toman en consideración la posición de los beneficiarios en la distribución de la renta, representan la partida de gasto social más relevante en la mayor parte de los países desarrollados.

Por tanto, con el fin de ser capaces de aislar el efecto de las pensiones dentro de las políticas de gasto social, utilizaremos los datos de la EU-SILC para calcular tres indicadores de desigualdad para cada país y año: (i) el coeficiente de Gini de la renta disponible equivalente (*gini_after*); (ii) el coeficiente de Gini de la renta disponible equivalente antes de las transferencias sociales, excluyendo las pensiones (*gini_before_ep*); y (iii) el coeficiente de Gini de la renta disponible equivalente antes de las transferencias sociales, incluyendo las pensiones (*gini_before_ip*).

A partir de los coeficientes anteriores, calcularemos dos indicadores que miden la reducción porcentual de la desigualdad lograda como consecuencia de las transferencias sociales, uno incluyendo el efecto de las pensiones y el otro excluyéndolo. Ambos se calculan de forma idéntica, restando al coeficiente de Gini antes de transferencias su homólogo después de las mismas, y dividiendo la diferencia por el coeficiente de Gini de partida. Así, se obtiene la reducción relativa de la desigualdad a través de las transferencias sociales, incluyendo las pensiones entre las transferencias (*rel_red_ip*) y excluyéndolas del cálculo (*rel_red_ep*).

Por otra parte, el gasto en protección social se define como la proporción del PIB que cada país gasta cada año, y consiste principalmente en prestaciones sociales, o transferencias en metálico o en especie, a hogares e individuos con el objetivo de aliviar un conjunto definido de riesgos o necesidades; los costes de administración, o costes de gestión o administración del régimen de protección social; y otros gastos diversos de los regímenes de protección social.

A su vez, la parte dedicada a las prestaciones y transferencias sociales, que es la que nos ocupa, se presenta subdividida en las ocho categorías siguientes: (i) enfermedad/atención sanitaria e invalidez; (ii) discapacidad; (iii) jubilación; (iv) ayudas familiares y a la infancia; (v) viudedad; (vi) desempleo; (vii) vivienda; y (viii) exclusión social.

Las estadísticas sobre el gasto social se recogen del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (European System of Integrated Social Protection Statistics, o ESSPROS, según sus siglas en inglés), que garantiza la comparabilidad internacional y temporal de los datos.

Como se puede observar en el Cuadro 1, donde se presentan los principales estadísticos descriptivos de las variables implicadas en el estudio, existen grandes diferencias, tanto en las cantidades destinadas al gasto social en transferencias como en la reducción efectiva de la desigualdad, entre los países de la muestra.

Sin embargo, es indudable que los países de la muestra dirigen la mayor parte de su gasto en transferencias a la tercera edad, ya sea a través de las pensiones de jubilación o de viudedad. En el resto de categorías, se percibe una gran diversidad en la que los países del norte de Europa (Escandinavia, Benelux, Alemania), con estados del bienestar más desarrollados, destinan porcentajes relevantes del gasto a ayudas familiares, prestaciones por discapacidad o enfermedad, mientras que, en los países mediterráneos y de Europa del este, estas categorías tienen un peso testimonial en el conjunto del gasto social, de manera que la mayor parte de la redistribución se realiza a través de las pensiones por jubilación (para más detalles a este respecto, consultar el Cuadro 4 en el Anexo 1).

Cuadro 1. Principales estadísticas descriptivas

Variable	Obs.	Media	Desv. típ.	Min.	Max.
<i>gini_after</i>	469	30.1923	4.6283	20.9	44.9
<i>gini_before_ep</i>	469	35.7277	3.8940	24.3	46.8
<i>gini_before_ip</i>	469	48.6403	4.7824	36.4	61.7
<i>red_rel_ep</i>	469	0.1561	0.0757	0.0110	0.3578
<i>rel_red_ip</i>	469	0.3785	0.0787	0.1161	0.5540
<i>socexcl</i>	474	0.4717	0.3487	0.0	1.8
<i>housing</i>	474	0.2557	0.3083	0.0	1.4
<i>unem</i>	474	1.0719	0.7797	0.1	3.7
<i>family</i>	474	1.9422	0.8608	0.2	4.3
<i>survival</i>	474	1.2270	0.7297	0.0	2.8
<i>oldage</i>	474	8.7302	2.4147	3.9	14.7
<i>disab</i>	474	1.9578	1.0109	0.2	5.5
<i>sickhealth</i>	474	6.1960	1.6580	3.0	10.3
<i>gdpgrowth</i>	525	2.4237	3.6378	-14.8142	25.1625

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

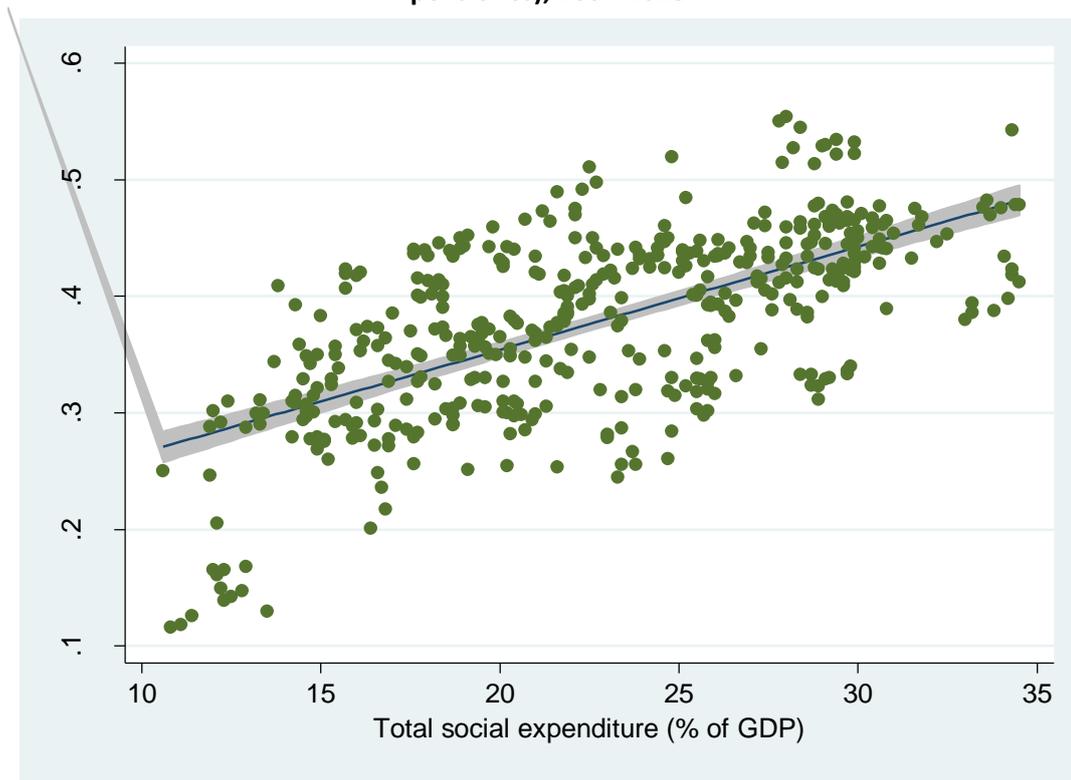
3.3. Metodología

Como se puede ver en el Gráfico 1, la relación entre la reducción de la desigualdad y el gasto social parece bastante fuerte y evidente. No obstante, dado que este resultado no es novedoso si tomamos en cuenta la literatura previa, nuestro principal objetivo es determinar qué componentes del gasto social tienen el mayor potencial para reducir la desigualdad de ingresos.

Para estimar la eficacia de cada categoría de gasto social en la reducción de la desigualdad, proponemos dos posibles modelos econométricos para datos de panel, utilizando un modelo MCO corregido de heteroscedasticidad para cada submuestra,

Considerando la inclusión o exclusión de las pensiones como herramienta redistributiva construimos dos modelos: en nuestro Modelo I, en el que consideramos las pensiones como parte de la renta primaria, utilizaremos como variable explicada la reducción relativa de la desigualdad debida a las transferencias sociales, excluyendo las pensiones.

Gráfico 1. Gasto social total y reducción relativa de la desigualdad de ingresos (excluyendo pensiones), 2004-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Dado que excluimos estas prestaciones del cálculo de nuestro indicador de desigualdad, sólo será conveniente incluir como variables dependientes las cinco categorías de gasto social que no reflejan los gastos considerados como pensión según la definición de Eurostat, es decir, las categorías incluidas serán exclusión social (socexcl), vivienda (housing), desempleo (unem), ayudas familiares (family), y prestaciones por enfermedad (sickhealth).

Así, el modelo de partida puede expresarse de la siguiente manera:

$$rel_red_ep_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 socexcl_{it} + \beta_2 housing_{it} + \beta_3 unem_{it} + \beta_4 family_{it} + \beta_5 sickhealth_{it} + \beta_6 gdpgrowth_{it} + e_{it} \quad 1]$$

Además, incluimos la tasa de crecimiento del PIB (gdpgrowth) como variable de control dada la estrecha correlación entre ciertas categorías de gasto social que actúan como estabilizadores automáticos y el ciclo económico.

Por su parte, en el Modelo II, en el que sí consideramos las pensiones como transferencias, la variable explicada será la reducción relativa de la desigualdad a través de las transferencias sociales, pero esta vez incluyendo las pensiones. Dentro de las explicativas, se añaden las tres categorías anteriormente excluidas, que reflejan el gasto en pensiones, es decir, las prestaciones por viudedad (survival), por jubilación (oldage) y por discapacidad (disab). En consecuencia, el segundo modelo puede escribirse como sigue:

$$\begin{aligned}
 rel_red_ip_{it} = & \beta_{0i} + \beta_1 socexcl_{it} + \beta_2 housing_{it} + \beta_3 unem_{it} + \beta_4 family_{it} \\
 & + \beta_5 sickhealth_{it} + \beta_6 survival_{it} + \beta_7 oldage_{it} + \beta_8 disab_{it} \\
 & + \beta_9 gdpgrowth_{it} + e_{it} \quad 2]
 \end{aligned}$$

Para cada modelo, se realizan dos estimaciones, sin y con efectos fijos efectos fijos por país, con la finalidad de reflejar las posibles diferencias entre ellos que no recogen los demás regresores.

4. Resultados y discusión

El Cuadro 2 presenta los resultados de las estimaciones de los modelos I y II, con y sin efectos fijos de país.

Cuadro 2. Resultados de las estimaciones de los modelos I y II, con y sin efectos fijos por país

Variable dependiente	Modelo I				Modelo II			
	Reducción relativa de la desigualdad, Gini antes de transferencias, excluyendo pensiones				Reducción relativa de la desigualdad, Gini antes de transferencias, incluyendo pensiones			
Exclusión social	-0.0034 (0.0143)		-0.0068 (0.0165)		-0.0052 (0.0167)		-0.0079 (0.0197)	
Vivienda	0.0466 (0.0150)	***	0.0427 (0.0148)	***	0.0448 (0.0232)	*	0.0513 (0.0237)	**
Desempleo	0.0292 (0.0043)	***	0.0307 (0.0045)	***	0.0023 (0.0068)		0.0017 (0.0073)	
Prestaciones familiares/infancia	0.0180 (0.0072)	**	0.0093 (0.0068)		0.0111 (0.0107)		0.0021 (0.0107)	
Enfermedad e invalidez	-0.0006 (0.0031)		-0.0037 (0.0036)		-0.0065 (0.0052)		-0.0097 (0.0060)	
Viudedad					0.0039 (0.0100)		0.0197 (0.0151)	
Pensiones por jubilación					0.0183 (0.0038)	***	0.0195 (0.0040)	***
Discapacidad					0.0073 (0.0098)		-0.0034 (0.0125)	
Crecimiento del PIB (%)	0.0016 (0.0003)	***	0.0012 (0.0003)	***	0.0024 (0.0005)	***	0.0021 (0.0005)	***
Efectos fijos por país	No incluidos en el modelo		Incluidos y conjuntamente significativos		No incluidos en el modelo		Incluidos y conjuntamente significativos	
R-cuadrado	0.5185		0.9455		0.3117		0.9064	
Obs.	446		446		446		446	

Nota: ***, **, * indican el rechazo de la hipótesis nula a los niveles de significación del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Nuestros resultados sugieren que no todas las categorías de gasto social contribuyen a aliviar significativamente la desigualdad de ingresos.

En primer lugar, el gasto social en vivienda parece tener un efecto muy relevante en la reducción de la desigualdad, no sólo por su elevada significación en las cuatro iteraciones de nuestro modelo, sino también por el valor del coeficiente estimado. Así, un aumento del

gasto en vivienda del 1% del PIB supondría una reducción de la desigualdad de alrededor del 4 o 5% del nivel de partida, la mayor de las reducciones estimadas para el mismo aumento en cualquier categoría de gasto social. Este resultado es una novedad relevante de nuestro estudio, pues en ninguna de las investigaciones analizadas en la revisión de la literatura se destaca la importancia de esta categoría de gasto para aliviar la desigualdad.

El gasto en prestaciones por desempleo también parece tener un efecto significativo en la reducción de la desigualdad, pero sólo en el primero de nuestros modelos. En ese caso, un aumento del gasto del 1% del PIB en esta categoría conducirá a una reducción de aproximadamente el 3% de la desigualdad inicial. Sin embargo, el gasto en este tipo de prestaciones es profundamente contracíclico, por lo que su eficacia en la reducción de la desigualdad se verá debilitada por los efectos económicos negativos derivados de las recesiones.

A continuación, el gasto en prestaciones familiares y ayudas a la infancia se presenta como significativo para explicar la reducción relativa de la desigualdad, refrendando la evidencia de la literatura previa (Wang et al., 2012; Leventi et al., 2019; Miežienė y Krutulienė, 2019). No obstante, esta variable sólo es significativa en una de las iteraciones de nuestro modelo, a diferencia de lo que ocurre con el resto de regresores comentados en esta sección, que se muestran significativos en ambas variaciones de cada modelo.

Por otra parte, en las versiones de nuestro modelo en las que se incluye como variable explicativa, el gasto en pensiones de jubilación tiene un impacto significativo en la reducción de la desigualdad de ingresos, con reducciones de alrededor del 2% en la desigualdad inicial por cada 1% de aumento del PIB. Estos resultados ponen de manifiesto la capital importancia de las pensiones de jubilación en el alivio de las desigualdades, algo que ya había sido señalado en la literatura previa (Caminada y Goudswaard, 2009, 2010; Wang et al., 2012), y que es especialmente relevante dada la crisis de envejecimiento que se avecina en todos los países europeos.

De igual manera, cabe destacar que el ciclo económico tiene un papel esencial a la hora de explicar la eficacia de la redistribución a través del gasto social. En las cuatro versiones del modelo, la tasa de crecimiento del PIB tiene un coeficiente estimado positivo y significativo, de modo que cada punto adicional que crece la economía de un determinado país contribuye a mejorar la eficacia de sus políticas redistributivas, ocurriendo lo contrario durante períodos recesivos del ciclo económico.

Por último, los efectos fijos específicos de cada país son conjuntamente significativos en ambos modelos, lo que implica que existen diferencias relevantes en la efectividad de las políticas de gasto social redistributivo que no se pueden atribuir a la cantidad invertida en estos programas, sino a otros factores, como, por ejemplo, el diseño de los programas a los que se destina el gasto, el buen funcionamiento de la burocracia y las instituciones públicas, etc.

Según nuestros resultados, los países escandinavos alcanzan sistemáticamente niveles de reducción de la desigualdad superiores a los que debería conllevar su nivel de gasto social, mientras que los países del sur de Europa presentan una reducción de la desigualdad muy por debajo del nivel que debería producir su nivel de gasto (los coeficientes estimados por país se muestran en el Cuadro 5 del Anexo 1). Estos resultados concuerdan con estudios anteriores (Caminada y Goudswaard, 2009, 2010) que también señalaban a los países escandinavos como los más efectivos y a los mediterráneos como los más deficientes a la hora de mitigar la desigualdad, una vez se ha tenido en cuenta el volumen de gasto en cada categoría.

Lo anterior es consistente con la tipología general de estados del bienestar europeos, que presenta tradicionalmente a países mediterráneos con sistemas de protección social más rudimentarios y centrados especialmente en el pago de pensiones, en contraposición con los sistemas de las socialdemocracias del norte de Europa, donde no sólo el volumen de gasto es mayor, sino que también la diversidad de programas y el diseño de los mismos lleva a una mayor efectividad a la hora de combatir la desigualdad y la pobreza (Esping-Andersen, 1990; Leibfried, 1993).

En relación con la dispar efectividad de los diferentes países de la muestra independiente del volumen del gasto asignado a programas de transferencias sociales, una versión preliminar del modelo incluyó como variable explicativa la proporción que los gastos administrativos derivados del gasto social en transferencias representan sobre el gasto social total. Con ello se pretendía captar el posible efecto de un excesivo peso de la burocracia asociada a este tipo de programas, que acabase por lastrar la eficacia de las políticas sociales. Sin embargo, se descartó su inclusión en el modelo final al no mostrarse significativa en ninguna de las versiones de nuestro modelo.

5. Conclusiones

En línea con la literatura anterior, nuestros resultados sugieren que el gasto social es un mecanismo clave para abordar el cada vez más acuciante problema de la desigualdad de ingresos, y ponen de relieve el papel de la distribución del gasto social para explicar su eficacia en la reducción de la desigualdad.

Según los resultados obtenidos en nuestro análisis de regresión, de los ocho componentes en los que se divide el gasto en transferencias y prestaciones sociales, sólo tres parecen contribuir de manera consistente a aliviar eficazmente la desigualdad de ingresos: el gasto en vivienda, las prestaciones por desempleo y las pensiones por jubilación. En comparación con investigaciones anteriores, nuestros resultados destacan la especial importancia del gasto público en vivienda para reducir la desigualdad antes de impuestos, al tiempo que aportan nuevas pruebas sobre la importancia de los programas de seguridad social, como las pensiones y las prestaciones por desempleo.

Dado que el gasto en dos de las tres categorías mencionadas depende en gran medida de circunstancias que escapan al control de los responsables políticos, como el ciclo económico y el envejecimiento de la población, el gasto social en vivienda se presenta como la principal forma de reducir la desigualdad a través del gasto discrecional, sobre todo teniendo en cuenta el valor relativamente elevado que toman sus coeficientes estimados.

Sin embargo, aunque todo lo anterior es de una indudable relevancia, no podemos dejar de destacar que el reparto del gasto en determinadas categorías no representa una solución inmediata para el problema la desigualdad, sino que, de acuerdo con nuestros resultados, las políticas de gasto en transferencias deben estar apoyadas por una asignación eficiente de las cantidades invertidas en cada categoría y en un funcionamiento adecuado de la administración pública que evite, como es el caso de los países del sur de Europa, la obtención de resultados mediocres. Así, los países mediterráneos, con estados del bienestar tradicionalmente menos sofisticados deberán mejorar de manera significativa en el diseño e implementación de los programas de trasferencias públicas si quieren obtener resultados similares a sus homólogos del norte de Europa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario seguir investigando las causas concretas de los resultados redistributivos tan dispares de algunos países, que, como

señalamos en nuestra investigación, no guardan una relación perfecta con los niveles de gasto. Asimismo, sería recomendable completar este análisis con uno sobre el impacto redistributivo a través de impuestos, que los datos ofrecidos por la EU-SILC no nos permiten capturar.

Bibliografía

- Alesina, A. and Perotti, R. (1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*, 40(6), 1203-1228.
- Alesina, A. and Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-490.
- Anderson, E., d'Orey, M. A. J., Duvendack, M. and Esposito, L. (2018). Does Government Spending Affect Income Poverty? A Meta-Regression Analysis. *World Development*, 103, 60-71.
- Björklund, A., and Palme, M. (2000). The evolution of income inequality during the rise of the Swedish welfare state 1951 to 1973. *SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance No 450*.
- Caminada, K. and Goudswaard, K. (2009). Social Expenditure and Poverty Reduction in the EU-15 and Other OECD countries. *Department of Economics Research Memorandum*.
- Caminada, K., and Goudswaard, K. (2010). How Well is Social Expenditure Targeted to the Poor? In P. Saunders and R. Sainsbury (eds.) *Social Security, Poverty and Social Exclusion in Rich and Poorer Countries*. International Studies On Social Security, 16, 97-112.
- Caminada, K., Goudswaard, K. and Koster, F. (2012). Social Income Transfers and Poverty: A Cross-Country Analysis for OECD Countries. *International Journal of Social Welfare*, 21(2), 115-126.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Förster, M. F. and Mira D'Ercole, M. (2005). Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. *OECD, Social, Employment and Migration Working Papers No. 22*.
- Gilens, M. and Page, B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- Guillaud, E., Olckers, M. and Zemmour, M. (2020). Four Levers of Redistribution: The Impact of Tax and Transfer Systems on Inequality Reduction. *Review of Income and Wealth*, 66(2), 444-466.
- Heady, C., Mitrakos, T. and Tsakloglou, P. (2001). The distributional impact of social transfers in the European Union: evidence from the ECHP. *Fiscal Studies*, 22(4), 547-565
- Joumard, I., Pisu, M., and Bloch, D. (2013). Tackling income inequality: The role of taxes and transfers. *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 37-70.
- Kim, H. (2000). Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States. *International Social Security Review*, 53(4), 105-129.
- Knowles, S. (2005). Inequality and Economic Growth: The Empirical Relationship Reconsidered in the Light of Comparable Data. *The Journal of Development Studies*, 41(1), 135-159.

- Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State? On integrating poverty regimes in the European Community. In C. Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State* (pp. 133–156). Oxford: Blackwell.
- Leventi, C., Sutherland, H. and Tasseva, I. V. (2019). Improving Poverty Reduction in Europe: What Works Best Where? *Journal of European Social Policy*, 29(1), 29-43.
- Lindsey, B. and Teles, S. M. (2017). *The Captured Economy: How the Powerful Enrich Themselves, Slow Down Growth, and Increase Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Lustig, N., Pessino, C. and Scott, J. (2014). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue. *Public Finance Review*, 42(3), 287-303.
- Miežienė, R. and Krutulienė, S. (2019). The Impact of Social Transfers on Poverty Reduction in EU Countries. *Baltic Journal of European Studies*, 9(1), 157-175.
- Notten, G. and Guio, A-C. (2019). The Impact of Social Transfers on Income Poverty and Material Deprivation. In *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe* by B. Cantillon, T. Goedemé and J. Hills, Eds. Oxford: Oxford University Press, 85-107.
- OECD (2009). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013). *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty: Results from the OECD Income Distribution Database*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014a). *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the Crisis a Game Changer?* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014b). *Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014c). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. Paris: OECD Publishing.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, 84(3), 600-621.
- Wang, C., Caminada, K. and Goudswaard, K. (2012). The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries. *International Social Security Review*, 65(3), 27-48.
- Wolff, E. N. and Zacharias, A. (2007). The Distributional Consequences of Government Spending and Taxation in the US, 1989 and 2000. *Review of Income and Wealth*, 53(4), 692-715.

Anexo 1

Cuadro 3. Cronología de implementación de la EU-SILC por país



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Cuadro 4. Gasto medio por categoría como porcentaje del PIB, 2004-2018

País	Exclusión social	Vivienda	Desempleo	Familia Infancia	Viudedad	Jubilación	Discapacidad	Enfermedad
AUT	0.4571	0.1214	1.5571	2.8786	1.8429	11.9571	2.0643	7.1786
BEL	0.7267	0.1800	3.1267	2.1200	1.9867	9.4667	2.0533	7.6667
BGR	0.2786	0.0000	0.4643	1.6143	0.8214	7.1286	1.2429	4.2500
CHE	0.5533	0.2467	0.9400	1.4467	1.2267	10.1733	2.3267	7.2067
CYP	1.1071	0.5571	1.3500	1.6643	1.1643	7.9429	0.6857	3.7571
CZE	0.3000	0.1733	0.6200	1.7533	0.6733	7.6800	1.3267	5.9133
DEU	0.1857	0.6071	1.4214	3.0714	2.0214	9.2857	2.1929	9.0143
DNK	1.2667	0.6800	1.8000	3.7667	0.2400	11.6267	4.9800	6.6733
ESP	0.2071	0.1571	2.6071	1.3000	2.1857	8.1929	1.6643	6.5000
EST	0.1000	0.0143	0.4286	1.7857	0.1000	6.3143	1.5786	4.3571
FIN	0.7500	0.5000	2.2214	3.0143	0.8643	10.3214	3.2286	6.9000
FRA	0.8643	0.8000	1.8857	2.4786	1.7571	11.9500	1.9429	8.8286
GBR	0.8500	1.2214	0.5643	2.8571	0.2429	10.8500	1.8429	7.9857
GRC	0.1000	0.0357	1.1500	1.0000	2.2929	12.1000	1.4786	5.6643
HRV	0.2636	0.0000	0.5273	1.7182	2.0091	6.7636	2.5636	6.9909
HUN	0.1000	0.4667	0.5867	2.5067	1.1933	8.4533	1.6733	5.3867
IRL	0.2714	0.5000	2.1786	1.9929	0.6214	5.0857	0.9643	7.2143
ISL	0.6071	0.6357	0.7429	2.6857	0.5286	5.5071	3.3071	7.9071
ITA	0.3800	0.0000	1.2933	1.1133	2.5333	13.3333	1.5400	6.6067
LTU	0.3867	0.0267	0.5000	1.4400	0.4733	6.4000	1.4667	4.3933
LUX	0.4714	0.2643	1.1786	3.5786	1.9071	6.1286	2.5071	5.4286
LVA	0.1333	0.1067	0.6933	1.3467	0.2333	6.7400	1.1467	3.5667
MKD	0.2000	0.0000	0.1333	0.9000	1.6667	5.6000	1.4333	4.1333
MLT	0.3000	0.1714	0.5286	1.0714	1.6500	7.6071	0.8429	5.7143
MNE	0.5200	0.0000	0.4000	1.0800	2.3400	7.3800	1.5200	5.0600
NLD	1.1571	0.3786	1.3286	1.1000	1.1929	9.9571	2.3643	9.1500
NOR	0.7286	0.1000	0.6143	3.0571	0.3000	7.9357	4.2571	7.6286
POL	0.1714	0.0786	0.3786	1.3929	1.9643	9.1500	1.7286	4.2500
PRT	0.2467	0.0000	1.2200	1.2000	1.7467	11.0000	1.9667	6.3133
ROU	0.2357	0.0000	0.2714	1.5000	0.6357	6.7714	1.2000	3.7786
SRB	0.4545	0.0273	0.7182	1.1818	2.0182	9.4091	1.6455	5.4364
SVK	0.4071	0.0071	0.6571	1.6286	0.8786	6.5571	1.4786	5.2143
SVN	0.5929	0.0000	0.6286	1.8929	1.3857	9.2857	1.5786	7.3571
SWE	0.7533	0.4400	1.1933	2.9000	0.4400	11.6533	3.5667	7.3467
TUR	0.1429	0.0000	0.1571	0.3429	1.3143	5.5857	0.3571	3.8071

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Cuadro 5. Coeficientes estimados de los efectos fijos por país

	Modelo I		Modelo II	
BEL	0.0125 (0.0099)		0.0742 (0.0220)	***
BGR	-0.0745 (0.0124)	***	-0.0368 (0.0280)	
CHE	-0.0154 (0.0109)		0.0212 (0.0241)	
CYP	-0.1077 (0.0198)	***	-0.1002 (0.0305)	***
CZE	0.0038 (0.0085)		0.1046 (0.0251)	***
DEU	-0.0119 (0.0116)		0.0916 (0.0167)	***
DNK	0.0665 (0.0153)	***	0.0680 (0.0593)	
ESP	-0.1091 (0.0105)	***	-0.0602 (0.0209)	***
EST	-0.0580 (0.0119)	***	0.0075 (0.0381)	
FIN	0.0312 (0.0073)	***	0.0628 (0.0331)	*
FRA	-0.0361 (0.0128)	***	-0.0160 (0.0185)	
GBR	0.0105 (0.0175)		-0.0208 (0.0332)	
GRC	-0.1006 (0.0122)	***	-0.0705 (0.0217)	***
HRV	0.0130 (0.0089)		0.0628 (0.0255)	**
HUN	0.0399 (0.0104)	***	0.0856 (0.0176)	***
IRL	0.0773 (0.0084)	***	0.1049 (0.0340)	***
ISL	0.0043 (0.0088)		0.0720 (0.0490)	
ITA	-0.0997 (0.0118)	***	-0.1268 (0.0222)	***
LTU	-0.0420 (0.0130)	***	0.0030 (0.0361)	
LUX	-0.0184 (0.0095)	*	0.0553 (0.0237)	**
LVA	-0.0919 (0.0139)	***	-0.0509 (0.0350)	
MKD	-0.0586 (0.0160)	***	0.0005 (0.0309)	
MLT	-0.0152 (0.0125)		-0.0055 (0.0209)	
MNE	-0.0235 (0.0149)		-0.0516 (0.0245)	**
NLD	0.0277 (0.0214)		0.0666 (0.0399)	*
NOR	0.1160 (0.0064)	***	0.1535 (0.0557)	***

POL	-0.0383 (0.0129)	***	-0.0352 (0.0221)	
PRT	-0.0624 (0.0109)	***	-0.0495 (0.0171)	***
ROU	-0.0476 (0.0144)	***	0.0151 (0.0308)	
SRB	-0.0422 (0.0135)	***	-0.0279 (0.0201)	
SVK	-0.0174 (0.0107)		0.0937 (0.0301)	***
SVN	0.0590 (0.0098)	***	0.0891 (0.0179)	***
SWE	0.0798 (0.0066)	***	0.1209 (0.0375)	***
TUR	-0.1137 (0.0185)	***	-0.1787 (0.0319)	***

Nota: ***, **, * indican el rechazo de la hipótesis nula a los niveles de significación del 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.