



W

28
(9117)

Documento de Trabajo
9117



LA MEDICION DE LOS EFECTOS
REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO

Luis Ayala Cañón

Rosa Martínez López

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO
<hr/>
Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: n°
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: <hr/>
<hr/>
Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

**LA MEDICION DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS
DEL GASTO PUBLICO**

Luis Ayala Cañón *

Rosa Martínez López **

* Universidad de Castilla La Mancha

** Instituto de Estudios Fiscales

**LA MEDICION DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS
DEL GASTO PUBLICO**

Luis Ayala Cañón

Rosa Martínez López

INDICE

I. INTRODUCCION

II. LAS BASES TEORICAS PARA EL ESTUDIO DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO

II.1. LOS DIFERENTES ENFOQUES DE INCIDENCIA DEL GASTO

- a) Enfoque del flujo de dinero o incidencia impacto.
- b) Enfoque "¿En beneficio de quién se hace el gasto?" o incidencia normativa.
- c) Incidencia del gasto.
- d) Incidencia del beneficio.

II.2. LA ASIGNACION CONVENCIONAL DE BENEFICIOS DEL GASTO PUBLICO

II.3. EL MODELO DE AARON Y McGUIRE

II.4. LA CORRIENTE HETERODOXA

III. PROBLEMAS METODOLOGICOS Y CONCEPTUALES EN EL ANALISIS DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO

III.1. ¿COMO HA DE MEDIRSE EL BENEFICIO QUE GENERA EL GASTO PUBLICO?

III.2. CRITERIOS PARA LA IMPUTACION DEL GASTO

- a) La asignación del gasto en transferencias.
- b) La asignación del gasto en bienes y servicios divisibles.
- c) La asignación del gasto no divisible.

III.3. LAS UNIDADES DE ANALISIS Y SU AGRUPACION

III.4. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS Y EL CONCEPTO DE RENTA INICIAL

IV. LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS EN ESPAÑA

V. LOS EFECTOS DEL GASTO EN PENSIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DE ESPACIAL DE LA RENTA. EL CASO DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION.

Entre las razones que propician la intervención del Estado según la teoría normativa de la actividad financiera, ocupa un lugar destacado la necesidad de actuación en favor de una distribución de la renta más justa que la resultante del juego de las fuerzas del mercado.

Entre los distintos mecanismos correctores de esa distribución, sobresale por su importancia el gasto público a través de sus diferentes partidas. A partir de la reconstrucción de las economías europeas después de la Segunda Guerra Mundial, la consolidación de los distintos Estados de Bienestar en la mayoría de los países occidentales, propició una expansión del gasto sin precedentes en la historia económica mundial.

Sin embargo, a pesar de esta importancia cuantitativa, apenas disponemos de criterios que nos permitan evaluar con rigor la capacidad del gasto para alterar positivamente la distribución de la renta. Esto es especialmente relevante en el contexto actual, en el que distintos grupos sociales reclaman la necesidad de un redimensionamiento del Estado y la privatización de ciertos servicios sociales.

La aparente esterilidad en la investigación sobre los efectos redistributivos del gasto contrasta con la vertiente del ingreso, donde en consonancia con la mayor importancia que históricamente ha recibido en círculos académicos, existe un campo mucho más elaborado y fructífero.

Nos encontramos así, con pocas posibilidades para conocer la posible incidencia sobre la distribución de la renta de una cantidad, que en nuestro país sobrepasa el 40% del PIB, por lo que el diseñar nuevos criterios efectivos se convierte en una exigencia.

El objetivo de este trabajo es ahondar en esta problemática trazando un recorrido crítico alrededor de los distintos estudios realizados hasta el momento, que nos permita valorar el actual estado de la cuestión. Para ello, en el Capítulo II, se ofrece una revisión de las líneas de investigación predominantes sobre la cuestión. Los problemas metodológicos inherentes a cada uno de estos enfoques se estudian con detenimiento en el Capítulo III, dedicando el IV y el V a la realidad española, realizando por un lado una revisión crítica de los principales estudios elaborados en nuestro país, y en último lugar, una estimación aplicada a España para una partida concreta de gasto, atendiendo a criterios diferentes a los habituales.

II. LAS BASES TEORICAS EN EL ESTUDIO DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO.

II.1. LOS DIFERENTES ENFOQUES DE INCIDENCIA DEL GASTO.

Los problemas tradicionales de ausencia de un cuerpo teórico sólido en el estudio del gasto público, comparado con el mayor desarrollo de la vertiente del ingreso, son aún más evidentes cuando nos planteamos analizar de qué forma cumple el Estado con su función redistributiva. Los estudios sobre esta parcela de la Hacienda Pública han sido escasos en relación a otras funciones, como la eficiencia o la eficacia. Así, no disponemos de un criterio uniforme que nos permita evaluar de manera objetiva el grado en que el Estado incide sobre la distribución de la renta a través del gasto. Lo contrario sucedía en el caso de la eficiencia, existiendo un consenso generalizado al situar el óptimo paretiano como punto de referencia, o en el caso de la eficacia, donde se han desarrollado técnicas de análisis relativamente más depuradas, como el coste-beneficio.

Nos encontramos así con una bibliografía sobre el tema que sin ser abundante, presenta un elevado grado de dispersión. En

este contexto, resulta difícil agrupar los distintos enfoques que han pretendido aproximarse a esta problemática.

Un criterio para clasificar estos enfoques puede partir de las distintas concepciones existentes sobre cuáles deben ser los efectos que hay que medir, o en otras palabras, qué se entiende por incidencia. Gillespie¹, en el que probablemente sea el estudio pionero sobre el tema que nos ocupa, argumenta que la posición de cada familia según su renta en relación a las otras, se ve alterada por el pago obligatorio de impuestos que tiene que realizar y por los beneficios que recibe del gasto público. Así, define la incidencia fiscal como los cambios en las posiciones relativas de las familias originados por las políticas de ingresos y gastos del sector público.

Tendríamos por tanto, una doble vertiente. Por un lado, nos encontramos con los efectos que produce la política impositiva sobre la distribución de la renta entre los ciudadanos y por otro, los efectos derivados de los gastos gubernamentales, que es el tema objeto de nuestro estudio, y que como ya hemos indicado, presenta una literatura mucho menos rica que la existente en relación a la otra vertiente.

En relación al gasto, para examinar la incidencia, debemos considerar distintos aspectos. Las diferentes perspectivas de los enfoques, se deben en muchos casos, a la propia naturaleza del gasto. Existen gastos en bienes y servicios públicos en los que es posible la asignación directa entre los ciudadanos. Lo mismo ocurre con los pagos en transferencias. Sin embargo, existen determinados gastos en bienes y servicios que no permiten la asignación directa. Esto provoca que florezcan distintas hipótesis que originan aproximaciones alternativas.

Por otro lado, podemos distinguir entre efectos directos sobre los ciudadanos, y efectos indirectos, entendiendo estos

¹Véase Gillespie (1965).

últimos como los cambios en la distribución de la renta originados por las alteraciones en las retribuciones de los factores productivos y los precios de los productos, como consecuencia del gasto del sector público².

Nos encontramos, por tanto, con distintas orientaciones a la hora de evaluar empíricamente la incidencia del gasto³. Esa variedad introduce limitaciones considerables para realizar una clasificación certera de los distintos enfoques existentes sobre la medición de los efectos redistributivos del gasto público.

Sin embargo, De Wulf⁴, en uno de los estudios sintéticos más completos y conocidos sobre el tema, agrupa certeramente los distintos enfoques en cuatro:

a) Enfoque del flujo de dinero o incidencia impacto:

Se analiza el gasto del gobierno como un flujo monetario que va dirigido a individuos o lugares concretos. El gasto se asigna, por tanto, entre los que lo perciben directamente. Se produce lógicamente una identidad contable entre los costes y los beneficios.

Esta aproximación deja al descubierto varias lagunas. El propio hecho de considerar únicamente los beneficiarios directos, excluye la consideración de los efectos indirectos del gasto público. De este modo, el enfoque sólo parece adecuado en el caso del gasto en transferencias monetarias. Por otro lado, el enfoque ignora los efectos que provoca la actuación del Gobierno sobre los precios de factores y productos, causantes también de cambios

²Mc Lure (1972) nos ofrece un riguroso marco analítico con el que podemos contemplar la incidencia del gasto público desde una óptica de equilibrio general.

³En Medel y Molina (1984), podemos encontrar una síntesis valiosa sobre los distintos conceptos de incidencia y cómo ha ido desarrollándose el debate teórico que ha suscitado este tema.

⁴Véase De Wulf, L (1981).

en la distribución de la renta.

b) Enfoque "¿ En beneficio de quien se hace el gasto ?" o incidencia normativa:

La mayoría de los estudios realizados sobre incidencia del gasto pertenecen a este grupo. Como su propio nombre indica, se trata de identificar los beneficiarios potenciales del gasto público. A partir de las cifras correspondientes a cada tipo de gasto, se realizan estimaciones sobre su asignación, sin preguntarse de qué forman valoran los gastos sus beneficiarios. Evidentemente, en este caso también se produce una igualación entre el coste y los beneficios⁵.

Las críticas a este enfoque se centran en la arbitrariedad que existe a la hora de asignar los beneficios y en las dificultades para determinar correctamente qué parte del gasto público total son bienes públicos que puedan ser asignados.

Sin embargo, también presenta ventajas notables entre las que destaca como hemos dicho, la tradición en este tipo de estudios, su coherencia con el análisis de la incidencia impositiva y sobre todo, constituye una primera aproximación útil en el conocimiento de los efectos de la política fiscal por el lado del gasto, sobre las posiciones relativas de renta de las familias.

c) Incidencia del gasto:

Se trata del enfoque al que hacíamos referencia anteriormente, con la propuesta de Mc Lure. Este tipo de estudios trata de investigar la posible influencia sobre la posición relativa de renta de las familias, de los cambios producidos sobre los precios de los factores y los productos por el gasto

⁵O'Higgins, M. y Ruggles, P (1981) justifican el adoptar esta metodología ante la imposibilidad de considerar la utilidad en la medición de los beneficios del gasto público.

público.

La identidad contable a la que hacíamos alusión en los dos enfoques anteriores, no se da necesariamente ahora. La relación entre el volumen del gasto y los efectos generales sobre los precios de factores y productos es difusa y adquiere una dimensión temporal siendo imposible contabilizarla.

El mayor inconveniente de esta forma de contemplar la incidencia del gasto es su escasa operatividad. Podríamos analizar con precisión los problemas del equilibrio general, como afirma De Wulf, si dispusiéramos de los datos suficientes para construir un modelo gigantesco de la economía. A esto se le suma que necesitaríamos establecer una comparación de la realidad con lo que ocurriría si no existiera el sector público, lo que resulta francamente complicado, como veremos más adelante.

d) Incidencia del beneficio:

Este último enfoque afronta el problema que ya hemos mencionado de la valoración de los beneficios por los propios afectados y que como vimos, no era resuelto por los anteriores enfoques.

Como en el caso anterior, no se produce la identidad entre costes y beneficios. Si los servicios no se valoran a su coste de producción, debemos considerar una metodología alternativa que nos permita que dichos beneficios no se igualen a los costes.

Este enfoque resulta novedoso en el sentido de que cada ciudadano es el mejor conocedor de su propio bienestar, lo que permite evaluar con más precisión los cambios de la posición relativa de bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, los estudios elaborados desde esta óptica no son muy numerosos, lo que se debe fundamentalmente a su escasa operatividad. De todas formas, en los últimos años han existido avances destacados.

II.2. LA ASIGNACION CONVENCIONAL DE BENEFICIOS DEL GASTO PUBLICO.

Como indicábamos al principio del trabajo, los estudios sobre incidencia del gasto público aparecen con posterioridad a los de incidencia impositiva⁶. A finales de los cincuenta, algunos autores realizan los primeros intentos de analizar de forma simultánea la doble incidencia presupuestaria⁷. La aparición en 1963 del trabajo mencionado anteriormente de Gillespie viene a llenar este vacío, tratándose del eje de referencia de la mayoría de los estudios realizados hasta el momento sobre incidencia del gasto público.

Gillespie se propone analizar el impacto redistributivo de varias políticas de gasto, combinándolo posteriormente con un análisis similar desde el lado de la imposición, para así poder obtener una evaluación del impacto redistributivo total de la estructura presupuestaria.

Su aportación, y la del elevado número de autores que siguieron sus pautas, se inscribe en el enfoque que en la clasificación del apartado anterior denominábamos incidencia normativa. Se trata de determinar los siguientes elementos:

- 1.- los grupos beneficiarios para quien se realizan los

⁶En la década de los cincuenta ya se había desarrollado un cuerpo teórico sólido sobre la incidencia impositiva. Prueba de ello es la aparición de los trabajos de Bishop, Musgrave y Newman.

⁷Existen algunos precedentes, pero todavía presentaban muchas lagunas: ADLER, J. (1951): "The Fiscal System, the Distribution of Income and Public Welfare", incluido en POOLE, E.K. : Fiscal Policies and the American Economy. New York : Prentice - Hall; TUCKER, R.S. (1953): "The distribution of Government Burdens and Benefits", American Economic Review, Papers and Proceedings, 48, pp. 518-535; o más adelante, en la línea de complementar los estudios de incidencia impositiva con incidencia del gasto público, BROWNLEE, O. H. (1960): Estimated Distribution of Minnesota Taxes and Public Expenditure Benefits. Minneapolis: University of Minnesota Press.

gastos, lo que implica establecer criterios de asignación;

2.- el coste medio de provisión del servicio para cada grupo;

3.- la distribución de los grupos beneficiarios para cada estrato de renta.

Para ello, tenemos que disponer en primer lugar de los datos de gasto público ordenados por funciones⁸, distinguiendo entre los gastos que son directamente asignables y aquellos con los que no sucede lo mismo (el ejemplo paradigmático es el gasto público en defensa). El siguiente paso es establecer para cada gasto distintas hipótesis asignativas, lo que constituye el aspecto más significativo de todo el proceso, ya que todas las alternativas implican juicios de valor, siendo el grado de arbitrariedad tan elevado, que el mismo hecho de escoger una u otra hipótesis nos puede dar resultados radicalmente distintos. Esta necesidad de establecer hipótesis ad hoc es, por tanto, el punto más vulnerable a las críticas. El propio Gillespie asumía al final de su estudio esta cuestión, reconociendo sus limitaciones, pero planteando la dificultad de elaborar mejores alternativas.

Una vez identificados los beneficiarios potenciales, habitualmente clasificados por estratos de renta, hay que imputar los beneficios a las unidades escogidas (hogar, individuo, etc.). Ante esto, según Gillespie, la mejor manera de actuar es imaginar la ausencia del sector público en la economía, y medir los beneficios recibidos como porcentaje de la renta anterior a la introducción del sector público. Sin embargo, como señala Bandrés⁹, el estimar la renta inicial no consiste simplemente en deducir los correspondientes ingresos y gastos públicos, sino que

⁸O'Higgins y Ruggles, P. (1981) advierten en su estudio de la necesidad de depurar la información referente al gasto en las cuentas nacionales, ya que no siempre resultan apropiadas para un análisis de redistribución (p.e.: incluyen Deuda Pública).

⁹Bandrés Moliné, E. (1990), pp. 22-23.

recordando lo que comentábamos al hablar del enfoque "incidencia del gasto", habría que deducir entre otros, los cambios en los precios de factores y productos.

A partir del proceso descrito, se abren distintas líneas de investigación, referentes tanto a las variables como a las hipótesis de asignación, habiéndose desarrollado una gran variedad de estudios, que han incrementado notablemente las posibilidades de un conocimiento más real de los efectos distributivos del gasto.

La operatividad del planteamiento descrito constituye sin duda alguna, su principal atractivo. Su debilidad más notoria radica en su escaso grado de formalización, consecuencia de su reducido bagaje teórico, que permite la proliferación de hipótesis particulares en cada estudio, basadas más en interpretaciones intuitivas que en la teoría económica.

II. 3. EL MODELO DE AARON Y McGUIRE.

En el inicio de la década de los setenta, Henry Aaron y Martin McGuire¹⁰, ante la insuficiencia teórica que presentaban los planteamientos enunciados en el epígrafe anterior, intentaron presentar una metodología alternativa. Para ello, se basaron en el desarrollo incipiente en aquel momento de la teoría de los bienes públicos. Su objetivo era afrontar el problema de valoración de los beneficios por los propios interesados (incidencia del beneficio).

En su análisis parten de una situación de eficiencia en la provisión de bienes públicos, con la solución de equilibrio de Lindahl (la suma de las relaciones marginales de sustitución entre bienes públicos y privados de todos los hogares es igual al coste marginal del bien público). Suponemos que cada hogar paga cierta cifra de impuestos $t(i)$ por cada cantidad de bien

¹⁰Aaron, H. y Mc Guire, M. (1970).

público. El equilibrio de Lindahl se cumple si la $RMS(i) = t(i)$ para cada hogar. Si $t(i)$ es menor (mayor) que $RMS(i)$, el hogar valora el bien público más (menos) que el coste que paga por él. El efecto redistributivo del bien público está incluido en la diferencia entre ambas cantidades.

Existen muchas dificultades para contrastar empíricamente el desarrollo anterior. Carecemos de la posibilidad de conocer las relaciones marginales de sustitución entre bienes públicos y privados. Frente a este problema, debemos optar entre dos alternativas: o renunciar a medir los efectos redistributivos o realizar estimaciones arbitrarias sobre las funciones de utilidad.

Aaron y McGuire optan por la segunda vía, realizando una serie de hipótesis de carácter muy restrictivo, previamente a la estimación de las funciones de utilidad. Destaca entre ellas, por haberse convertido posteriormente en blanco de las críticas, su afirmación sobre la independencia entre la utilidad proporcionada por los bienes públicos y la proporcionada por el resto de bienes.

Llegan al resultado de que a cada hogar se le puede imputar un porcentaje del valor total del bien público puro, proporcional a la inversa de su utilidad marginal de la renta:

siendo:

$$Y_p(i) = Y_p \frac{1}{f[Y_D(i)+Y_S(i)]} ;$$

$Y_p(i)$: beneficios derivados de los bienes públicos indivisibles para el hogar i ;

Y_p : gasto público indivisible total;

$Y_D(i)$: renta disponible del hogar i ;

$Y_S(i)$: beneficios derivados de los bienes públicos divisibles para el hogar i .

A partir de la siguiente ecuación, se hace necesario estimar una función de utilidad que nos permita determinar el denominador presente en la segunda parte de la igualdad. Aaron y McGuire obtienen dos funciones distintas a partir de un estudio realizado por la Tax Foundation sobre incidencia presupuestaria¹¹.

La primera de las funciones que obtienen es:

$$U(i) = \underline{A} \log [Y_p(i)+Y_s(i)] + \underline{B};$$

siendo A y B dos constantes arbitrarias y la utilidad marginal:

$$\frac{dU(i)}{d[Y_p(i)+Y_s(i)]} = \underline{A} / [(Y_p(i)+Y_s(i))]$$

La segunda función es la siguiente:

$$U(i) = \underline{E} - \frac{\underline{C}}{[Y_p(i)+Y_s(i)]}$$

siendo de nuevo E y C constantes arbitrarias y la utilidad marginal:

$$\frac{dU(i)}{d[Y_p(i)+Y_s(i)]} = \underline{C} / [Y_p(i)+Y_s(i)]^2$$

Del análisis que acabamos de completar se deduce la necesidad de estimar funciones de utilidad si queremos disponer de una estimación correcta de los efectos distributivos del gasto. Sin embargo, como señala Maital¹², Aaron y McGuire a pesar de realizar un saludable esfuerzo teórico y resolver de forma satisfactoria la arbitrariedad en la elección de criterios, introducen otra arbitrariedad, al estar abierta al juicio particular la elección de una función de utilidad determinada.

Maital trata de superar esta dificultad a través de tres

¹¹TAX FOUNDATION, INC (1967): Tax Burdens and Benefits of Government Expenditures by Income Class, 1961 and 1965. New York.

¹²Véase Maital (1973).

aproximaciones diferentes con el objetivo de encontrar un parámetro fijo del que dependa la utilidad marginal de la renta.

A partir de este modelo se abre una nueva vía en el estudio de los efectos redistributivos del gasto público¹³, aunque menos desarrollada que la que denominábamos convencional.

El modelo y sus desarrollos posteriores no ha estado exento de críticas. Brennan¹⁴ realiza una doble objeción. Por un lado, plantea el problema de la información requerida, observando que es imposible conocer de forma rigurosa la relación marginal de sustitución exigida por el modelo. La segunda crítica se centra en el planteamiento inicial del modelo, que según Brennan, quiebra el principio de equidad horizontal, ya que individuos con la misma renta pagarían impuestos distintos según sus preferencias entre bienes públicos y privados.

Catsambas¹⁵ argumenta que la metodología del modelo depende básicamente de una hipótesis conveniente matemáticamente, pero conceptualmente cuestionable, que a menudo ha originado conclusiones equívocas. Para él, el desarrollo de Aaron y McGuire supone implícitamente que no existe sustituibilidad entre bienes privados y públicos, lo que se traslada en funciones de utilidad independientes. En su argumentación, si la utilidad de los bienes públicos se ve afectada por la disponibilidad de bienes privados,

¹³Ejemplo de esto son los trabajos de GREENE, K. V.; NEENAN, W. B. y SCOTT, C. D. (1974): Fiscal Interactions in a Metropolitan Area. Lexington, MA: D. C. Heath; DEAN, J. M. (1980): "Benefits Incidence Methodology for Mixed Goods", Public Finance Quarterly, Vol.8, n°3 y RAYMOND, R. A. y SESNOVITZ, M. (1980): "The distributional impact of public goods". Public Finance Quarterly, Vol.8, n°4.

¹⁴En el volumen 44 de Econometrica se puede seguir de cerca el debate entre Brennan y Aaron y McGuire: BRENNAN, G. (1976): "The distributional implications of public goods", pp. 391-399; AARON y MCGUIRE: "Reply to Geoffrey Brennan: the distributional implications of public goods", pp. 401-404, y BRENNAN: "Public Goods and Income Distribution: a rejoinder to AARON-MCGUIRE reply", pp. 405-407.

¹⁵Véase Catsambas (1982).

el parámetro distributivo clave es la elasticidad de sustitución entre bienes públicos y privados, y no la utilidad marginal de la renta. Sin embargo, reconoce que en este caso, el problema sigue siendo la imposibilidad de conocer las preferencias.

II.4. LA CORRIENTE HETERODOXA.

Dentro de los diversos planteamientos existentes desde los que se ha pretendido abordar el estudio de los efectos redistributivos del gasto público, merece la pena hacer una breve referencia a algunas de las aproximaciones que han abandonado la corriente ortodoxa, provenientes en su mayoría de la economía política marxista.

Lógicamente, el postulado del que parten es el dominio que ejerce el modo de producción capitalista sobre toda la estructura de la sociedad, incluyendo por tanto al Estado, que se va a subordinar a ese modo de producción. De esta forma, el Estado se ve directamente sometido a la clase dominante en ese sistema. La clase económicamente dominante, que ocupa los estratos de mayor renta, es también la clase política dominante.

Por tanto, el Estado desempeña una doble función de acumulación y legitimación¹⁶, resultado de la lógica de producción capitalista, para atender los intereses de ese grupo de renta elevada. Para mantener la acumulación, el Estado debe crear las condiciones que propicien la armonía social, siendo el principal instrumento de canalización del conflicto la expansión del gasto público¹⁷. El planteamiento subyacente es que el fin último del incremento del gasto es el mantenimiento de la distribución desigual de la renta, beneficiando por tanto a los grupos de renta más alta el que el gasto público incida positivamente sobre la renta media de los estratos más bajos.

¹⁶O'Connor, J. (1973): The Fiscal Crisis of the State. St. Martin Press, New York.

¹⁷GOUGH, I. (182): Economía política del Estado del bienestar. H. Blume Ediciones, Madrid.

Desde esta óptica, el análisis de la incidencia es radicalmente distinto a lo visto hasta el momento.

El trabajo de Peppard¹⁸ sobre los gastos de protección por desempleo constituye una buena ilustración de este enfoque. El gasto en estas prestaciones habitualmente se ha considerado como beneficio único de los desempleados, pero desde la óptica descrita son gastos que benefician también a la clase dominante ya que hacen más tolerable un sistema que genera desempleo. Asumiendo que cualquier tasa de desempleo superior a la friccional es un fenómeno puramente capitalista, Peppard asigna a los desempleados únicamente los gastos correspondientes al paro friccional (definido como aquel que no supera las seis semanas), asignando el resto a los perceptores de rentas de la propiedad.

El aspecto más atractivo de este enfoque es la apertura de un debate ideológico que cuestiona las motivaciones del Estado a la hora de realizar la tarea redistributiva. Sin embargo, como señala De Wulf¹⁹, el progreso metodológico de esta corriente ha sido escaso.

III. PROBLEMAS METODOLOGICOS Y CONCEPTUALES EN EL ANALISIS DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO

En este capítulo trataremos de analizar brevemente los principales problemas conceptuales y metodológicos que surgen en las diferentes etapas del estudio de los efectos redistributivos del gasto público, haciendo especial hincapié en las diferentes respuestas dadas por los enfoques reseñados en el capítulo anterior.

Los epígrafes primero, segundo y tercero repasan las dificultades más importantes que se plantean al investigar la incidencia del gasto, en tanto que el cuarto se refiere a algunos

¹⁸Véase Peppard, D. M. (1976).

¹⁹De Wulf, op. cit., pag. 64.

problemas específicos que aparecen al intentar estimar el impacto redistributivo del presupuesto, fase que se exige combinar los resultados del análisis anterior con los de la incidencia impositiva.

III.1. ¿COMO HA DE MEDIRSE EL BENEFICIO QUE GENERA EL GASTO PUBLICO?

Como hemos visto en el capítulo anterior, existen dos alternativas básicas para la medición del beneficio global que ha de imputarse en los análisis de incidencia del gasto:

- tener en cuenta los costes (enfoques de "a favor de quién se realizan los gastos" e "incidencia impacto").
- tratar de estimar los beneficios (enfoque de la "incidencia del beneficio").

El rasgo principal de los primeros enfoques es que se mantiene la identidad contable entre los costes de los programas públicos y los beneficios que éstos generan. Se defiende, por tanto, la idea de que los costes en que incurre el sector público para financiar los diferentes programas han de ser imputados a los beneficiarios de dichos programas.

Por el contrario, el enfoque de la incidencia del beneficio afirma que ha superarse la anterior identidad contable, para tratar de responder a la pregunta relevante de cómo afectan los distintos tipos de gasto público a la posición de los hogares en la escala de bienestar. O dicho de otro modo, ¿de qué forma valoran los individuos los bienes y servicios públicos?, ¿qué beneficios reales producen estos bienes y servicios y cómo se distribuyen entre la población?

El análisis de la incidencia del beneficio se presenta como reacción a los enfoques basados en la asignación directa de los costes, que ignoran el hecho de que el volumen de las partidas

presupuestarias dedicadas por el sector público a financiar los diferentes bienes y servicios no tiene por qué reflejar adecuadamente la valoración que de los mismos realizan los beneficiarios. Si tal identidad no se cumple en la práctica, no tiene sentido que el análisis la asuma como válida, y el que se cumpla o no depende de la forma de la función de producción de los distintos bienes públicos y de las funciones de demanda (desconocidas) de la población.

El problema fundamental se deriva del propio carácter público de los bienes y servicios considerados. La no existencia de un mercado para tales bienes implica la carencia de un mecanismo que, como los precios en el caso de los bienes privados, nos permita conocer las preferencias reales de los individuos y aproximar el beneficio o utilidad que éstos obtienen de su consumo. Al mismo tiempo, el mercado permite igualar oferta y demanda, mientras que en los bienes públicos la oferta es decidida unilateralmente por el Gobierno a partir de un conocimiento imperfecto de la demanda de la población.

Por otra parte, se plantea la cuestión importante de que, para un mismo nivel y calidad de los servicios públicos, los costes variarán según el grado de eficiencia con que se produzcan, sin que ello signifique mayores o menores beneficios reales para la población.

Los anteriores argumentos, que son los que principalmente se manejan para rechazar los enfoques basados en los costes, tienen una importancia innegable. Pese a todo, la utilización de los costes podría no constituir un problema tan grave si se tiene en cuenta que lo que se intenta analizar es la distribución por categorías de renta (u otros criterios) de tales costes, para compararla después con la distribución de impuestos y transferencias (cuyo saldo es el que de hecho sirve para financiar el gasto en bienes y servicios públicos, sean producidos o no de forma eficiente). Un análisis del tipo "a favor de quién se realizan los gastos" es coherente con el

análisis tradicional de la incidencia impositiva y puede resultar útil como tal, aun reconociendo que los costes de los servicios públicos constituyen una aproximación imperfecta a los beneficios que generan.

Sin embargo, si la relación entre costes y beneficios no es la misma para los diferentes bienes y servicios públicos, como es probable que ocurra, la imputación del gasto siguiendo uno u otro criterio puede producir distintos perfiles distributivos, desde el momento en que al asignar costes estaremos sobrevalorando, por ejemplo, los beneficios recibidos por aquellos grupos que son principales beneficiarios de los servicios producidos de forma menos eficiente. Es necesario asumir, por tanto, que la elección de un determinado criterio para la medición del beneficio puede influir en los resultados obtenidos por el análisis final de los efectos redistributivos de la actividad presupuestaria.

Hemos de resaltar aquí que la mayoría de los estudios que se han basado en la imputación de los costes no ignoran los anteriores problemas, pero adoptan dicho enfoque por su mayor aplicabilidad práctica²⁰.

El enfoque de la incidencia del beneficio plantea otro tipo de problemas particulares. En primer lugar, que la aplicación de dicho enfoque a todo el gasto público obligaría a replantear el análisis de la incidencia impositiva, pues no tendría sentido cuantificar los beneficios de los programas públicos atendiendo a la utilidad que éstos reportan a los individuos e ignorar que los recursos detraídos a los hogares mediante impuestos serán también valorados de forma distinta según el nivel de ingresos, dado que la utilidad marginal de la renta se reconoce como negativa en la teoría económica. Por el momento, el enfoque de la incidencia del beneficio se ha utilizado sobre todo para imputar los gastos en bienes públicos puros, pero existen también

²⁰Ver, por ejemplo, Gillespie (1965), p. 130.

algunas extensiones que incluyen los gastos divisibles, en cuyo caso la falta de coherencia con el análisis de los otros dos elementos presupuestarios (impuestos y transferencias) nos parece que debería ser solucionada.

En segundo lugar, la puesta en práctica del enfoque propuesto por Aaron y McGuire implica responder a la pregunta de en qué medida estaría dispuesto a pagar cada individuo, a cambio de los bienes y servicios públicos que recibe si éstos tuviesen que ser adquiridos en el mercado libre, para lograr una aproximación correcta a la valoración realizada por la población. Ello exige partir de alguna explicación de la utilidad individual obtenida de los bienes públicos en la cual se elimine el problema de la carencia de precios de mercado como mecanismo revelador de preferencias. La teoría del cambio voluntario ha sido utilizada en este sentido por la formulación primera de Aaron y McGuire, pero subsiste el problema de conocer en la práctica cuántos impuestos desearían realmente pagar los diferentes grupos de población en compensación por las prestaciones públicas que reciben.

Observemos que, una vez rota la identidad contable costes-beneficios, la cantidad total de beneficios generados por el gasto público no puede conocerse más que una vez decidido el esquema que se sigue para determinar la valoración individual de los bienes públicos (el verdadero "precio" de los mismos). En el próximo apartado discutiremos algunos de los métodos empleados por diferentes autores para llegar a una regla de imputación de los beneficios, pero queremos resaltar ahora que el modelo propuesto por Aaron y McGuire, al asumir que la oferta pública de bienes y servicios es asignativamente eficiente (en el sentido de que la suma de las RMS individuales entre bienes públicos y privados coincide con la RMT de la economía y, además, los CMg de la producción pública son constantes), supone que la identidad global entre costes y beneficios puede ser mantenida. El realismo de los supuestos que permiten conservar semejante identidad es criticado por De Wulf, que muestra de qué forma variaría esta

conclusión bajo supuestos alternativos más verosímiles.

El problema fundamental que subyace al enfoque de la incidencia del beneficio es la dificultad que entraña el conocimiento de las verdaderas preferencias por los bienes públicos, y la consiguiente necesidad de adoptar supuestos restrictivos y difícilmente contrastables en el terreno empírico. Por ello, y pese al interés evidente que tienen las investigaciones encaminadas a obtener nuevos resultados por esta vía, hay que reconocer que la asignación de los gastos públicos valorados según sus costes sigue siendo una alternativa válida y que puede ofrecer resultados útiles, aun asumiendo sus limitaciones.

III.2. CRITERIOS PARA LA IMPUTACION DEL GASTO

Sea cual sea la perspectiva que se adopte en relación a cómo deben ser contabilizados los beneficios derivados de los bienes y servicios públicos, la primera tarea importante en el análisis de la incidencia del gasto consiste en identificar a los grupos que se benefician del mismo y aplicar ciertas reglas de imputación de los distintos gastos en que incurre el sector público.

El grado de dificultad de esta fase no es el mismo para los distintos componentes del gasto. Casi todos los autores diferencian entre:

- gasto en transferencias.
- gasto en bienes públicos impuros o divisibles.
- gasto en bienes públicos puros o no divisibles.

a) La asignación del gasto en transferencias

Las transferencias económicas que realiza el sector público a favor de los hogares son contempladas, en general, como "impuestos negativos" que no ofrecen especiales problemas

teóricos de valoración e imputación. Los beneficiarios son los individuos o familias receptoras de dichas transferencias, y el valor que se imputa no es otro que el de su importe monetario. Para los hogares, el aumento o disminución de la renta inicial producido por el saldo de impuestos pagados y transferencias recibidas constituiría el primer y más evidente efecto de la acción redistributiva ejercida por el Estado, que determina de esta forma su renta disponible.

Pese a la aparente simplicidad de la imputación del gasto en transferencias, conviene señalar que algunos de los problemas metodológicos que, como veremos a continuación, se plantean para los gastos divisibles, son aplicables también en este caso. En particular, algunos autores han mencionado la posible existencia de efectos externos en el gasto del Estado en transferencias, dado que la propia acción redistributiva que ello supone y el aseguramiento de unos niveles de vida mínimos para los más necesitados pueden producir beneficios positivos para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, la dificultad para cuantificar este tipo de beneficio general ha hecho que en la práctica no se considere, suponiendo que las transferencias se realizan exclusivamente en favor de aquellos hogares que las perciben.

Por otra parte, ha de quedar claro que el concepto de transferencias se toma aquí en su sentido estricto, no incluyendo los gastos en subvenciones (por ejemplo, ayudas a los agricultores o a determinadas empresas), ya que los objetivos y efectos de este tipo de gasto suelen ser más amplios que la mera redistribución de la renta personal.

Por último, recalcar de nuevo que si se intentase aplicar el enfoque de la incidencia del beneficio a toda la actividad presupuestaria del Estado, el valor de las transferencias no sería equiparable a su importe monetario, sino que variaría en función de la utilidad marginal de la renta. Ello supondría, sin duda, una mayor complejidad en el tratamiento de uno de los tipos de gasto que menos problemas de imputación genera en la

actualidad.

b) La asignación del gasto en bienes y servicios divisibles

Si el gasto en transferencias se imputa de forma similar sea cual sea el enfoque utilizado, no ocurre lo mismo con el resto del gasto público. La perspectiva más simple es la de la "incidencia impacto", que al asignar los costes presupuestarios a los perceptores directos de los mismos evita incluso los problemas derivados del tratamiento de los gastos "indivisibles". Sin embargo, los resultados pierden en interés lo que ganan en operatividad, ya que la cuestión de a quién beneficia el gasto público no recibe en realidad respuesta, por lo que como enfoque general parece desaconsejable.

Las otras dos aproximaciones que aquí consideramos ofrecen soluciones diferentes para las distintas clases de gasto, según su grado de divisibilidad.

Los bienes públicos impuros, desde el momento en que permiten la exclusión en el consumo, presentan menos dificultades teóricas a la hora de identificar a los beneficiarios. Dentro de este grupo se incluirían, por ejemplo, los gastos en educación, sanidad, servicios sociales, transporte público y otros similares que se entiende que benefician a individuos particulares. Por el contrario, en el caso de los bienes públicos puros (como defensa nacional, policía, prisiones, administración general, asuntos exteriores, etc) la no rivalidad en el consumo hace que resulte más difícil determinar a quién se beneficia realmente y en qué medida, siendo necesario contar con una teoría ad hoc.

Sin embargo, la anterior distinción entre gasto divisible y gasto indivisible no es perfecta, puesto que, como la mayoría de los autores reconocen, subsiste para los primeros el problema de las externalidades o beneficios indirectos, que recaen sobre capas de población más amplias que los beneficiarios directos y fácilmente identificables de tales gastos. Cuando el consumo de

estas externalidades es conjunto y no rival, estamos ante un "componente general" de los gastos divisibles que presenta problemas de asignación similares a los de los bienes públicos puros.

Así por ejemplo, aunque los beneficiarios directos de los gastos en educación o sanidad estén bien definidos, se reconoce generalmente que dichos gastos benefician también en cierta medida a la sociedad entera (aumento del capital humano, mejora de la salud pública y la calidad de vida, etc) de una forma cuya valoración no resulta fácil, dado que sería necesario descontar de los gastos divisibles aquella parte cuyos beneficios son generales, lo que ya de por sí exige una valoración arbitraria, para después aplicar a esta parte unas reglas específicas de asignación. Estas dificultades han llevado a la mayoría de los estudiosos a obviar el problema ignorando en la práctica los efectos de este componente general, aun asumiendo la limitación que supone este tipo de solución fácil²¹.

Otro problema que algunos autores tratan, y que puede darse también en el caso de los bienes públicos puros, es el distinto carácter que poseen los gastos corrientes y los de inversión. El rasgo diferencial de los segundos es que la inversión realizada en un período produce beneficios también en los años subsiguientes, con lo cual éstos han de ser periodificados. Dado que los criterios que han de seguirse para tal periodificación tampoco son fáciles de establecer, algunos estudios optan simplemente por eliminar los gastos de inversión, mientras que otros los tratan como gastos corrientes (siguiendo el razonamiento de que, dado que el flujo de inversiones no varía en gran medida de año a año, el gasto anual puede ser utilizado como aproximación a los beneficios derivados en ese año de las inversiones precedentes).

Una forma alternativa de tratamiento, que recoge De Wulf

²¹Ver, por ejemplo, Gillespie (1965), p. 167; Bandrés (1990), p. 39.

(1981), podría ser considerar sólo los gastos de amortización para contabilizar los beneficios anuales derivados del stock de capital existente en un momento dado. Aunque el criterio sea sólo aproximativo, supone un esfuerzo útil de análisis diferenciado.

¿Qué tipo de criterios concretos se utilizan para imputar a sus beneficiarios el gasto en bienes públicos divisibles?

Como ya hemos visto en el primer epígrafe, las reglas propuestas por Gillespie en su trabajo pionero han servido de modelo a la mayoría de las investigaciones realizadas después, desde el enfoque de "a favor de quién se realizan los gastos". Tales criterios no se basan en ninguna teoría económica particular acerca de la forma en que se distribuyen los beneficios del gasto entre la población, sino que parten de la observación empírica de cuáles son los beneficiarios concretos de cada programa público, en un país y un momento determinados. Por ello, más que una solución general al problema de la asignación, lo que se propone es una técnica analítica, cuyos resultados pueden variar en función de las características institucionales y organizativas de cada Estado concreto.

Tomemos como ejemplo el caso de los gastos en Sanidad. Gillespie diferencia entre gasto en salud pública (la mayoría de los servicios públicos de salud y toda la investigación pública sobre enfermedades) y gasto en hospitales públicos. Los primeros se consideran bienes públicos puros, que pueden ser consumidos en idéntica cantidad por toda la población, por lo que se asignan por igual a todas las familias. En cambio, los hospitales públicos, aunque están en parte destinados a aquellas personas que no pueden pagar otro tipo de asistencia médica, admiten también pacientes de pago, por lo que no es posible imputar ese gasto de forma simple a los estratos de baja renta: se utiliza la información existente sobre pacientes hospitalarios para identificar a los beneficiarios reales y clasificarlos luego por estratos de renta. Por último, Gillespie menciona también los gastos de salud pública destinados a limpieza de calles,

tratamiento y control de aguas residuales y similares, que son asignados íntegramente a los propietarios o arrendatarios de viviendas (aunque se reconoce que una parte también beneficia a las industrias)²².

La anterior división responde a los rasgos institucionales del sistema sanitario en países como EE.UU. o Canadá, pero los criterios de asignación en los países europeos, donde existe, en general, un sistema público de sanidad gratuito, suelen ser distintos, atendándose normalmente a la utilización real de los servicios de salud en función de diversas características de la población.

Así por ejemplo Le Grand, en su estudio para el Reino Unido, utiliza la información de la "General Household Survey" para analizar el estado de salud y el grado de utilización de los distintos servicios sanitarios que declaran los hogares, estos datos sirven para asignar a cada grupo socioeconómico una cierta cantidad de gasto en sanidad (teniendo en cuenta el coste de los diferentes servicios médicos consumidos). Finalmente se obtienen dos indicadores de distribución: el gasto medio por persona en cada grupo y el gasto medio por persona enferma²³. Nissel y Peretz, por su parte, imputan los gastos a las familias teniendo en cuenta las edades y sexo de los miembros (exceptuando los gastos de maternidad, que se asignan a las familias que han recibido prestaciones de la Seguridad Social por este concepto). El resultado es que los mayores beneficios corresponden a las familias con jubilados y niños pequeños²⁴.

En general, los problemas que han de ser resueltos para lograr unos criterios de asignación razonables para cada tipo de

²²Gillespie (1965), p. 148.

²³Véase Le Grand (1982), p. 24.

²⁴Nissel, M. y Peretz, J. (1976), "Effects of Taxes and Benefits on Household Income", Economic Trends, febrero 1976.

gasto podrían sintetizarse como sigue:

- analizar los diversos componentes de cada función de gasto que se pretende asignar, teniendo en cuenta el distinto carácter que dichos componentes tienen para los beneficiarios (por ejemplo, gastos de administración, servicios a los que tiene acceso toda la población, servicios destinados a colectivos concretos, programas de investigación...)

- definir los grupos beneficiarios y el grado en que se benefician del gasto. Esta fase ya presenta cierta complejidad, como vimos, en servicios como el de sanidad, pero los problemas son mayores aún en otros casos. ¿A quién benefician los gastos de construcción y mantenimiento de carreteras? Hay que distinguir, según Gillespie, entre beneficios para los usuarios de las mismas (coches de pasajeros y camiones, con beneficios indirectos a los consumidores en el segundo caso) y beneficios para los no usuarios (acceso a las fincas o inmuebles situados cerca de las carreteras). Del mismo modo, los gastos en subvenciones a los agricultores no benefician sólo a éstos últimos, al elevar sus rentas, sino que a la par perjudican o benefician a los consumidores (según que las subvenciones permitan mantener precios superiores o inferiores a los de mercado). Y así sucesivamente.

- asignar los beneficios a cada grupo, según reglas que tengan en cuenta la información relevante disponible (por ejemplo, en el caso de los coches de pasajeros, las estadísticas sobre el consumo de combustible; en el caso de los gastos en intereses de la deuda, la información sobre perceptores de renta por intereses de títulos públicos, etc).

- distribuir los grupos beneficiarios por estratos de renta (u otros criterios posibles), basándose en la información aportada por estadísticas generales de renta y consumo (como las encuestas de presupuestos familiares) o en estudios concretos sobre la distribución por niveles de renta de algunos grupos (por

ejemplo, pacientes hospitalarios, familias de los estudiantes de la enseñanza pública, etc).

No pretendemos exponer aquí de forma exhaustiva los problemas particulares de imputación que plantea cada tipo de gasto según el enfoque clásico de Gillespie, ni las distintas soluciones dadas por este autor y otros posteriores, pero sí queremos dejar clara la gran cantidad de dificultades prácticas que inevitablemente surgen en el proceso. Si consideramos también las propias lagunas de la información estadística disponible, que no siempre permite obtener todos los datos necesarios, resulta forzoso reconocer que tienen parte de razón aquellos que critican los elementos de arbitrariedad que existen en la metodología y la dudosa fiabilidad de las conclusiones obtenidas.

Sin embargo creemos que, aunque los resultados sean sólo aproximativos, ofrecen una información importante y que puede resultar útil para lograr una primera comprensión de quiénes son los grupos que se benefician de los bienes y servicios públicos. En cuanto a la fiabilidad de los resultados, ésta depende en gran parte del rigor con que se apliquen las técnicas de análisis y, en última instancia, de la calidad de la información estadística que sirve de apoyo, aspectos ambos en los que es posible que se produzcan progresos conforme se realizan nuevos estudios.

c) La asignación del gasto indivisible

Los criterios de imputación del gasto divisible basados en la metodología propuesta por Gillespie han sido, como decíamos, criticados muchas veces por su carácter intuitivo y su escaso grado de formalización, pero la reacción más importante contra el análisis convencional de la incidencia del gasto se ha centrado en las pautas de asignación del gasto general o indivisible.

La característica diferencial del gasto en bienes públicos puros es que no cabe distinguir, a priori, grupos específicos de

beneficiarios, sino que todos los individuos pueden acceder a idéntico grado de consumo de los mismos.

La solución más sencilla consiste en imputar estos costes a toda la población, distribuyéndolos según la regla que se estime más adecuada (a partes iguales entre los hogares, en función de la renta de los mismos, etc). Este es el método adoptado por Gillespie (1965), que después de reconocer las dificultades para decidir cuál es el mejor criterio, decide utilizar cuatro distintos y analizar la sensibilidad de los resultados según se cambia de uno a otro²⁵. Cada criterio es defendible desde algún punto de vista, todo depende de la teoría particular que se admita.

Aaron y McGuire (1970), tras criticar con especial dureza la falta de rigor de estas soluciones, proponen un enfoque basado en la perspectiva del beneficio real derivado por la población de tales bienes, que permite llegar a la fórmula de imputación que exponíamos en el capítulo segundo²⁶. Tal criterio sería válido no sólo para los bienes públicos puros, sino para el componente general del gasto en bienes indivisibles. El enfoque de la incidencia del beneficio tiene el atractivo principal de conseguir un tratamiento riguroso del problema, apoyado en la teoría económica convencional. Sin embargo, los resultados obtenidos no dejan de plantear algunos problemas importantes, debido en especial al carácter restrictivo de los supuestos necesarios para llegar a la regla de imputación en proporción

²⁵Estos criterios son: a) distribución por igual entre las familias, b) distribución proporcional a la renta inicial, c) distribución proporcional a la renta disponible y d) distribución proporcional a las rentas de capital.

²⁶Se han propuesto otras soluciones desde puntos de vista distintos al enfoque de la incidencia del beneficio, p.e. la consideración de todos los bienes públicos puros como bienes intermedios, que no benefician a nadie en particular y no necesitan ser imputados, o el análisis realizado por la corriente heterodoxa marxista. Sin embargo, nos centramos aquí sólo en la línea abierta por Aaron y McGuire, por ser la que más trascendencia teórica y práctica ha tenido. Puede verse De Wulf (1981) para una breve descripción de otras alternativas.

inversa a la utilidad marginal de la renta.

Los dos primeros supuestos, según los cuales la RMS entre bienes públicos y privados es conocida o asumida, al igual que el coste total y marginal de los bienes públicos, son los únicos que en el modelo de Aaron y McGuire se presentan como fundamentales, los demás tienen la misión de facilitar los cálculos. Y no cabe duda de que lo consiguen, pero también inciden en el realismo y relevancia real de los resultados.

Los supuestos que, como veíamos más arriba, llevan a los autores a igualar el coste total de los bienes públicos con los beneficios generados por los mismos, permiten resolver con facilidad la fórmula de imputación, una vez asumida cierta función de utilidad marginal de la renta, pero ello supone aceptar que la cantidad de bien público realmente ofertada coincide con la demandada por todos y cada uno de los habitantes, lo que no se cumplirá más que en circunstancias excepcionales (demanda del bien público con elasticidad-renta igual a 1, impuestos percibidos como proporcionales, etc²⁷).

Por otro lado, al asumir que todas las funciones de utilidad son idénticas e independientes y que todos los bienes públicos entran en la función de utilidad de todos los hogares, se está cerrando el camino al análisis de ciertos hechos, como la existencia de valoraciones diferentes por parte de los individuos o la interdependencia de utilidades que en la práctica pueden darse. Como señala De Wulf, actitudes de tipo filantrópico o pacifista, por poner un ejemplo, no tienen cabida en el modelo. Y lo mismo cabría decir del supuesto de independencia de las utilidades de los bienes públicos y privados, que no permite analizar la posibilidad de que ciertos bienes públicos se valoren de forma decreciente según aumenta el nivel de renta (debido a la mayor disponibilidad de bienes privados sustitutivos).

²⁷Véase De Wulf (1981), p. 67.

Además, las implicaciones distributivas del modelo dependen de la forma finalmente adoptada para la función de utilidad marginal de la renta, con lo cual la arbitrariedad existente en la elección de un criterio determinado de los propuestos por Gillespie se traslada a la de la elección del parámetro que va a condicionar la forma de la distribución resultante. Como ya hemos visto, Maital realizó algunas investigaciones posteriores, utilizando los estudios econométricos disponibles para llegar a la conclusión de que el valor correcto del parámetro relevante estaría en torno a -1.5.

Dado que el problema básico estriba en conocer las verdaderas preferencias de la población por los bienes públicos, y que una de las críticas realizadas al modelo de Aaron y McGuire radica en el tratamiento uniforme y poco realista que hace de las mismas, algunos autores han tratado de paliar en parte este problema recurriendo a modelos basados en el comportamiento electoral o en entrevistas y encuestas de opinión pública²⁸. Podemos plantearnos, sin embargo, hasta qué punto es probable que las preferencias de este modo reveladas coincidan con las verdaderas, cuando la valoración negativa que normalmente se tiene de la presión fiscal puede inducir a ocultarlas. La utilización de encuestas puede servir, sin duda, para contrastar la existencia de actitudes de muy diverso signo hacia distintos tipos de gasto público, pero no parece probable que de ellas podamos extraer criterios de imputación de los beneficios que posean el rigor analítico deseado por Aaron y McGuire.

Por otra parte, aun suponiendo que fuera posible conocer la verdadera valoración que los individuos realizan de los bienes y servicios públicos, ¿hasta qué punto esta valoración subjetiva puede darnos una medida real de los beneficios derivados del gasto público? Tales beneficios pueden infravalorarse no sólo debido a un comportamiento estratégico, sino también por una

²⁸Un ejemplo del segundo método lo tenemos en Maital (1979), "Measurement of Net Benefits from Public Goods: A New Approach using Survey Data", Public Finance, v. 34, n° 1.

percepción distorsionada del papel que cumplen los bienes públicos, que se han convertido, para la mayoría de la población, en un derecho cuyo coste no se percibe tan claramente como la carga fiscal que conlleva su financiación.

Digamos, para terminar, que se han propuesto algunos modelos derivados del de Aaron y McGuire para imputar los beneficios de gastos divisibles, pero sólo, por el momento, para ciertos bienes y servicios prestados a nivel local²⁹.

III.3. LAS UNIDADES DE ANALISIS Y SU AGRUPACION

En los apartados anteriores nos hemos referido a los problemas teóricos y prácticos más generales que se plantean al abordar el análisis de la incidencia del gasto, describiendo las diferentes respuestas que pueden darse a las preguntas básicas de cómo medir los beneficios generados por el gasto público y qué tipo de criterios de imputación del gasto conviene utilizar, en función del grado de divisibilidad del mismo y la mayor o menor dificultad que entraña la identificación de los grupos beneficiarios.

Sin embargo, la aplicación práctica de las reglas de asignación exige dar solución a otras dos cuestiones importantes, como son la elección de las unidades de análisis y el criterio relevante seguido para su agrupación.

La unidad de análisis más frecuentemente utilizada es el HOGAR, y ello no sólo debido a las limitaciones impuestas por la forma habitual de presentación de las estadísticas demográficas y socioeconómicas más importantes, sino también porque es una unidad más adecuada que el INDIVIDUO desde el punto de vista que aquí nos interesa. En efecto, el hogar constituye la unidad básica de consumo de bienes públicos y privados, y este consumo se realiza con cargo a las rentas obtenidas por uno o varios de

²⁹En Medel y Molina (1984) podemos encontrar una breve descripción de estas variantes del enfoque.

los miembros que constituyen la familia, por lo que no tendría sentido ignorar en el análisis el hecho de que los miembros no perceptores disfrutaran de hecho de las rentas generadas en el ámbito de la unidad familiar.

La elección concreta entre "hogar", "familia" o "núcleo familiar", que es discutida en algunos estudios, no tiene excesiva relevancia práctica, pues se verá inevitablemente condicionada por la forma en que las estadísticas nacionales presenten la información sobre ingresos y gastos familiares. En el caso de España, la unidad básica utilizada en las Encuestas de Presupuestos Familiares es el hogar, definido como el conjunto de personas que comparten una vivienda o parte de ella y consumen alimentos y otros bienes con cargo a un mismo presupuesto.

En cuanto a la forma de agrupación de estas unidades, el criterio más unánimemente aceptado es el del nivel de renta. Dado que el interés del análisis se centra en conocer cuáles son los efectos del gasto público sobre la distribución de la renta, resulta útil dividir el conjunto de hogares por estratos de renta (decilas, normalmente), para comparar después los beneficios y cargas que corresponden, por término medio, a los hogares de cada categoría económica.

Así por ejemplo, los gastos en educación se imputarían, siguiendo el enfoque de Gillespie, a los hogares donde existen estudiantes de colegios y universidades públicas, y la distribución por tramos de renta de estos hogares nos permitiría averiguar en qué medida se beneficia cada tramo del gasto público en educación.

La distribución de hogares según el nivel de renta plantea una dificultad específica, relacionada con el diferente tamaño de las unidades familiares. La mayoría de los estudios ordenan los hogares según los ingresos totales de los mismos, pero la relación entre renta total y posición económica está mediatizada por el número de miembros de la unidad familiar. Si ello no se

tiene en cuenta, en las decilas inferiores estarán situados no solamente los hogares más "pobres", sino también los más pequeños, sin que sea fácil a priori diferenciar la importancia de los dos efectos. Dicho de otra forma, la construcción de decilas de renta atendiendo al total de ingresos del hogar nos lleva a un perfil de la distribución de la renta distorsionado, en el que se equipara la situación de, por ejemplo, un hogar de dos miembros con una renta igual a 100 y otro de seis que vive con el mismo presupuesto.

La solución más sencilla consiste en ordenar a los hogares según la renta per cápita familiar de los mismos. Para tener en cuenta el hecho de que existen economías de escala asociadas al mayor tamaño del núcleo familiar (derivadas del hecho de que la renta necesaria para satisfacer ciertas necesidades se incrementa de forma menos que proporcional al número de miembros), el criterio anterior puede ser corregido con el uso de escalas de equivalencia, que se basan en la aplicación de índices de ponderación menores que 1 para los miembros adicionales de la familia³⁰.

Las anteriores consideraciones son necesarias en la medida en que se pretende lograr una distribución fiel de los hogares por niveles de renta, que permita imputar adecuadamente el gasto público en función de este criterio. Sin embargo, el estudio de la incidencia distributiva del gasto puede adoptar otras perspectivas, agrupando a las unidades de análisis según variables distintas de la renta. Así por ejemplo, puede interesarnos la distribución geográfica de los beneficios del gasto público, su incidencia según la categoría profesional del cabeza de familia, según grupos de sexo y edad, razas, o en función de diversas combinaciones de características que nos parezcan relevantes.

³⁰Una de las más utilizadas es la siguiente: 1 para el primer adulto, 0.7 para el segundo y 0.5 para los miembros adicionales.

Como defienden Hansen y Weisbrod, el uso de dimensiones distributivas alternativas a la renta puede estar justificado por una amplia variedad de motivos, desde el simple y puro interés en averiguar cómo se distribuye el gasto atendiendo a otras variables sociodemográficas hasta la consideración de que la renta que miden las estadísticas puede no ser la mejor aproximación al concepto de posición económica que realmente nos interesa³¹. De hecho, si tenemos en cuenta la teoría relacionada con la renta del ciclo vital, el nivel de consumo puede constituir una variable mejor relacionada con la posición económica que el propio nivel de ingresos en un momento dado.

En todo caso, como señalan Hansen y Weisbrod, la elección de unos u otros criterios nos permitirá responder a preguntas diferentes, ocultando o desvelando en cada caso distintos aspectos de la incidencia distributiva del gasto. Por ello, puede ser interesante asumir las diversas alternativas como complementarias, más que sustitutivas, en el estudio de la materia que nos ocupa.

III.4. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS Y EL CONCEPTO DE RENTA INICIAL

El análisis de los efectos redistributivos de los gastos e ingresos públicos exige comparar, para cada grupo, la relación entre la renta inicial (exenta de impuestos, transferencias y beneficios derivados del gasto) y la renta final (después de la intervención del sector público).

El problema metodológico más importante que surge en esta fase está relacionado con el contrafactual que supone el propio concepto de renta inicial, ampliamente tratado en la literatura disponible sobre efectos redistributivos. En efecto, la distribución de la renta que obtenemos al descontar los impuestos

³¹En Hansen y Weisbrod (1972) puede encontrarse una interesante defensa de la pertinencia de otros criterios, así como una lista de las principales investigaciones realizadas hasta el momento.

y beneficios generados por el sector público no es la misma que se daría en ausencia de este último, pues la misma actividad presupuestaria produce una serie de cambios en los precios relativos de los factores y productos, en las técnicas de producción, oferta de trabajo, nivel de ahorro, inversión, etc. que no se tienen en cuenta cuando se calcula la renta inicial. Se está comparando, por tanto, la situación actual con otra que en realidad carece de contenido empírico, y ello ha llevado a algunos críticos a cuestionar radicalmente la validez del propio análisis en su conjunto³².

Una perspectiva más constructiva es la que adopta el enfoque de la incidencia del gasto, cuando se propone analizar el impacto total que tiene el presupuesto en la distribución de la renta, a través tanto de sus efectos directos como indirectos. Sin embargo, las dificultades teóricas y prácticas que entraña un estudio tan ambicioso han incidido en la carencia casi total de investigaciones empíricas. Preguntarse cuál sería la distribución de la renta en ausencia del sector público supone plantearse un problema de equilibrio general cuya solución precisaría contar con un gigantesco modelo de la economía, problema que el estado actual de nuestra ciencia económica no permite resolver con facilidad. De hecho, en los modelos macroeconómicos que a veces se formulan para analizar los efectos de ciertos cambios en la política económica del Gobierno, se hace necesario asumir una amplia serie de supuestos restrictivos que perjudican el valor predictivo de los resultados; lo mismo ocurrirá, con mayor razón, si se pretende algo tan complicado como estimar la distribución de la renta bajo el supuesto de una repentina desaparición del sector público.

Por ello, la aplicabilidad práctica del enfoque de la incidencia del gasto queda, por el momento, restringida al análisis de pequeños cambios en la política presupuestaria, que

³²Prest, A. (1968), "The Budget and Interpersonal Distribution", Public Finance, v. 23; Shoup, C.S. (1969), Hacienda Pública, I.E.F., 1980.

permiten suponer que el marco general permanece invariado. Al plantearse el análisis de los efectos redistributivos del gasto público hemos de recurrir, de este modo, al concepto operativo de una renta inicial obtenida por la simple deducción de la incidencia de impuestos y gastos, aun siendo conscientes de que tal incidencia se ha calculado mediante la suma de una serie de supuestos de estática comparativa que no permiten conocer cuál sería la verdadera renta anterior a la acción presupuestaria.

La definición de la renta final tampoco está por completo exenta de problemas, debidos principalmente a la discusión de si la renta equivalente imputada por los beneficios del gasto público en bienes y servicios puede simplemente adicionarse a la renta privada o sería necesario aplicar algún tipo de ponderación. El paso de renta inicial a renta disponible no parece ofrecer especiales dificultades, pues la renta que se añade o se sustrae por impuestos y transferencias tiene el mismo carácter que la renta privada inicial, pero no ocurre lo mismo con el paso de la renta disponible a la final.

Puede argumentarse que los hogares no valoran de la misma forma la renta monetaria, que permite elegir consumos alternativos, que la renta imputada por el disfrute (o la posibilidad de disfrute) de bienes y servicios públicos, que constituye una renta en especie de carácter muy distinto a la renta privada. Recordemos, sin embargo, que el concepto extensivo de renta que normalmente se utiliza para medir la capacidad económica incluye también elementos no monetarios (como el alquiler imputado por la vivienda que se posee, los salarios en especie o los bienes producidos y consumidos en el hogar). La diferencia principal en relación a los bienes públicos disfrutados vendría dada por la mayor dificultad de valoración de los beneficios procedentes de estos últimos, que es precisamente el aspecto que discuten e intentan resolver los distintos enfoques de la incidencia del gasto. En este sentido, la respuesta dada por el enfoque de la incidencia del beneficio plantea menos problemas que la asignación de los costes como

renta equivalente, pero la mayoría de los estudios realizados bajo este último punto de vista, ante la dificultad de establecer los tipos de descuento sobre bases teóricas sólidas, optan por asumir la plena equiparabilidad de ambos tipos de renta³³.

Otra cuestión que se plantea a veces, cuando se intenta comparar la renta inicial con la final, es la del tratamiento de los gastos que producen una redistribución intergeneracional de la renta, como, por ejemplo, las pensiones de retiro en un sistema de reparto como el que existe en la mayoría de los países. El análisis puede realizarse en un año concreto de forma convencional, analizando el flujo redistributivo que se produce desde los hogares que perciben rentas y pagan cotizaciones a la Seguridad Social hacia aquellos otros que se benefician de las pensiones. Ordenados los hogares según su nivel de renta, puede estudiarse si el efecto del sistema de pensiones es favorable a los estratos de menor poder adquisitivo u ocurre lo contrario.

Sin embargo, desde el punto de vista de cada generación, las cotizaciones pagadas a lo largo de la vida laboral son las que generan el derecho a percibir pensiones durante el período de jubilación, por lo que los efectos redistributivos de este gasto podrían también ser analizados intrageneracionalmente, comparando los flujos actualizados de pensiones y cotizaciones en distintos grupos de población (por ejemplo, atendiendo a diferentes regímenes cotización). Como veremos en el próximo apartado, esta es la perspectiva adoptada por Carlos Monasterio para el análisis del sistema español de pensiones públicas.

Por último, hemos de mencionar algunos problemas que pueden surgir en la comparación de las distribuciones de renta inicial y final, cuando se pretende finalmente cuantificar los efectos redistributivos.

³³Ver, por ejemplo, las argumentaciones que ofrecen Gemmel, N. (1983), p. 7 y Bandrés Moliné, E. (1990), p. 40.

La mayoría de los autores se conforman con expresar la incidencia fiscal como un porcentaje de la renta inicial (o de la final), comparando la cuantía y el signo de los efectos para los diferentes grupos con objeto de comprobar la progresividad o regresividad del sistema. A veces se aplican también índices de desigualdad a las distribuciones inicial y final de la renta, que permiten resumir de forma sintética el impacto redistributivo global del presupuesto.

Sin embargo, la respuesta a la pregunta de cómo medir y comparar la equidad de las dos distribuciones no es tan simple. Recordemos, en primer lugar, que la utilización de índices estándar como el de Gini o el de Theil ya plantea algunas dificultades cuando se comparan dos perfiles de renta disponible que tienen diferentes medias, más aún si uno de ellos refleja la hipotética renta inicial y otro la renta final, que incluye los beneficios derivados de los bienes públicos. Por otra parte, como señalan algunos autores³⁴, muchos de estos índices consideran que una distribución es igualitaria cuando todos los hogares tienen la misma renta, lo que parece especialmente inadecuado cuando se incluyen en dicha distribución los beneficios del gasto en bienes públicos, dado que las diferencias en la necesidad de tales bienes según los niveles de renta también deberían ser consideradas. Por ello, Van't Eind et al. proponen el cálculo de una distribución "normativa" del gasto atendiendo a un estándar de consumo por niveles de renta que debe ser inducido a partir de las intenciones políticas explícitas del Gobierno. Este estándar se refiere sólo a los bienes divisibles, que son aquellos que permiten la exclusión, y la distribución de la incidencia real de los mismos por decilas de renta disponible se compara con la incidencia normativa previamente obtenida. Aunque esta perspectiva no permite analizar los efectos redistributivos del presupuesto en el sentido que aquí nos interesa, sugiere una alternativa para la interpretación de los resultados de la imputación del gasto en la que se tiene en cuenta la adecuación

³⁴Van't Eind, J. et al. (1986).

entre las intenciones políticas y la realidad práctica, lo que constituye un aspecto que sin duda también puede ser digno de cierta atención³⁵.

IV. LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS EN ESPAÑA

Los trabajos empíricos realizados hasta el momento en nuestro país sobre efectos redistributivos del gasto son, ciertamente, todavía escasos. Al tradicional menor desarrollo de las investigaciones que tratan sobre esta vertiente del presupuesto, en comparación con la de los ingresos, se une, en España, la dificultad práctica que se deriva de una información estadística que presenta lagunas importantes.

Entre las principales, cabe resaltar la no existencia de una clasificación funcional rigurosa del gasto consolidado para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo que ha impedido llevar a cabo investigaciones que incluyan el presupuesto de las Administraciones Territoriales.

Por otra parte, y como veremos más adelante, la escasa periodicidad con que se realizan las Encuestas de Presupuestos Familiares, que constituyen la segunda gran fuente necesaria para un estudio aplicado de la incidencia fiscal, no permite conseguir análisis lo bastante actualizados.

Dentro de este marco estadístico limitado, la investigación más completa realizada es la contenida en Médel, B., Molina, A. y Sánchez, J. (1988), referida al año 1981. En ella se analizan los efectos distributivos del gasto total de las Administraciones Públicas Centrales, siguiendo el enfoque convencional inaugurado por Gillespie. Hemos de resaltar que este trabajo no presenta un

³⁵Por supuesto, las mayores dificultades, un vez realizada la asignación del gasto, provienen de la traducción de las intenciones políticas a estándares de consumo, como queda reflejado en el artículo que comentamos.

análisis del impacto redistributivo del presupuesto, sino tan sólo de la incidencia del gasto por decilas de renta.

Una segunda investigación interesante se debe a Bandrés Moliné, E. (1990), que estudia los efectos redistributivos de los gastos sociales en la misma fecha y para los mismos subsectores que Médel, Molina y Sánchez. La perspectiva analítica también coincide con la del estudio anterior, dado que se utiliza el enfoque de la "incidencia-impacto" para los gastos en efectivo, y el de "a favor de quién se realizan los gastos" para las prestaciones en especie (y hemos visto que, en el caso de las transferencias, los resultados de estos dos métodos coinciden).

Además de estos dos trabajos, que son sin duda alguna los más importantes realizados en nuestro país, merece una mención especial el análisis realizado por Carlos Monasterio en 1984 sobre los efectos redistributivos del sistema de Seguridad Social, complementado muy recientemente con una investigación empírica todavía no publicada. La novedad de su enfoque radica en la adopción de una perspectiva del ciclo vital para estudiar el impacto del actual sistema de pensiones y cotizaciones sobre los diferentes regímenes de la Seguridad Social.

Por fin, algunos análisis parciales sobre los colectivos beneficiarios de las funciones Sanidad y Educación, así como un estudio de la distribución espacial de los beneficios del gasto público (aplicado a Galicia y el País Valenciano) pueden encontrarse en la obra colectiva reseñada como Barea, J. et al. (1990).

La obra de Médel, Molina y Sánchez se centra, como decíamos, en la incidencia del gasto de la Administración Central en 1981. Como punto de partida del análisis toman la clasificación de hogares por decilas de ingresos, pero como variable representativa de la renta disponible prefieren el gasto medio anual, que aparece menos subestimado en la EPF que los datos relativos a la renta familiar. En cuanto a los gastos asignados,

excluyen las funciones "Otros Gastos" y "Deuda Pública".

Los gastos divisibles que se asignan aparecen clasificados en los siguientes grupos:

- Educación.
- Sanidad.
- Gastos de gestión en seguridad y asistencia social.
- Vivienda y bienestar comunitario.
- Otros servicios comunitarios y sociales (museos, radio y TV, esparcimiento, etc).
- Servicios económicos (agricultura, minería, industria, energía, transportes y comunicaciones, comercio y turismo).
- Transferencias (pensiones y desempleo).

El gasto indivisible está constituido por los servicios generales, defensa, gasto general en servicios económicos y gasto destinado a repoblación forestal, y se asigna atendiendo a distintos criterios (por igual a todos los hogares, en proporción a la renta y aplicando una función de utilidad marginal de la renta con parámetro -1.7 , procedente de una estimación econométrica de otro autor).

Pese al valor innegable que el estudio tiene, por suponer un primer intento de aplicación a nuestro país de una técnica analítica cuya complejidad ya se ha subrayado, hay algunos aspectos en el planteamiento y metodología de esta investigación que quizás debieran ser corregidos en futuros estudios. Veamos los que nos parecen más importantes:

- Las decilas que se construyen agrupan a los hogares según su renta disponible total, lo que distorsiona, tal como hemos visto, la clasificación de las unidades de análisis por su capacidad económica real. En el apartado de limitaciones del análisis afirman que la elección del individuo en vez del hogar como unidad de análisis supondría la eliminación del serio problema originado por el uso de la renta familiar, que implica

que el bienestar de una familia es independiente del número de sus miembros³⁶, pero en ningún momento consideran la posibilidad más simple dada por el uso de la renta per cápita familiar.

- Para el gasto divisible, los autores se basan en las reglas de imputación propuestas por Gillespie, pero optan casi siempre por las soluciones más sencillas y operativas, lo que conlleva cierta pérdida de rigor. Así por ejemplo, los gastos de inversión se tratan igual que los corrientes, los gastos en subvenciones a la agricultura se imputan sólo a los agricultores, los intereses de la deuda no se asignan, etc. Además, la explicación de por qué un determinado criterio de imputación y no otros brilla por su ausencia en algunos casos.

- El grado de desglose de los grupos funcionales que se imputan es bastante pequeño, lo que provoca una identificación deficiente del grupo de beneficiarios: en las pensiones, no se distinguen las contributivas de las asistenciales, ni se tiene en cuenta las diferentes clases de prestación; tampoco se diferencia entre prestaciones y subsidios por desempleo, ni entre becas y otro tipo de gastos, dentro de la función de Educación, etc.

- No se analizan los efectos redistributivos del gasto, sino que los resultados se presentan sólo en forma de porcentajes de renta equivalente imputada sobre los valores de renta disponible y gasto familiar que figuran en la EPF.

Algunos de los anteriores problemas son mejor resueltos en el trabajo de Bandrés, que, quizás ayudado por la menor amplitud del conjunto de gastos a imputar, realiza un análisis más concienzudo de los subprogramas que comprenden cada grupo funcional y de los colectivos beneficiados en cada caso. Así por ejemplo, los gastos de educación que consisten en becas se asignan a las decilas correspondientes en función de los límites

³⁶Médel, B., Molina, A. y Sánchez, J. (1988), p. 84.

de ingresos legales existentes en cada nivel de educación, las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional se imputan utilizando información sobre el número de jornadas perdidas en las diferentes actividades, etc. Ello explica que los resultados, para los gastos que se asignan en los dos estudios, no coincidan en la mayoría de los casos.

Por otra parte, aunque algunas de las limitaciones persisten en el trabajo de Bandrés (las decilas utilizadas son también de renta por hogar, no se consideran las externalidades y los gastos corrientes y de inversión se tratan del mismo modo), este autor considera en cada caso las alternativas posibles y justifica de algún modo, siempre abierto a discusión, la elección realizada.

Otro aspecto positivo del trabajo de Bandrés viene dado por el tratamiento de la renta resultante de la EPF, que se corrige de sus sesgos a la baja utilizando los resultados de las investigaciones de Alcaide, y el saludable esfuerzo realizado para calcular la distribución de la renta inicial, que permite emprender, en el último capítulo, un interesante análisis de los efectos redistributivos del gasto social. La incidencia se analiza, además, no sólo por decilas de renta, sino también según las categorías socioprofesionales que distingue la EPF.

La conclusión final a la que llegan Médel, Molina y Sánchez tras la imputación del gasto divisible es que, "porcentualmente, el gasto público beneficia más a los más pobres" (p. 74). La asignación del gasto indivisible acentúa o matiza el anterior resultado dependiendo del criterio concreto que se aplique. Por su parte, Bandrés confirma la hipótesis de que el gasto social es redistributivo hacia los estratos de menor renta, resultando especialmente significativas las partidas dedicadas a asistencia social en efectivo, servicios sociales, vivienda, sanidad, desempleo y educación. En el caso de las pensiones, aparecen fuertes oscilaciones de una decila a otra, que el autor atribuye al desigual reparto de pensionistas en las categorías de renta consideradas, pero cabe resaltar que este gasto supone un 71.7%

de la renta disponible de la primera decila y un 55.8% para la segunda, frente a un 17.2% y un 0.6% para la novena y la décima, respectivamente.

En relación a este último gasto, el de pensiones, queremos resaltar las conclusiones a las que llegan Monasterio y Pandiello en la investigación todavía no publicada a la que antes nos referíamos³⁷, que viene a ser una aplicación empírica de la perspectiva analítica propuesta en Monasterio, C. (1984). Los efectos redistributivos del sistema de pensiones de jubilación de la Seguridad Social se investigan considerando los cuatro principales regímenes existentes (General, Autónomos, Agrario y Empleadas del Hogar) desde un enfoque que tiene en cuenta el ciclo vital. El método consiste en comparar, para cada régimen, los flujos actualizados de pensiones/cotizaciones que se reciben y satisfacen a lo largo de la vida de un individuo representativo del régimen en cuestión. Para ello se utiliza la información sobre el período cotizado y varios escenarios de pensiones posibles en el futuro: uno "ideal", de pensiones proporcionales, y otros dos que corresponden a la situación real antes y después de la reforma de 1985.

Los resultados permiten obtener, para los diferentes regímenes y escenarios, la diferencia entre cotizaciones y pensiones vitalicias y el consiguiente componente de transferencia intergeneracional, así como el tipo interno de rendimiento implícito en cada caso. Las conclusiones apuntan hacia 1) un componente de transferencia intergeneracional positivo en todos los casos y 2) cierta falta de equidad intrageneracional, con desventaja clara del régimen general en relación a los especiales, que obtienen un T.I.R. bastante mayor. La reforma emprendida en 1985 se valora positivamente en este sentido, ya que ha venido a reforzar la proporcionalidad del sistema, aproximando los tipos de rendimiento implícitos en cada régimen.

³⁷Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1991), Gasto social (II): Pensiones.

Por supuesto, la metodología a la que responde el estudio de Monasterio y Pandiello no permite responder a la cuestión de si las pensiones benefician más, en un año dado, a los grupos de mayor o menor renta, pero nos ofrece otra perspectiva analítica que también puede resultar interesante, en especial en un momento en el que parece especialmente necesario un debate acerca del diseño y papel protector que ha de cumplir nuestro sistema de Seguridad Social en los próximos años.

V. LOS EFECTOS DEL GASTO SOBRE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA RENTA. EL CASO DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.

En la mayoría de los estudios sobre los efectos distributivos del gasto, la variable que habitualmente se ha tomado como referencia ha sido la renta. El procedimiento más común ha consistido en clasificar a la población en estratos ordenados según el nivel medio de renta, trazando distintos criterios para imputar los beneficios derivados del gasto entre cada uno de dichos estratos.

Ante esto, ya hemos contemplado cómo han planteado algunos autores la necesidad de utilizar otras variables complementarias³⁸. De hecho, en algunos caso se ha cruzado la renta con distintos aspectos de la población que hipotéticamente propiciarían una segmentación en la distribución: raza, sexo, edad, tamaño del hogar, etc³⁹.

Aún así, todavía parecen existir lagunas evidentes en el estudio de campos concretos dentro de la distribución, como es el caso de la incidencia potencial del gasto público sobre la

³⁸Véase Hansen, W. L. y Weisbrod, B. (1972); Gillespie, W. op. cit., pp. 167-168 y Aaron, H. y McGuire, M., op. cit, pag. 918--920.

³⁹Un buen ejemplo lo constituyen los respectivos estudios realizados para Estados Unidos y el Reino Unido por O'Higgins, M. y Ruggles, P. (1981).

forma en que la renta nacional se reparte entre los distintos entes territoriales.

Esta carencia, es especialmente notable en el caso español, como se desprende rápidamente de lo que acabamos de ver en el epígrafe anterior. En nuestro país, donde apenas existen estudios generales, parece obvio que todavía desconozcamos aspectos particulares más complejos.

Sobre este vacío influye lógicamente, la dinámica anteriormente enunciada sobre la escasez de investigaciones relativas al gasto público en general; pero aparte de este problema de fondo, existen otras dificultades de partida. Entre ellas hay que hacer una mención especial a los problemas de disponibilidad estadística.

La fuente básica que nos permite conocer el volumen y la estructura tanto de los ingresos como de los gastos de los hogares españoles, es la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Aparte de los conocidos problemas relativos a su fiabilidad y metodología⁴⁰, nos encontramos, como ya hemos comentado anteriormente, con un hándicap muy importante: su antigüedad. La última Encuesta se publicó en 1983 y con datos referentes a 1980-81. Este retraso se ha intentado subsanar desde 1985, año en que el INE comienza a realizar una encuesta continua. Lamentablemente, el tamaño de la muestra no nos permite realizar estimaciones rigurosas de niveles de renta por Comunidades Autónomas⁴¹.

⁴⁰Las limitaciones de la EPF se han estudiado detalladamente en ALCAIDE, A. y J. (1983): "Distribución personal de la renta española en 1980". Hacienda Pública Española, n° 85; y RUIZ-CASTILLO, J. (1987): La medición de la pobreza y la desigualdad en España, 1980-81. Banco de España, Estudios Económicos, n°42, Madrid.

⁴¹De hecho, en la propia introducción metodológica a los resultados de 1988, se advierte de la existencia de una posible inconsistencia en los resultados desagregados por Comunidades Autónomas, aconsejando que se considere la encuesta todavía en fase experimental. Véase INE (1989), pp. 7-9.

En lo que se refiere al volumen de gasto que se distribuye entre las distintas Comunidades, tampoco estamos exentos de dificultades. No existe una estadística sistemática que nos permita contemplar cómo se ha distribuido el gasto público del Estado español entre los distintos entes territoriales, careciendo por tanto, de una clasificación por funciones. Es necesario acudir a datos parciales publicados de forma aislada por algunos ministerios.

Ante estas dificultades, el objetivo central de este último epígrafe es realizar una primera aproximación al estudio de la incidencia espacial del gasto en nuestro país, tomando una partida del gasto concreta: las pensiones de la Seguridad Social.

Sin embargo, como han destacado ciertos autores, es necesario precisar en qué medida las pensiones de la Seguridad Social tienen un carácter redistributivo. Más bien, la función original de estas prestaciones se orienta al mantenimiento de renta frente a interrupciones en el flujo habitual de la misma⁴².

Por un lado, su carácter contributivo y de reparto nos hace hablar con más propiedad de un tipo de redistribución intergeneracional⁴³. Por otro, podríamos incluso incluir la provisión de estas prestaciones dentro de la función de eficiencia en la teoría normativa del gasto público, ya que la existencia de problemas de falta de información para los ciudadanos, y su falta de previsión de cara al futuro actúan como palanca impulsora de la intervención estatal⁴⁴.

Pero aún así, existen determinados aspectos de estas pensiones que las dotan de cierto carácter redistributivo. La proporcionalidad inherente al sistema, entre prestaciones y

⁴²Véase Gillespie, op. cit., pag. 150.

⁴³Véase el estudio de Monasterio, C. (1984).

⁴⁴Véase Bandrés, op. cit., pp. 73-77.

cotizaciones queda distorsionada con la introducción de una política de revalorización iniciada en 1972 y consolidada con la reforma de 1985⁴⁵, unida al establecimiento de pensiones mínimas con complementos hasta alcanzar ese nivel⁴⁶.

Teniendo en cuenta estas premisas a la hora de realizar valoraciones, nuestro estudio ha tomado como punto de referencia el volumen de pensiones de la Seguridad Social agrupadas en invalidez, jubilación, viudedad y otras (incluyendo aquí orfandad y favor familiar).

El año escogido ha sido 1987, al tratarse de la última fecha para la que están disponibles los datos sobre distribución regional de la renta nacional por Comunidades Autónomas, que elabora el BBV cada dos años.

La información sobre gasto por Comunidades viene recogida en los boletines estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En dichas publicaciones, los datos que aparecen se refieren a número de pensiones e importe medio mensual. A partir de ellos, hemos calculado los importes anuales que aparecen recogidos en el Cuadro 1.

Para poder realizar una aproximación a la posible incidencia del gasto estatal en pensiones sobre la distribución de la renta entre las distintas regiones españolas hemos elaborado una serie de indicadores, con la prudencia que imponen las objeciones formuladas anteriormente:

a) **IGP**: Trata de medir la proporcionalidad existente entre la distribución del gasto (GP) y la distribución de la población

⁴⁵Véase RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989): "Política social en España: realidades y tendencias". Incluido en MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (comp.): Crisis y futuro del Estado de bienestar. Alianza Universidad, Madrid.

⁴⁶Excepto en el caso de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

(N). Si para cada Comunidad fuera igual a la unidad, equivaldría hipotéticamente a la línea de equidistribución de la curva de Lorenz. Las beneficiadas por la actual distribución del gasto, en relación a la población según este criterio, son aquellas Comunidades en las que el indicador toma valores superiores a la unidad.

$$IGP_i = \frac{GP_i / GP_i}{N_i / N_i}$$

b) **IGBP**: Es similar al anterior, pero dedicando mayor énfasis a tratar de identificar entre la población a aquellos beneficiarios potenciales (jubilados pensionistas y los afectados por incapacidad permanente) (N_{bp}), que estarían justificando las respectivas dotaciones. Para ello, hemos acudido a los datos desagregados de población inactiva, ofrecidos por el INE a través de la Encuesta de población Activa.

$$IGBP_i = \frac{GP_i / GP_i}{N_{bp_i} / N_{bp_i}}$$

c) **IGRa**: Su operatividad es la misma que en los dos indicadores anteriores, cruzando ahora la distribución porcentual del gasto con la distribución porcentual de la renta familiar disponible.

$$IGRa_i = \frac{GP_i / GP_i}{RFD_i / RFD_i}$$

d) **IGRb**: El último indicador se refiere también a la renta familiar disponible, pero en este caso, no tomamos las respectivas distribuciones porcentuales, sino que en línea con la mayoría de los estudios de incidencia, calculamos la proporción (en %) que representa la cuantía total de las

prestaciones recibidas por cada Comunidad sobre su renta familiar disponible.

$$\text{IGRb}_i = \frac{\text{GP}_i}{\text{RFD}_i} \cdot 100$$

Los resultados, elaborados a partir de la información recogida en los Cuadros 2 y 3, aparecen en el Cuadro 4. Respecto al primer indicador, el IGP, parece existir cierto grado general de proporcionalidad, con la mayoría de los valores cercanos a la unidad, aunque existen algunas regiones que reciben mayor gasto del que teóricamente les correspondería atendiendo a su población, como Asturias, Cantabria, La Rioja y Castilla-León. En el caso de Asturias obedece a dos razones principales: por un lado, el porcentaje de población mayor de 65 años es muy alto, y por otro, el importe medio de las pensiones es el mayor de todo el país, especialmente en el caso de la jubilación, ya que la pensión media para el Régimen de minería del Carbón, cuyo peso histórico en la región es bien conocido, excede en un porcentaje muy elevado la cantidad media para el total de regímenes (77.100 pesetas al mes frente a 38.000). En el extremo opuesto se encuentran Canarias y Ceuta y Melilla, con valores muy bajos, en lo que influye la juventud relativa de su población⁴⁷.

Esto último se corresponde con los datos relativos al segundo indicador, el IGBP, en el que aunque vuelvan a ocupar los lugares más bajos, ahora junto a Extremadura, el indicador se acerca más a la unidad. En general, se observa también aquí una tendencia a la proporcionalidad como la que veíamos para los datos de población total. En el extremo superior vuelve a aparecer Asturias, unida al País Vasco, con la elevada cifra de IGP ahora corregida por el volumen de población envejecida. Obtiene una cifra elevada, al permanecer el efecto de mayor

⁴⁷Según datos de la EPA, la proporción de jubilados respecto a la población total en Asturias es el doble que en el caso de Canarias.

importe medio, pero menor que en el caso anterior.

En lo que se refiere a los datos de renta, considerando en primer lugar el IGRa, parece existir cierto grado de correlación negativa entre acumulación de renta y gasto en pensiones destinado a la Comunidad. Las cifras referentes a las Comunidades que ocupan los primeros lugares del ranking de Renta Familiar Disponible per cápita (Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid y la Comunidad Valenciana) parecen corroborarlo, al situarse por debajo de la unidad. En la parte baja de la distribución, el efecto también se produce, con la mayoría de las regiones más pobres recibiendo un gasto más que proporcional, aunque de forma más difuminada que en el caso de las regiones más ricas.

Esta relación vuelve a evidenciarse con los resultados del último indicador elaborado. En las Comunidades más ricas, el peso de los ingresos por pensiones de la Seguridad Social respecto a la Renta Familiar Disponible, queda bastante alejado de la media nacional, especialmente en Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana. La relación opuesta aparece en el caso de las regiones con menor renta per cápita (Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, y en menor medida, Andalucía).

Con lo visto hasta ahora, y con las cautelas a las que hacíamos alusión al principio del epígrafe, podemos hablar de algunas tendencias que se desprenden de la mera observación de los datos. En primer lugar, parece existir una tendencia a la proporcionalidad en el reparto del gasto estatal en pensiones de la Seguridad Social por Comunidades Autónomas, atendiendo a la distribución de la población. Esta proporcionalidad en el reparto se ajusta aún más cuando cruzamos los datos de gasto, con los de la población potencialmente beneficiaria (jubilados e incapacitados de forma permanente).

Por otro lado, parece que la distribución actual de este tipo de gasto produce cierto efecto favorable hacia las regiones con menor nivel de renta, siendo menor la incidencia para las

CUADRO 1

PENSIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 1987. IMPORTE ANUAL (Millones de pts.), NUMERO (miles) E IMPORTE MEDIO (Miles de pts).

	TOTAL			INVALIDEZ			JUBILACION		
	IMPORTE ANUAL	NUMERO	Imp.medio mensual	IMPORTE ANUAL	NUMERO	Imp.medio mensual	IMPORTE ANUAL	NUMERO	Imp.medio mensual
TOTAL	2633716,4	5615,6	33,5	761517,7	1502,6	36,2	1396675,8	2571,2	38,8
Andalucía	381171,8	861,6	31,6	145937,3	295,3	35,3	159946,1	315,6	36,2
Aragón	98056,0	206,0	34,0	24030,9	43,9	39,1	56498,4	106,2	38,0
Asturias	125280,4	221,5	40,4	33892,6	56,3	43,0	70952,6	102,8	49,3
Baleares	49358,4	113,0	31,2	12397,0	25,3	35,0	29160,9	60,2	34,6
Canarias	62188,6	137,1	32,4	21008,4	41,0	36,6	28206,4	54,6	36,9
Cantabria	45616,6	93,9	34,7	10862,9	21,2	36,6	27227,9	48,5	40,1
Castilla-LM	106201,5	237,8	31,9	28095,2	58,0	34,6	56978,9	111,2	36,6
Castilla-León	203995,7	445,6	32,7	57059,7	112,9	36,1	110684,1	213,1	37,1
Cataluña	468233,9	980,8	34,1	130033,7	266,9	34,8	262151,0	469,3	39,9
Com. Valenciana	239143,5	554,6	30,8	63126,0	135,0	33,4	130309,6	266,7	34,9
Extremadura	62052,5	145,8	30,4	16863,0	36,5	33,0	31017,0	63,3	35,0
Galicia	210848,8	503,7	29,9	59570,3	138,6	30,7	118790,3	248,1	34,2
Madrid	289036,7	532,1	38,8	62443,4	101,6	43,9	169084,4	263,7	45,8
Murcia	65956,8	151,0	31,2	33616,8	69,6	34,5	22006,7	45,3	34,7
Navarra	35633,6	71,9	35,4	10412,5	17,5	42,5	18673,2	34,2	39,0
País Vasco	168056,7	303,9	39,5	44047,9	66,8	47,1	91907,8	144,6	45,4
La Rioja	19963,0	44,7	31,9	6689,8	13,2	36,2	9947,0	20,3	35,0
Ceuta y Melilla	5218,5	10,5	35,5	1927,8	3,0	45,9	2071,4	3,6	41,1

Cuadro 1
(Continuación)

	VIUDEDAD			OTRAS PENSIONES		
	IMPORTE ANUAL	NUMERO	Imp.medio mensual	IMPORTE ANUAL	NUMERO	Imp.medio mensual
TOTAL	424716,9	1360,4	22,3	54123,3	181,5	21,3
Andalucía	65134,7	214,4	21,7	10395,8	36,4	20,4
Aragón	15828,5	50,7	22,3	1563,7	5,1	21,9
Asturias	18050,8	55,1	23,4	2507,1	7,4	24,2
Baleares	7140,0	25,0	20,4	641,8	2,4	19,1
Canarias	10789,2	34,1	22,6	2134,2	7,4	20,6
Cantabria	6559,3	21,2	22,1	932,4	3,0	22,2
Castilla-LM	19066,9	60,8	22,4	2234,1	7,9	20,2
Castilla-León	32054,4	106,0	21,6	4093,6	13,6	21,5
Cataluña	70557,2	223,0	22,6	6320,2	21,6	20,9
Com. Valenciana	40853,4	137,0	21,3	4390,4	16,0	19,6
Extremadura	12525,2	40,3	22,2	1572,1	5,7	19,7
Galicia	28584,4	102,6	19,9	4132,8	14,4	20,5
Madrid	50695,7	147,2	24,6	6530,7	19,6	23,8
Murcia	9070,6	31,0	20,9	1442,3	5,1	20,2
Navarra	5724,2	17,7	23,1	836,5	2,5	23,9
País Vasco	28053,8	80,8	24,8	3962,6	11,6	24,4
La Rioja	3026,0	10,1	21,4	331,1	1,1	21,5
Ceuta y Melilla	1090,0	3,4	22,9	178,1	0,6	21,2

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales; nº 71, Mayo.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

CUADRO 2

	TOTAL IMPORTE (%)	TOTAL NUMERO (%)	INVALIDEZ Total Importe %	JUBILACION Total Importe %	VIUDEDAD Total Importe %
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Andalucía	14,5	15,3	19,2	11,5	15,3
Aragón	3,7	3,7	3,2	4,0	3,7
Asturias	4,8	3,9	4,4	5,1	4,2
Baleares	1,9	2,0	1,6	2,1	1,7
Canarias	2,4	2,4	2,8	2,0	2,5
Cantabria	1,7	1,7	1,4	2,0	1,5
Castilla-LM	4,0	4,2	3,7	4,1	4,5
Castilla-León	7,7	7,9	7,5	7,9	7,5
Cataluña	17,8	17,5	17,1	18,8	16,6
Com. Valenciana	9,1	9,9	8,3	9,3	9,6
Extremadura	2,4	2,6	2,2	2,2	2,9
Galicia	8,0	9,0	7,8	8,5	6,7
Madrid	11,0	9,5	8,2	12,1	11,9
Murcia	2,5	2,7	4,4	1,6	2,1
Navarra	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3
País Vasco	6,4	5,4	5,8	6,6	6,6
La Rioja	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7
Ceuta y Melilla	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales; n°71, Mayo. MTSS, 1990.

CUADRO 3

	POBLACION (%)	JUBILADOS E INCAPA- CITADOS %	RFD (%)	RFD per cápita	Gasto en pensiones per cápita
TOTAL	100,0	100,0	100,0	723430,0	67822,9
Andalucía	17,4	16,7	14,5	599443,0	56275,0
Aragón	3,1	3,6	3,3	766511,0	81203,1
Asturias	2,9	3,6	2,8	693185,0	110396,1
Baleares	1,7	1,7	2,3	962822,0	73533,9
Canarias	3,7	3,2	3,6	693681,0	43097,9
Cantabria	1,4	1,5	1,3	694763,0	86679,1
Castilla-LM	4,4	4,3	3,6	602374,0	62929,8
Castilla-León	6,8	7,7	6,2	668183,0	77835,8
Cataluña	15,7	15,7	18,8	867433,0	77013,4
Com. Valenciana	9,7	9,6	10,8	804928,0	63700,7
Extremadura	2,8	3,1	2,1	552298,0	56744,6
Galicia	7,3	8,7	6,4	634055,0	74101,9
Madrid	12,6	11,1	14,0	805984,0	59062,8
Murcia	2,6	2,6	2,4	663083,0	65505,3
Navarra	1,3	1,2	1,4	754686,0	68666,9
País Vasco	5,6	4,8	5,5	703180,0	76701,3
La Rioja	0,7	0,7	0,8	833041,0	77278,1
Ceuta y Melilla	0,3	0,2	0,3	604754,0	41528,4

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya: Renta Nacional de España 1987;

CUADRO 4

	IGP	IGBP	IGRa	IGRb
TOTAL	1,00	1,00	1,00	9,38
Andalucía	0,83	0,87	1,00	9,39
Aragón	1,20	1,04	1,13	10,59
Asturias	1,63	1,30	1,70	15,93
Baleares	1,08	1,10	0,81	7,64
Canarias	0,63	0,75	0,66	6,21
Cantabria	1,28	1,15	1,33	12,48
Castilla-LM	0,93	0,93	1,11	10,45
Castilla-León	1,15	1,00	1,24	11,65
Cataluña	1,13	1,13	0,95	8,88
Com. Valenciana	0,94	0,95	0,84	7,91
Extremadura	0,83	0,76	1,09	10,27
Galicia	1,09	0,92	1,25	11,69
Madrid	0,87	0,99	0,78	7,33
Murcia	0,97	0,96	1,05	9,88
Navarra	1,01	1,08	0,97	9,10
País Vasco	1,13	1,33	1,16	10,91
La Rioja	1,15	1,09	0,99	9,28
Ceuta y Melilla	0,62	0,82	0,73	6,87

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en los cuadros anteriores.

regiones más ricas.

VI. CONCLUSIONES

El análisis de los efectos redistributivos del gasto público se ha visto durante largo tiempo relegado una posición secundaria dentro de la teoría de la Hacienda Pública. En ello ha influido especialmente la menor atención dedicada al estudio de los efectos de la actividad presupuestaria producidos por el lado del gasto, en comparación con el mayor interés tradicionalmente despertado por la incidencia impositiva.

El resultado, que resaltábamos en la primera parte de este trabajo, ha sido el menor desarrollo actual, tanto en el terreno teórico como en el de la investigación empírica, de los aspectos relacionados con el impacto redistributivo de la acción pública, para los que no existe un cuerpo conceptual y metodológico tan mayoritariamente aceptado como en los análisis de la eficiencia o la eficacia del gasto. Las dificultades para precisar el concepto de incidencia y los diferentes enfoques analíticos que aparecen descritos en el capítulo segundo son una buena muestra del grado de dispersión existente en las líneas de investigación emprendidas.

Los problemas relacionados con la teoría subyacente y la metodología aplicada en cada uno de estos enfoques son analizados en el tercer capítulo, que dedica una especial atención a las dos perspectivas más relevantes en el momento actual: la de "en favor de quién se realizan los gastos" y la "incidencia del beneficio". Mientras que las críticas al primer enfoque se centran en el carácter demasiado intuitivo de los criterios utilizados para imputar el gasto a sus beneficiarios, la principal limitación del segundo viene dada por su excesivo formalismo y el carácter restrictivo de los supuestos necesarios para llegar a reglas de asignación rigurosas.

En el capítulo cuarto se han reseñado brevemente las principales características de algunos de los estudios más importantes realizados recientemente en nuestro país, poniendo de relieve la escasez de la investigación empírica aplicada al caso español y las dificultades de información estadística que vienen a agravar el problema.

Por último, el capítulo quinto se ha dedicado a la obtención de algunos indicadores que pueden aproximarnos al estudio de la incidencia del gasto en pensiones por Comunidades Autónomas, dada la imposibilidad de realizar imputaciones basadas en el nivel de renta para años recientes (por no hallarse aún disponible la información estadística relevante) y con el objetivo paralelo de ilustrar la utilidad de dimensiones distributivas diferentes al nivel de ingresos. En la medida en que las bases de datos que se precisan para el análisis de la incidencia del gasto se vean perfeccionadas en el futuro, será posible explorar con mayor profundidad las diferentes perspectivas analíticas posibles y el mayor o menor interés de sus resultados.

BIBLIOGRAFIA

- AARON, H. y McGUIRE, M. (1970), "Public Goods and Income Distribution", Econometrica, v. 38, n° 6.
- AARON, H. y McGUIRE, M. (1976), "Reply to Geoffrey Brennan: The Distributional Implications of Public Goods", Econometrica, v. 44, n° 2.
- BANDRES MOLINE, E. (1990), Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España, I.E.F., Monografía n° 92, Madrid.
- BAREA, J. et alt. (1990), Incidencia del gasto público en España. Análisis del colectivo de beneficiarios, IEF, monografía n°91.
- BRENNAN, G. (1976), "The Distributional Implications of Public Goods", Econometrica, v. 44, n° 2.
- BRENNAN, G. (1976), "Public goods and income distribution: a rejoinder to Aaron-McGuire reply", Econometrica, v. 44, n° 2.
- BURKHAUSER, R. y WARLICK, J. (1981), "Disentangling the Annuity from Redistributive Aspects of Social Security", Review of Income and Wealth, v. 27, p. 401-421.
- CATSAMBAS, T. (1982), "Substitutability, Separability and the Distributional Implications of Public Goods", Public Finance Quarterly, 10.
- DE WULF, L. (1981), "Incidence of budgetary outlays: where do we go from here?", Public Finance, v. XXXVI, n° 1.

- GEMMELL, N. (1985), "The Incidence of Government Expenditure and Redistribution in the United Kingdom", Economica, August, 52(207), pp. 335-44.
- GILLESPIE, W.I. (1965), "Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income", en MUSGRAVE, R.A. (ed.), Essays in Fiscal Federalism, 2ª ed., Washington D.C., Brookings Institution, 1967.
- HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1972), "Distributional Effects of Public Expenditure Programs", Public Finance, v. XXVII, nº 4, pp. 414-420.
- INE (1989), Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1988.
- LEGRAND, J. (1982), The Strategy of Equality: Redistribution and the social Services, Allen and Unwin, Londres.
- MAITAL, S. (1973), "Public Goods and Income Distribution: Some Further Results", Econometrica, v. 41, nº 3, pp. 561-68.
- McLURE, Ch. E. (1972), "The Theory of Expenditure Incidence", Finanzarchiv, Band 30, Heft 3.
- MEDEL, B. y MOLINA, A. (1984), "Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica", Hacienda Pública Española, nº 91.
- MEDEL, B., MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1988), Los efectos distributivos del gasto público en España, Documento de Trabajo nº 28/1988, Fundación FIES.
- MEERMAN, J. (1978), "Do Empirical Studies on Budget Incidence Make Sense?", Public Finance, v. 33, nº 3/1978, pp. 295-313.
- MONASTERIO, C. (1984), "Seguridad Social y redistribución de la renta", Hacienda Pública Española, nº 86.



5307411197

OCDE (1985), "Le rôle du secteur public", Revue Economique de l'OCDE, n° 4, printemps 1985.

O'HIGGINS, M. y RUGGLES, P. (1981), "The Distribution of Public Expenditure among households in the United States", Review of Income and Wealth, v. 27, n° 2.

O'HIGGINS, M. y RUGGLES, P. (1981), "The Distribution of Public Expenditure among households in the United Kingdom", Review of Income and Wealth, v. 27, n° 3.

PEPPARD, D.M. (1976), "Toward a Radical Theory of Fiscal Incidence", The Review of Radical Political Economics, v. 8, n° 4; pp. 1-16.

VAN'T EIND, G.J. et alt. (1986), "Evaluating the Distribution of Public Expenditure", Review of Income and Wealth, September, 32(3), pp. 299-312.