

### *III. Política fiscal y redistribución*

Eduardo J. Ortiz F.

---

Se ha convertido en un lugar común afirmar que en el proceso productivo se realiza la distribución primaria del ingreso, y que es fundamentalmente a través de las políticas gubernamentales donde se efectúa su redistribución.

"Una de las primeras lecciones que hemos aprendido es que la mano invisible puede ser sumamente eficiente y dar lugar al mismo tiempo a una distribución de la renta muy desigual e injusta ... Para algunas personas la distribución de la renta resultante de la competencia no regulada es tan arbitraria como la distribución darwiniana de los alimentos y el botín entre los animales de la selva"<sup>1</sup>.

La intención de este artículo es examinar algunos aportes más recientes sobre el impacto redistributivo de determinadas medidas fiscales, y diversas formas en las que pueden ser cuantificados sus efectos.

Dentro de esta temática vamos a comenzar por considerar por separado los efectos redistributivos de las políticas de gastos e ingresos.

En un segundo momento, presentaremos algunas ideas sobre la interacción de los diversos agentes que de una u otra manera presionan al gobierno para que dicte políticas que les favorezcan.

Por fin, presentaremos algunos modelos que intentan medir el impacto de las políticas fiscales sobre la redistribución y el bienestar social.

#### *Gasto público y redistribución*

Aunque se refiera a años pasados, tanto a nivel cronológico como socio-político, el libro de *Foxley* sobre los efectos redistributivos de la política fiscal en Chile durante el período 1964-1973<sup>2</sup>, sigue aportando interesantes elementos de análisis.

---

<sup>1</sup> Samuelson, 1991, p.882.

<sup>2</sup> Subyace una comparación del gobierno de Allende con los gobiernos anteriores.

En palabras del mismo autor:

"El propósito de este libro ha sido estudiar el comportamiento del Estado cuando se considera el objetivo redistributivo como prioritario. Al mismo tiempo se realizará un análisis comparativo de los distintos elementos de redistribución, a objeto de determinar cuáles de ellos resultan más eficaces <sup>3</sup>."

Sin intención de dar a estas palabras una connotación moral que las ordene como mejores o peores, podemos hablar de políticas fiscales progresivas, neutras y regresivas.

"El criterio es el de comparar la distribución de beneficios provenientes de los programas de gastos y subsidios con la del ingreso de las familias. Si los gastos públicos hacen más equitativa la distribución del ingreso, se dice que los gastos son progresivos, neutros si no la alteran y regresivos si la empeoran <sup>4</sup>."

Foxley trató de medir el impacto redistributivo del gasto público mediante un cuadro o matriz que podría ser utilizado para cualquier otro país, y del que vamos a comentar algunas características.

En las filas se enumeran separadamente los servicios económicos (agricultura, industria, minería, transporte, energía, comunicaciones, infraestructura), los servicios sociales (salud, vivienda, educación, seguridad social) y los servicios generales (administración general, seguridad y defensa, deuda pública).

Ya esta clasificación es novedosa. La mayor parte de los estudios sobre los efectos redistributivos de la política fiscal se concentran únicamente en los servicios sociales <sup>5</sup>. Pero Foxley concluye que, en el país y período estudiados, éstos apenas explicaron un poco más del cincuenta por ciento del impacto total.

El efecto redistributivo de los **servicios económicos** depende en términos generales tanto del nivel del gasto como de su composición, y de la eficiencia en su utilización.

El nivel de gasto tiene consecuencias fundamentalmente en el ritmo de crecimiento de la actividad económica, en el empleo, e indirectamente en el sistema de precios. La composición de los programas tiene la posibilidad de afectar directamente a sectores de actividad o grupos sociales diversos, de acuerdo a las políticas que se desee desarrollar. La eficiencia mejora la relación entre recursos empleados y beneficios obtenidos.

<sup>3</sup> Foxley, 1980, p.27. Aunque, en aras de la brevedad, citamos sólo a Foxley como autor del estudio, son sus coautores Eduardo Aninat y José Pablo Arellano. Como Ministro de Hacienda, Foxley ha sido el encargado de dirigir la política económica de Chile en los años de transición desde la dictadura hacia la democracia. No existe un estudio semejante para el caso de Venezuela. Pueden verse sin embargo algunas cifras y comentarios sobre el tema en Navarro, 1992.

<sup>4</sup> Foxley, 1980, p.28.

<sup>5</sup> Por ejemplo Petrei, 1987, para el caso de Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay.

Puede extrañar también la inclusión de los gastos generales en un estudio de redistribución. La justificación estaría en que, aun cuando algunos los consideren neutros, ya que en principio afectarían a todos los ciudadanos por igual, pueden convertirse en servicios claramente regresivos, ya que tienden a reforzar la situación imperante y en consecuencia favorecen más a los que tienen más poder.

Pasando a las columnas de la matriz que estamos reseñando, todos los gastos se clasifican en dos categorías: progresivos, y de pobreza.

"Programas progresivos ... son aquéllos que benefician a los grupos pobres en una proporción mayor que la participación de estos grupos en el ingreso total familiar ... O sea, estos programas mejoran la situación relativa de los grupos pobres.

Programas de pobreza ... son aquéllos orientados fundamentalmente a los grupos de pobreza, de tal manera que no sólo aumenten su participación relativa en el ingreso, sino que los beneficios absolutos por familia son mayores para las familias pobres que para la familia promedio. En otras palabras ... la proporción de los beneficios que favorece a los grupos pobres es mayor que la proporción del total de las familias del país que pertenecen a dicho estrato <sup>6</sup>.

Cada una de estas dos clases de gastos se subdivide a su vez en gastos de inversión y de consumo. Por fin, cada una de las cuatro subdivisiones resultantes se desagrega en gastos directos y subsidios. Entendiendo por subsidios los que están implícitos en la concesión de préstamos, tasas de interés real bajas o hasta negativas, cambio preferencial para la amortización de préstamos provenientes del exterior, o mecanismos favorables de refinanciamiento de la deuda, por poner sólo algunos ejemplos.

Para tener una visión más complexiva conviene medir tanto los efectos directos como los indirectos del gasto público.

Los efectos directos nos indican quiénes se benefician realmente con él, y en qué monto. A este respecto convendría examinar la posible traslación de beneficios hacia sectores no considerados directamente, más fácil de producirse cuando los programas se orientan a la actividad productiva. Un subsidio, por ejemplo, puede favorecer más a los demandantes o a los oferentes, según sea la elasticidad de sus respectivas funciones en el mercado <sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Foxley, 1980, p.42

<sup>7</sup> En teoría, cuanto más inelástica es una función, más se benefician aquéllos cuyo comportamiento está representado por ella. En el caso de la demanda básica de alimentos, sumamente inelástica, esto debería garantizar que salgan más favorecidos los sectores a los que realmente se desea proteger; siempre que existan políticas complementarias sobre la expansión de la oferta, que hagan a ésta suficientemente elástica.

Para calcular adecuadamente los efectos indirectos, se precisa un buen modelo de equilibrio general.

Además, al medir el valor total de los beneficios obtenidos, no es suficiente identificarlos con el monto de los gastos erogados, ya que del lado de la demanda puede existir un excedente del consumidor, y del lado de la oferta, además del excedente del productor, reducciones de costos por las economías de escala obtenidas como consecuencia del gasto.

Evidentemente la exactitud de las mediciones dependerá mucho de la finura de los instrumentos empleados. No es fácil, por ejemplo, contar con funciones de demanda suficientemente desagregadas como para permitir cálculos del excedente del consumidor por rubros de gastos.

Examinemos algunos sectores en particular.

En la *Agricultura* se tomaron en cuenta los préstamos para compra de maquinaria y para la introducción de nuevos cultivos, los programas de capacitación y asistencia técnica, la organización de cooperativas de producción, y la política de reforma agraria.

Se supuso que los beneficios de los préstamos fueron distribuidos entre los dueños de los predios en proporción a su respectiva participación en el ingreso, y que no hubo traslado de beneficios hacia los trabajadores ni hacia los consumidores.

A pesar de estas limitaciones, que tienden a reforzar la neutralidad de la redistribución, los cálculos efectuados marcaron una tendencia claramente progresiva en el conjunto de los gastos agrícolas, aunque esto se debió sobre todo a los efectos de la reforma agraria.

Sobre este último instrumento hay que señalar que, así como su poder redistributivo directo e indirecto -a través de la reestructuración del poder político que conlleva- es inmenso, las posibilidades de llevarlo a término dentro de estructuras democráticas de gobierno son muy escasas.

Es significativo el balance que sobre este proceso hará el mismo Foxley años más tarde, después de varios años de gobierno militar.

"Con el sector agrícola, la política consistió en restituir a sus antiguos propietarios una fracción apreciable de las tierras expropiadas en virtud de la reforma agraria ... En abril de 1979, 30% de la tierra expropiada había sido devuelta a sus antiguos dueños y un 35% asignada en parcelas individuales a los beneficiarios de la reforma agraria. Sin embargo, ya en junio de 1978 casi 40% de estas pequeñas explotaciones habían sido vendidas o arrendadas a terceras personas, como consecuencia del alto costo del crédito y del escaso apoyo del Estado a los campesinos, bajo la forma de asistencia técnica <sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Foxley, 1988, pp. 68-69.

En la *Industria* se tomaron en cuenta únicamente los préstamos y la asistencia técnica. El efecto redistributivo resultó neutro.

En cambio en el *Transporte*, donde se considera la influencia del gasto público tanto sobre la infraestructura como sobre el transporte público propiamente dicho, los efectos fueron regresivos. Es probable que este resultado se deba a que, por una parte, la infraestructura supone economías externas que favorecen más a quienes tienen más capacidad de usarlas; y por otra parte, a que los subsidios al transporte público pueden favorecer más a los propietarios de las líneas y unidades de transporte que a sus usuarios, y suelen estar dirigidos a la población urbana, menos empobrecida que la rural.

Las recomendaciones que apunta aquí Foxley para mejorar los resultados son bastante genéricas. Señalan lo que hay que hacer pero no indican cómo lograrlo. Entre las medidas propuestas para hacer más progresivos los efectos redistributivos del gasto económico resaltan el seleccionar mejor a los grupos beneficiados, impedir la filtración de los préstamos, aceptar una baja recuperación de los créditos a personas de bajos ingresos, y diseñar bonos de transporte diferenciados según estratos de ingreso.

La sugerencia adicional de disminuir gradualmente el monto del subsidio según aumente la productividad impide, es verdad, el que sigan recibiendo subsidios quienes se pueden valer por sí mismos, pero puede también traer como consecuencia una disminución del estímulo para el trabajo y una baja consiguiente de la productividad con el fin de no perder el subsidio.

Se reconoce también que la condonación de créditos puede tener efectos nocivos sobre la productividad. Por eso se presenta como alternativa para algunos casos la búsqueda de trabajos alternativos con mayores posibilidades de éxito para los deudores morosos.

Pasando al análisis de los efectos redistributivos del gasto público destinado a *servicios sociales* nos encontramos ahí con una cierta ambivalencia. Los efectos del gasto público en esta área, es verdad, son claramente progresivos. Pero si nos preguntamos por la suficiencia o insuficiencia del gasto público para cubrir las necesidades básicas de los sectores más pobres en salud, vivienda y educación, la respuesta es claramente negativa. Quedan aún muchas necesidades insatisfechas.

Los gastos en *Salud* son claramente progresivos. Situación típica de países subdesarrollados, donde la población más rica acude a servicios médicos privados.

Sin embargo, en el caso concreto de la Seguridad Social, es verdad que sus servicios benefician preferentemente a los sectores de menores recursos, pero el peso de las cotizaciones tiene un efecto regresivo, ya que la proporción de las cotizaciones pagada por los trabajadores, a pesar de ser inferior en términos absolutos a la que corresponde a los empresarios, afecta proporcionalmente mucho más al ingreso de los primeros que al de estos últimos.

En lo relativo a la *Vivienda*, son progresivos los subsidios pero regresivos los préstamos, ya que los más pobres no tienen capacidad de pago y por tanto no se atreven a

acceder a ellos. Se propone como alternativa el poner un límite al monto del pago del préstamo en relación con el ingreso (dedicar como máximo un 25% del ingreso a la adquisición de la vivienda) y subsidiar el resto.

Con respecto a los servicios *educativos* se sugiere la implantación de tarifas diferenciales, incluso en la educación superior, ya que de lo contrario se tiende a favorecer indiscriminadamente a todos por igual, con lo que los efectos globales tienden a ser neutros o hasta regresivos (tienen más capacidad de acudir a centros educativos los estratos con mayores ingresos).

En este análisis se menciona de paso la tensión recurrente entre eficiencia y equidad. No se niega, por ejemplo, que una privatización de los servicios públicos aumentaría su eficiencia, pero:

"Nuestros resultados demuestran implícitamente que dicha política significaría marginar del acceso a los servicios básicos a los sectores más necesitados<sup>9</sup>".

Para concluir, recordemos la división inicial, incluida en la columna de la matriz, entre programas progresivos (los que favorecen *relativamente* más a los sectores más pobres) y programas de pobreza (los que además los favorecen más *absolutamente*).

En los párrafos anteriores hemos analizado diversos programas desde el punto de vista de su progresividad, donde no se están considerando montos absolutos, sino magnitudes relativas. Pero se puede también favorecer en términos absolutos más a los más ricos y, sin embargo, acortar diferencias entre los extremos. Este es de hecho el juicio global del estudio de Foxley sobre el efecto redistributivo del gasto público en Chile entre 1964 y 1973.

"Las familias del estrato de ingreso superior captaban del gobierno un beneficio entre 5 y 8 veces superior al que obtenían las familias pobres, mientras las diferencias en sus ingresos medios eran más de 25 veces. Como el Estado otorgaba beneficios en forma mucho más igualitaria que la distribución original del ingreso en el país, su acción contribuyó a reducir las deficiencias en el bienestar<sup>10</sup>".

### *Educación y Salud*

Los aportes recientes de otros autores sobre los efectos redistributivos del gasto público se han concentrado fundamentalmente en las áreas de educación y salud. Ellas son las que absorben una mayor cantidad de recursos dentro de los servicios sociales, y exigen por tanto un seguimiento más cuidadoso de su relación costo-beneficio.

<sup>9</sup> Foxley, 1980, p.82.

<sup>10</sup> Ibidem. p.85.

Comenzando por la *Educación*, parece a primera vista inobjetable que cualquier esfuerzo por extenderla a todos los niveles va a tener efectos positivos tanto sobre el crecimiento de la economía como sobre la distribución del ingreso, ya que ofrece posibilidades de ascenso social a personas que no podrían lograrlo apoyadas en sus propios recursos.

Y ese es efectivamente el tono de varios aportes sobre ese tema <sup>11</sup>.

Sin negar lo anterior, puede resultar de interés mencionar los resultados de otros trabajos empíricos que han tratado de contrastar en la práctica esta apreciación.

*David Lam y Deborah Levison* analizan, como complemento a investigaciones paralelas en otros países, los efectos que ha tenido en Brasil la disminución de la desigualdad en la educación sobre la desigualdad en la distribución del ingreso <sup>12</sup>.

El estudio se limita a los varones nacidos entre 1925 y 1963; un período suficientemente amplio como para poder apreciar modificaciones significativas, si es que las hay.

Como era de esperar, a lo largo de estos años han aumentado en promedio los años de escolaridad cursados por las personas recogidas en la muestra.

Para saber si este crecimiento promedio de la escolaridad va acompañado por una declinación de la desigualdad escolar o, en otras palabras, si cada vez hay menos diferencia entre el número de años de estudio de los diversos estratos sociales, se examina la varianza de la distribución.

Esta crece hasta las cohortes nacidas en la década de los cuarenta, alcanza un pico para las personas nacidas alrededor de 1950, y desde entonces mantiene una disminución consistente.

Falta ver si el crecimiento de la varianza en los primeros años supuso realmente un crecimiento de la desigualdad escolar. Para este fin se utiliza un coeficiente de variación, calculado como la desviación típica dividida entre la media.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

"Aunque la desviación típica en años de escolaridad creció en el tiempo para las cohortes nacidas entre 1925 y 1948, nunca creció tanto como la media, como hubiera ocurrido de haberse dado crecimientos proporcionales en escolaridad para toda la población <sup>13</sup>".

De acuerdo con este coeficiente, por tanto, la desigualdad escolar disminuyó consistentemente a lo largo del período estudiado, aun en los años en los que aumentó la varianza.

<sup>11</sup> Fajnzylber (1992). Sus referencias bibliográficas señalan varios estudios semejantes.

<sup>12</sup> Lam, 1992.

<sup>13</sup> *Ibidem* p.202-203.

Se confirma también esta apreciación mediante la utilización de una curva de Lorenz modificada, que representa en las ordenadas el porcentaje acumulado de años de escolaridad y en las abscisas, como en la curva típica de Lorenz, el porcentaje acumulado de la población. También aquí la diagonal representa gráficamente la equidistribución, y una curva convexa hacia el vértice inferior derecho supone que los porcentajes inferiores de la población están recibiendo una participación menos que proporcional en años de escolaridad (en cualquier punto de esa curva la ordenada es menor que la abscisa).

En nuestro caso, la curva de Lorenz obtenida a partir de los datos recogidos para diversos años sucesivos, así como el correspondiente cálculo del índice de Gini subyacente, confirman la disminución de la desigualdad escolar a lo largo del tiempo.

Otro indicador complementario, muy utilizado a la hora de medir los efectos redistributivos de la educación, es el de los rendimientos económicos de la escolaridad, que equivale al cálculo de la tasa interna de retorno de una inversión en educación.

Aunque hay que tener cuidado al manejar esta variable, porque puede llevar a conclusiones erróneas. De hecho los rendimientos económicos de la escolaridad suelen ser mayores en los países subdesarrollados que en los desarrollados, más por lo bajo de la escolaridad, o por el hecho de que sólo acceden a ella las familias con mayores ingresos, que por lo alto de los beneficios generados. En cambio, un decrecimiento de los mismos en términos relativos implica, tomado en sí mismo, una disminución de la desigualdad.

En nuestro caso concreto, la disminución relativa que de hecho se da puede interpretarse de la siguiente manera:

"puede indicar que el creciente nivel promedio de escolaridad en Brasil está llevando a la progresiva desaparición de altos ingresos para los que en el pasado han sido un capital humano relativamente escaso. ... Si esto es verdad, se puede concluir que la desigualdad en los ingresos disminuirá a lo largo del tiempo conforme vaya creciendo el número de cohortes mejor educadas que ingresen a la fuerza de trabajo <sup>14</sup>".

A pesar de todo lo anterior, Lam y Levison llegan a una conclusión que, si no desmiente la importancia de la educación como potencialmente redistributiva, sí la presenta como insuficiente, de no ir acompañada por medidas complementarias coherentes.

"Basados en nuestra descomposición de factores nos encontramos con que la educación contribuyó a mejorar la distribución del ingreso entre 1976 y 1985, con declinación tanto en la varianza en la escolaridad como en sus rendimientos

---

<sup>14</sup> Ibidem p. 218.

económicos. Sin embargo, otras fuentes de desigualdad crecieron lo suficiente como para anular los cambios beneficiosos en la distribución de la escolaridad, y en la relación entre años de escolaridad e ingresos obtenidos <sup>15</sup>.

Para confirmarlo, se plantea una simple ecuación de ingresos del capital humano:

$$\text{Ln } Y_i = a + \beta S_i + U_i$$

donde  $Y_i$  se refiere a los ingresos por trabajo del individuo  $i$ ,  $S_i$  a sus años de escolaridad, y  $U_i$  a una variable residual que representa los demás determinantes de los ingresos de esa persona.

La varianza ( $V$ ) y covarianza ( $C$ ) de las variables se relacionan como:

$$V(\text{Ln } Y_i) = \beta^2 V(S_i) + V(U_i) + 2BC(S_i, U_i)$$

La conclusión de este análisis es también que el incremento global en la varianza del residuo entre 1976 y 1985 es suficientemente grande como para superar los efectos igualizadores de la disminución de la varianza en años de escolaridad, y de la declinación de los rendimientos económicos de la escolaridad <sup>16</sup>.

"Esta varianza residual incluye variaciones resultantes de las inversiones en capital humano después de los estudios, tales como entrenamiento en el lugar de trabajo y experiencia ... Puede también reflejar cambios en la educación, en la medida en que ésta esté correlacionada con variables omitidas en la sencilla ecuación lineal logarítmica de ingresos <sup>17</sup>".

Sin duda una explicación demasiado escueta y limitada para desentrañar un fenómeno de tanta importancia. Lam y Levison se detienen ahí porque no es el objeto de su trabajo profundizar en esas otras variables.

Con relación a los gastos sociales en *Salud*, hay en la literatura reciente perspectivas muy disímiles, debidas en gran parte a las diferencias abismales que se dan en los diversos países en lo que respecta a los servicios públicos de seguridad social.

En el tercer mundo la situación es por lo general tan deplorable que gran parte de la población asegurada, aun entre los sectores con menores recursos, tiende a buscar servicios médicos alternativos más eficientes y confiables.

Aunque haría falta apoyarse en estudios más concretos para confirmar esta hipótesis, se tiene la impresión fundada de que en términos microeconómicos los servicios que presta, por ejemplo, el Instituto Venezolano de Seguros Sociales son considerados por sus beneficiarios potenciales como un bien inferior, es decir, que un aumento cualquiera del ingreso ocasiona una disminución en la demanda de ese servicio.

<sup>15</sup> Ibidem p.201.

<sup>16</sup> Ibidem p.219.

<sup>17</sup> Ibidem p.214.

En los países más desarrollados la situación tiende a ser la contraria. Cada vez es mayor el número de personas que utilizan los servicios de la Seguridad Social, y varios países confrontan graves problemas de presupuesto para sostener instalaciones, equipos y servicios que con el tiempo se hacen progresivamente más sofisticados.

Es entonces comprensible que los estudios realizados en esos países en torno a la salud pública apunten hacia la búsqueda de servicios sociales de salud menos dispendiosos y más eficientes.

Ya en 1971 *Martin S. Feldstein* afirmaba al respecto que:

"Los hogares de Estados Unidos están por lo general excesivamente asegurados contra los gastos en servicios médicos. Si se redujera este seguro, la pérdida de utilidad por el aumento del riesgo quedaría más que compensada por la disminución de precios y la reducción del uso excesivo de servicios médicos resultante 18".

Claro que en este caso estaríamos hablando de bienestar social. Los particulares cargarían, al menos en un primer momento, con toda la pérdida de utilidad y el Gobierno se beneficiaría por la reducción de gastos. Sumando pérdidas y ganancias, el resultado para el país en su conjunto sería superavitario. Y en último término el particular saldría también ganando, porque los recursos públicos liberados podrían ser utilizados más tarde en la prestación de servicios más eficientes.

Veinte años más tarde del estudio de Feldstein, *Roger Feldman* retoma el problema, y examina en concreto un estudio del Servicio Nacional de Salud de Estados Unidos, en el que se afirma que el país saldría ganando si, en vez de seguir manteniendo la política vigente, cada uno pagara un seguro privado de mil dólares anuales.

Al repetir el experimento llega a la conclusión contraria, ya que toma en cuenta a las personas que quedarían desatendidas por no contar con recursos para asegurarse por cuenta propia. En consecuencia afirma que:

"La política de seguro individual es inferior desde el punto de vista del bienestar. El experimento del Servicio Nacional de Salud *no* consideró los hogares que *no* tienen seguro de salud, por lo que las pérdidas o ganancias en bienestar con un gasto de \$1.000 por persona no se pueden comparar con la ausencia total de seguro 19".

### *Focalización*

Otro problema es cómo mejorar los efectos redistributivos del gasto público haciendo que éste se focalice mejor en la población objetivo.

18 Feldman, 1991, p.297.

19 Ibidem p. 300. Subrayado en el original.

"Prácticamente todos los requerimientos de ayudar a los pobres asumen implícitamente que uno sabe quiénes son los pobres, pero en las grandes sociedades modernas no siempre es fácil identificar a los pobres directamente. Dado el hecho de que tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales cuentan con recursos escasos, es importante que las ayudas no se den equivocadamente a los que no son pobres, que pueden intentar acceder a ellas dando información engañosa sobre sus ingresos <sup>20</sup>".

*Paul Glewwe* propone un instrumento que ayude a mejorar la focalización en el otorgamiento de subsidios.

Se trata de considerar seis categorías adicionales al ingreso, y más difíciles de tergiversar que éste, en la población urbana, y otras cuatro más en la rural. Algunas de estas categorías contienen varias subvariables.

Para poderlas aplicar en un modelo matemático las variables cualitativas adquieren según los casos valores de cero o uno. Esto significa que nunca, aun en divisiones aparentemente múltiples como la de región geográfica o etnia, pueden tomar más de dos valores.

Dada la escasez de recursos que impide controlar todas estas variables en el total de la población objetivo, se propone examinar periódicamente una muestra aleatoria que permita inferir conclusiones para el conjunto de la población asistida.

El instrumento está diseñado, y de hecho fue aplicado, en Costa de Marfil. Necesitaría por tanto algunas modificaciones si va a ser aplicado en países con infraestructura diferente

Las seis variables urbanas son las siguientes:

- a. Región geográfica.
- b. Tipo de vivienda: casa o apartamento; material de construcción; servicio de agua; servicio de cloacas.
- c. Origen étnico del cabeza de familia.
- d. Nivel de educación del cabeza de familia.
- e. Propiedad de bienes durables.
- f. Area promedio de vivienda por persona.

En el área rural se considera además:

- g. Origen del agua: pozo o río; con bomba o sin bomba.
- h. Distancia a la capital (Abidjan).

---

<sup>20</sup> Glewwe, 1992, p. 298.

- i. Salario agrícola promedio de la región.
- j. Area de cultivo y tipo de cultivo; café o cacao (considerados rentables por su capacidad de exportación) u otros.

El interés por la focalización deriva en último término de la escasez de medios disponibles para atender a todas las necesidades que se desea satisfacer mediante el gasto público. Por eso es importante considerar también el lado de los ingresos fiscales.

### *Política tributaria*

Para financiar el gasto hace falta recaudar ingresos, y los Gobiernos obtienen estos ingresos fundamentalmente a través de los impuestos.

Al estudiar los efectos redistributivos de la política tributaria hay que tomar en cuenta varios elementos. Fundamentalmente hay que definir cuánto se recauda y de quiénes se recauda. Eso depende a su vez de la variable económica gravada, del tipo de transacción que se afecta, de la estructura del mercado, del comportamiento de los agentes económicos, del contexto macroeconómico general y de la inflación.

También aquí *Foxley* diseña un cuadro o matriz para discriminar los efectos progresivos y regresivos de la política tributaria.

Este consta de tres columnas. En la primera se indica el concepto o ítem sobre el que se aplica el impuesto, en la segunda el grupo de personas a quienes se cobra, y en la tercera unas series estadísticas distribuidas por tramos de ingreso que afinen el análisis de los sectores gravados.

Si se trata, por ejemplo, de un impuesto al consumo de un bien, se señalará en la tercera columna la distribución del consumo de ese bien en diversos estratos de ingresos. Un impuesto al lujo afectará más a los sectores de mayores ingresos, mientras que un impuesto a los alimentos afectará proporcionalmente más a los de bajos ingresos.

Tampoco hay que hacer una lectura simple e inmediata de a quién se cobra el impuesto sobre la renta. En el caso de las empresas, es verdad que son ellas quienes en último término erogan el pago, pero parte del mismo ha sido previamente cobrado de un modo indirecto a los consumidores. Por eso, a semejanza de otros muchos modelos que en diversos países utilizan este supuesto, el impuesto sobre los beneficios de las compañías anónimas se distribuye a partes iguales entre propietarios y consumidores. En cambio en el caso de las empresas no constituidas como sociedades anónimas, debido a que se supone que enfrentan distintas elasticidades de oferta y demanda que en el caso anterior, se imputan las tres cuartas partes del impuesto a los propietarios, y la cuarta parte restante a los consumidores.

De hecho el estudio concluye que, tomados en su conjunto, los impuestos directos o sobre la renta, tanto de familias como de empresas, son progresivos; en cambio los impuestos indirectos o sobre las ventas tienden a ser regresivos. El sistema impositivo

globalmente considerado no tiene prácticamente ningún efecto sobre la desigualdad de las rentas.

No se habla del impuesto inflacionario, pero diversos estudios demuestran que éste tiende a causar un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso.

"pues afecta más a los agentes económicos que mantienen una mayor proporción de sus ingresos en forma de dinero, situación característica de los sectores de menores ingresos <sup>21</sup>".

Foxley intenta apuntar algunos correctivos que harían a la política tributaria más progresiva.

En principio se recomienda buscar maneras de hacer más difícil la evasión fiscal. Esta será menor cuanto más difícilmente ocultables sean los conceptos que se gravan.

Así por ejemplo se sugiere la implantación de un impuesto a la riqueza real total, que tenga en cuenta la revalorización de los activos, ya que el simple impuesto sobre la renta anual es más fácilmente manipulable. También se podrían estimar las rentas no a través de lo que las personas declaran, sino a partir de encuestas y de las cifras globales obtenidas de las cuentas nacionales.

Por supuesto, habría que trabajar también con tasas de tributación «progresivas», más altas cuanto mayor sea el ingreso gravado.

Se habla asimismo de gravar con impuestos a la especulación con la tasa inflacionaria, pero falta precisión a la hora de indicar cómo hacerlo.

Otros autores hacen estudios más teóricos para medir el impacto que tendrá la política de impuestos sobre el bienestar global de la nación.

*Shlomo Yitzhaki y Joel Slemrod* parten del hecho de que, en los sistemas democráticos de gobierno, uno de los problemas subyacentes a toda reforma tributaria consiste en ganar adeptos para implantarla. ¿Sería posible encontrar algún tipo de impuestos cuya implantación mejore a juicio de todos el bienestar social?

Ellos intentan responder a esta cuestión aplicando un modelo más general, que llaman de *bienestar dominante*, al caso particular de los impuestos y subsidios al consumo de bienes.

"El gobierno pretende hacer un cambio de suma cero en su sistema impositivo sobre los bienes, subsidiando un bien y gravando a otro por la cantidad de un dólar. ¿Es posible identificar dos bienes tales que el bienestar crezca a lo largo de todas las funciones cóncavas acumuladas de bienestar social? Si es posible identificar

<sup>21</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - UCAB, 1993, p.24. Sobre la relación general entre inflación y distribución del ingreso en los años recientes, específicamente para el caso de Venezuela, ver De Zabala, 1993.

tal situación, se puede ubicar una dirección preferente de reforma tributaria sin conocer en detalle las preferencias de cada uno respecto a las transferencias interpersonales <sup>22</sup>".

En términos más concretos se podrían plantear dos cuestiones complementarias:

Primero, si un subsidio al bien A financiado mediante un impuesto al bien B incrementa el bienestar social dada una distribución del ingreso C.

Segundo, si una pequeña disminución del impuesto al bien A financiada por un pequeño aumento en el impuesto al bien B incrementa el bienestar social dada también una distribución del ingreso C.

Se menciona también la posibilidad de que un impuesto de un dólar permita subsidiar otro bien en un monto mayor o menor que un dólar, dependiendo de lo eficientemente que se empleen los recursos recaudados.

Otra vez nos va a servir como instrumento para lograr la respuesta una nueva adaptación de la polifacética curva de Lorenz.

"En el eje horizontal se ordenan los hogares de acuerdo a su ingreso, mientras que el eje vertical describe la proporción acumulada del gasto total en un bien, correspondiente a los hogares cuyo ingreso es menor o igual al especificado en las abscisas <sup>23</sup>".

Lo mismo que en la curva típica de Lorenz ésta pasa por el origen (vértice inferior izquierdo) ya que quien nada tiene nada puede gastar en ningún bien.

Pero su curvatura no tiene por qué ser siempre convexa hacia el vértice inferior derecho. Esta dependerá de la elasticidad ingreso. Una curvatura típica (Caso I) significará que los sectores de menores ingresos consumen menos que proporcionalmente ese bien, y que éste tiene una elasticidad ingreso positiva. Por el contrario una concavidad hacia el vértice inferior derecho, lo que supondrá a su vez una curva por encima de la diagonal (Caso II), supondrá que se trata de un bien consumido preferentemente por los estratos de menores ingresos, o de elasticidad ingreso negativa.

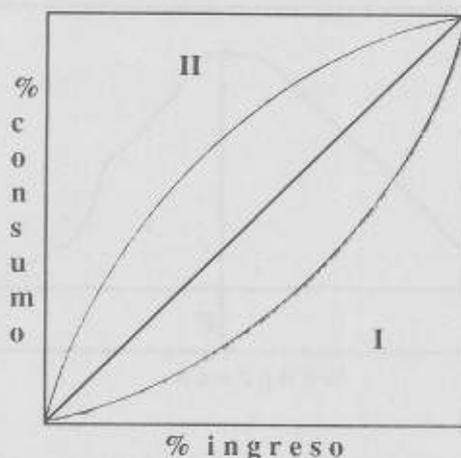
Si al dibujar estas curvas de concentración para dos bienes diferentes nos encontráramos con que, fuera cual fuera su curvatura o convexidad, una de ellas estuviera en todos sus puntos por encima de la otra, podríamos concluir que la primera curva era dominante sobre la segunda.

En consecuencia, una disminución de los impuestos sobre el bien cuya concentración está representada por la curva dominante financiada por un aumento correspondiente del impuesto al segundo bien, permaneciendo invariable el ingreso, acrecentaría el bienestar

<sup>22</sup> Yitzhaki, 1991, p.481.

<sup>23</sup> Ibidem pp. 481-482.

social, ya que a cualquier nivel de ingresos acumulados saldría favorecido el bien cuyo consumo es mayor.



Si las curvas de concentración de los dos bienes se intersecaran, no se podría sacar ninguna conclusión.

Eso no quiere decir que, en el caso en que una de las dos curvas sea dominante, todos los individuos de la sociedad ganen con la transferencia, sino que la sociedad en su conjunto sale ganando, o que las ganancias de unos superan las pérdidas de otros. Claro que con eso, aunque no se explicita en el artículo, se está dando igual ponderación a la satisfacción de cada individuo lo cual, como vimos en un artículo anterior de esta Revista<sup>24</sup>, no es evidente.

Este análisis puede ser complementado con la ayuda de curvas de diferencia en concentración, en las que además se estima el efecto ingreso de las transferencias.

"El eje horizontal de esta curva representa la distribución acumulada del ingreso, mientras que el eje vertical representa la diferencia entre la curva de concentración del bien  $s$ , y la curva de concentración del bien  $t$  multiplicada por una constante  $ast$ "<sup>25</sup>.

Tomando la palabra subsidio en sentido amplio, que puede incluir también una disminución del impuesto,  $t$  supone un impuesto o bien gravado, y  $s$  un subsidio o bien subsidiado, mientras que  $at$  refleja el efecto ingreso de un cambio en el impuesto,  $as$  el efecto ingreso del subsidio financiado con ese impuesto, y  $ast = as/at$ .

<sup>24</sup> Ortiz, 1992.

<sup>25</sup> Yitzhaki, 1991, p. 484.