

La curva en cuestión tendría aproximadamente la forma siguiente:



Una condición necesaria y suficiente para que el bien subsidiado domine al bien gravado, como es de esperar que ocurra si se desea que aumente el bienestar, es que la curva de concentración del primer bien supere en todos sus puntos a la del segundo multiplicada por ast . Esto hará además que la línea esté siempre por encima del eje horizontal.

Cuando la curva es creciente el individuo situado en ese tramo de distribución del ingreso gana con el cambio, y gana más cuanto mayor sea la pendiente de la curva. Lo contrario ocurre cuando la pendiente de la curva es negativa.

En el gráfico de arriba el $F\%$ de la población sale ganando y el $(1-F)\%$ sale perdiendo. La ganancia total de la sociedad viene medida por la altura C de la ordenada.

"El concepto paretiano de reforma tributaria es más restringido ... porque todos los individuos deben ganar con la reforma ... En cambio nuestro método permite que algunos individuos pierdan debido a la reforma, con tal de que crezca el bienestar social ²⁶."

Además se asume que la utilidad marginal del ingreso es positiva pero decreciente, es decir, volviendo a la vieja formulación de *Pigou*, que la utilidad obtenida por un penique es mayor para quien tiene poco que para quien tiene mucho.

En una parte ulterior del trabajo los autores consideran la posibilidad de mejorar el bienestar social, subsidiando un bien mediante un impuesto general sobre la renta. El instrumento de análisis es el mismo. Sólo que aquí se considera el ingreso total como un

²⁶ Ibidem p. 483, nota 8.

bien, y se compara la curva de concentración del bien subsidiado con la curva típica de Lorenz, que refleja la distribución del ingreso, para ver si el bien subsidiado es dominante.

Al final se ilustra el modelo con datos de Israel.

Con cierto optimismo, que supone una solidaridad ciudadana no fácil de confirmar en la práctica, los autores piensan que si una reforma tributaria no disminuye el exceso del consumidor a nivel nacional, todos los individuos estarán de acuerdo con ella.

Agentes de redistribución

Hasta ahora se ha hablado, dentro de una simplificación evidente, como si el Gobierno tuviera ideas claras sobre sus objetivos de redistribución, capacidad para alcanzarlos, y manos libres para imponer sus criterios.

Nada de esto ocurre en la realidad, al menos en los gobiernos democráticos. Estos han llegado al poder mediante un apoyo de fuerzas contrapuestas a las que no se puede contrariar substancialmente si se quiere seguir gozando de legitimidad, y continuar recibiendo el apoyo de los votantes.

Por eso, al hablar de los agentes de distribución habrá que considerar en primer lugar al gobierno, pero en segundo término no se podrá perder de vista los juegos de poder que se entrelazan en su entorno.

Para el contexto de América Latina, el investigador de la CEPAL *Wolfe Marshall* trata de ir más allá y ampliar sus consideraciones al terreno de la idiosincrasia.

"Las principales barreras que se oponen a la equidad se vinculan con el poder económico y político, pero las refuerzan los patrones culturales y psicológicos²⁷".

Las limitaciones básicas por las que en nuestro contexto se siguen manteniendo flagrantemente desigualdades abarcan cuatro aspectos fundamentales.

En primer lugar nos encontramos con una forma de ser en la que los dirigentes encubren su incapacidad para actuar mediante la proposición de ideales sublimes que los eximen de alcanzar la meta. Ya en el s.XIX, apenas terminadas las guerras de independencia, es evidente esta falta de sintonía entre programas de gobierno y realizaciones concretas. Pero esa actitud sigue presente todavía en la actualidad.

"Hasta cierto punto el esfuerzo por formular utopías inspiradoras e irrealizables podría justificarse como manera de concientizar a las élites y a los pueblos. Al propio tiempo se han alimentado así ilusiones de un progreso rápido y coherente

²⁷ Marshall, 1991, p. 23.

gracias a la aplicación por el Estado de recetarios completos, que quizás en alguna ocasión empañaron la visión de algunos regímenes sobre lo que podrían haber realizado dentro de sus limitaciones reales ²⁸".

En segundo lugar, y como complemento de lo primero, se han mantenido en todo este tiempo codo a codo la declaración principista de la igualdad fundamental de todos los ciudadanos, con la convicción profunda de la inferioridad de determinados estratos y etnias. Una de las frases que mejor refleja esta actitud es la de que "los pobres tienen la culpa de su pobreza".

Esto ha conllevado una profunda desconfianza y temor, por parte de las élites, ante las posibilidades larvadas de inestabilidad ocultas en los menos favorecidos por la fortuna, y en toda persona, grupo o institución que les explique sus derechos y les estimule a reclamarlos.

"Un corolario de esta desconfianza ha sido la predisposición a apoyar o tolerar la violencia extralegal (incluso la tortura y las ejecuciones sumarias) contra grupos extremos que se perciben como una amenaza ... Al propio tiempo, al tener éxito el uso de la violencia, se debilita el argumento de que el avance rápido hacia una mayor equidad hace falta para detener los levantamientos desde abajo ²⁹".

Por otra parte, las actitudes prepotentes de las élites se ven favorecidas por la actitud pasiva o contenida de los sectores de menores ingresos cuando ven conculcados sus derechos, dadas las ambigüedades y contradicciones de la legislación, el desconocimiento que esos sectores tienen de las regulaciones jurídicas que los amparan, la dificultad y costos de llevar adelante un largo proceso judicial, y las intimidaciones extralegales que deben enfrentar quienes intentan denunciar abusos.

Además, en tercer lugar, forma parte de la cultura de las élites gozar de ciertos privilegios con los que se han consubstanciado hasta hacerlos parte de su personalidad. En esto han logrado obtener la aprobación y alianza de la clase media.

"Hay estratos medios relativamente amplios que han internalizado ya esos estándares, que por lo tanto entran en las expectativas (o frustraciones) de las mayorías ... Los grupos en cuestión no pueden tolerar ningún tipo de redistribución, a través del Estado o de otra forma, que pudiera poner en peligro su (ya precaria) capacidad para alcanzar esos estándares ³⁰".

Por fin, se ha generalizado entre la población la convicción de que el Estado no está capacitado para promover la equidad, y en consecuencia se ha extendido entre el sector privado la convicción de que se está buscando perjudicarlo, y de que también él tiene derecho a defenderse.

²⁸ Ibidem p. 24.

²⁹ Ibidem p. 25.

³⁰ Ibidem.

"Ha aumentado en la misma proporción la confianza de los poderosos del sector privado en cuanto a su derecho y su capacidad para actuar en su propio beneficio y penalizar cualquier interferencia de parte del Estado y de las organizaciones populares ³¹".

Grupos de presión

Como era de esperar, los aportes a este respecto del hemisferio norte en sus revistas especializadas son más comedidos, menos directos en sus señalamientos, y mejor recubiertos de un aséptico lenguaje matemático y conceptual.

Lorenzo Kristov, Peter Lindert y Robert McClelland hacen un estudio sobre la presencia y actividad de diversos grupos de presión en relación al problema de la redistribución.

Nos encontramos de entrada con dos grupos afectados que podemos designar como S y T según se trate de los subsidiados o de los gravados con impuestos. Frente a esta situación se forman dos grupos de presión, los favorables (F) y los contrarios (A), que no necesariamente tienen que coincidir con los grupos anteriores.

"Un modelo que aspire a ser suficientemente amplio y realista, debe admitir la posibilidad de que algunos contribuyentes presionen a favor de la transferencia, algunos candidatos al subsidio presionen contra él, y que algunos en uno y otro grupo afectado sean políticamente inactivos ³²".

Más aún; existe el grupo de quienes no son afectados por la medida pero pueden tomar una postura activa a favor o en contra de la transferencia, o permanecer inactivos frente a ella.

Esto da un total de nueve posibilidades que se agrupan en una matriz donde se representa en las columnas el grado de afectación por la medida (Subsidiados S, No afectados U, Gravados con impuesto T); y en las filas la actitud política ante la medida (a favor F, inactivos I, en contra A).

La matriz adoptaría esta forma:

| | | |
|----|----|----|
| SF | UF | TF |
| SI | UI | TI |
| SA | UA | TA |

Presentando ciertos supuestos que simplifiquen el cálculo, y aplicando modelos ya elaborados en la teoría de los juegos, se hace un desarrollo formal de hacia dónde irían

³¹ Ibidem p. 26.

³² Kristov, 1992, p. 138.

las tendencias y cuáles serían las elasticidades que medirían las reacciones de los diversos agentes a los cambios.

La función de utilidad que se trata de maximizar tiene tres variables con sus respectivos coeficientes.

Los valores de las variables se refieren a los montos de las transferencias (impuestos y subsidios); el número de personas afectadas; y el gasto total de cada grupo antes y después de la transferencia.

En relación con los coeficientes, se parte del supuesto de que cada individuo se preocupa ante todo por cómo afecta la medida a su consumo actual, y en segundo término por las ganancias o pérdidas per capita de los individuos de cada uno de los grupos afectados **S** y **T**. Tratan de medir el nivel de preocupación o, más en concreto, la relación entre las ponderaciones que cada uno da a cómo afecta la medida a su consumo actual (**ai**), y a las pérdidas (**ci**) y ganancias (**bi**) de los demás.

En los casos extremos de egoísmo (grupos **TA** y **SF**) y de altruismo (grupos **SA** y **TF**) los coeficientes que miden la relación entre defensa de intereses propios vs. defensa de intereses ajenos serán respectivamente $1-0$ y $0-1$.

Para calcular el valor posible de los coeficientes intermedios se pasa a estudiar por separado qué es lo que determina la disposición de los agentes a comprometerse en la actividad política, y a preocuparse por el bienestar de otros grupos.

Es evidente, para empezar, que los costos de entrar en el proceso político son más altos en una dictadura que en una democracia.

Además, la pobreza debilita la capacidad y disposición de preocuparse por los demás.

Otro motivo de solidaridad evidente es la cercanía. Uno se preocupa más por el bienestar de los demás cuanto más se siente dentro de su piel. No se trata de una simple vecindad geográfica o sanguínea. Nos referimos aquí al hecho de que, dada la movilidad social favorable o desfavorable que predomine en cada momento, cada uno piensa que en un futuro próximo puede estar en otra situación social, y tiende por tanto a favorecer a aquéllos que hoy son como un día espera (o teme) ser él.

Esto obliga a introducir variables probabilísticas o aleatorias en el modelo.

"Los **bi** y **ci** son las probabilidades subjetivas de que el individuo *i* llegue a la situación socioeconómica de quienes están siendo subsidiados o gravados con impuestos en esa propuesta. El agente *i* entra entonces en la lucha de los grupos de presión para mejorar lo que puede resultar su suerte futura ³³".

³³ Ibidem p.146.

Adicionalmente, la tasa de crecimiento del producto total puede influir en la voluntad política de ayudar a los más pobres.

"La recesión económica despierta las simpatías por personas con bajos ingresos, conforme más gente va descubriendo el viejo argumento de que ser pobre es una cuestión de mala suerte. Por el contrario, el crecimiento rápido erosiona esa simpatía, y resucita el argumento igualmente antiguo de que los impuestos y subsidios ahogan la iniciativa. La autoprotección lleva a la misma conclusión que la simpatía altruista, ya que en una recesión son más las personas que perciben que también ellas pueden caer y necesitar una red salvadora ³⁴".

Sin menospreciar este argumento, que quizás funciona mejor en las recesiones y recuperaciones de un ciclo suave como el que se puede dar en un país desarrollado, la experiencia reciente de algunos países que como Venezuela se encuentran desde hace años en una crisis que parece nunca tocar fondo, puede llevarnos a conclusiones de signo contrario.

En los años de bonanza, cuando había suficiente para todos, cada uno se preocupaba menos por el tamaño de los pedazos que caían desde la mesa al suelo. Conforme el pastel a repartir se ha ido haciendo más pequeño, cada uno se esfuerza por evitar que otro se lleve una parte mayor. Es lo que decía más arriba *W. Marshall* sobre la resistencia de las capas medias y altas de Latinoamérica a permitir que las políticas redistributivas desmejoren el nivel de vida al que estaban habituadas.

Volviendo al artículo de *Kristov* y su equipo, se menciona allí el problema particular de los inmigrantes

"En una sociedad con grandes flujos de inmigración, el modelo predice poca simpatía efectiva por los de bajos ingresos. Cuanta mayor es la distancia entre los ingresos de los ya establecidos y de quienes todavía no han llegado, el sesgo redistributivo será más regresivo ³⁵".

Por fin, la movilidad social afecta profundamente a las solidaridades intergrupales. Las alianzas refuerzan el aislamiento político de los grupos que aparecen como más inalcanzables. En este juego de alianzas la clase media desempeña el papel protagónico.

"Un contexto democrático en el que la clase media ve más probable intercambiar lugares con los más pobres que con una élite rica e inalcanzable, es propicio para que se pase factura a los ricos ... Por el contrario si hay tal movilidad que la clase media y los ricos tienen muchas posibilidades de cambiar de lado y los pobres están relativamente inmóviles, es más probable que haya regresividad ³⁶".

³⁴ Ibidem p.147.

³⁵ Ibidem p. 148.

³⁶ Ibidem p. 149.

El artículo termina con una aplicación del modelo a trece países de la OCDE, en el período comprendido entre 1960 y 1991.

Timothy Besley y Stephen Coate abordan un problema semejante al analizar lo que se han dado en llamar estigma de la beneficencia y resentimiento del contribuyente.

"El término *estigma de la beneficencia* se refiere a las consecuencias socio-psicológicas negativas o 'costos psíquicos' de ser subsidiado ... El estigma, se dice, surge fundamentalmente de las actitudes sociales negativas que se tienen frente a quienes solicitan ayudas, por lo que aquellas personas que reciben subsidios son menospreciadas en relación con las que no los reciben ³⁷".

El artículo analiza dos teorías alternativas que tratan de explicar este fenómeno.

La primera de ellas es la de la *discriminación estadística*.

"La sociedad está acostumbrada a valorar ciertas características del individuo tales como el valerse por sí mismo y el deseo de trabajar duro. Quienes se acogen a la beneficencia son tratados mal por los demás miembros de la sociedad, porque se piensa que en promedio poseen pocas de estas características deseables ³⁸".

Como es fácil ver, en este caso la presión no se ejerce directamente sobre los políticos. Se trata de una presión psicológica que trata de disuadir a los usuarios de los programas sociales, con lo que indirectamente se reduce su monto y, en consecuencia, el financiamiento que se va a exigir a otros sectores para sostener esos programas. Pero esta teoría prescinde todavía de los costos directos en los que se incurre para llevar adelante los programas de bienestar.

La otra teoría considera más específicamente esta variable. Supone que el grado de resentimiento que siente cada uno es una función creciente de la diferencia que percibe entre lo que se está otorgando como subsidio y lo que según él se debería dar.

Se supone que los individuos tienen alguna conciencia de la necesidad de ayudar a otros. El resentimiento no es, por tanto, función del monto absoluto del subsidio, sino del exceso sobre lo que se piensa que es conveniente.

Al final se llega a un conjunto de conclusiones generales.

Se afirma, por ejemplo, que los países o entornos donde el estigma es mayor pueden lograr una mejor focalización de los servicios sociales, ya que se disuade de apelar al subsidio a quienes no lo necesitan, con lo que éste llega en mayor proporción a quienes realmente lo necesitan.

Por el contrario, un aumento de los beneficios recibidos reduce la proporción de los beneficiarios realmente necesitados.

Desde la perspectiva del resentimiento del contribuyente éste es mayor cuanto mayores son los subsidios, y menor cuanto más altos son sus propios ingresos.

Un aumento en la cantidad de pobres reduce el número de contribuyentes, y disminuye por tanto el conjunto de estigmatizadores potenciales. Por otra parte crece el resentimiento "per capita". El efecto neto sobre la magnitud del estigma depende de la magnitud relativa de estos dos efectos.

Mirando al mismo problema desde la perspectiva de la política social, cuanto más acertada sea la focalización de los programas sociales sobre quienes realmente los necesitan, menor será el estigma. Se prescinde en este modelo del hecho de que puede incurrirse en gastos administrativos adicionales si se quiere investigar más en detalle la situación económica de quienes solicitan ayuda pública, lo que exigiría mayores impuestos y acrecentaría el estigma.

Un caso muy particular de esta problemática de la que estamos hablando lo constituye el financiamiento del déficit fiscal.

Hasta ahora hemos supuesto implícitamente que los subsidios se pagaban con impuestos y que nos encontrábamos ante simples transferencias de suma cero, aunque en algunos casos se reconociera que un uso eficiente de los recursos podía aumentar el bienestar social con los mismos recursos disponibles.

Pero puede ocurrir que los subsidios se financien mediante un déficit fiscal. Aparentemente esta solución podía generar menos resistencias, ya que en este caso el contribuyente no se ve obligado a pagar directamente por los subsidios otorgados. Pero la realidad es más compleja. De una u otra manera, a corto o largo plazo, el déficit va a necesitar también ser financiado, y esto puede ocasionar perjuicios aún mayores que el pago directo e inmediato de los costos sociales.

Daniel Heymann y Fernando Navajas han hecho algunos estudios sobre cómo funcionan los grupos de presión ante la presencia de un déficit fiscal. Las aplicaciones concretas se refieren sobre todo al caso argentino.

Se parte de la constatación de que existe una conexión bien definida entre déficit público e inflación, aunque se reconozca que la inflación puede tener también otras causas.

Asimismo esta inflación es de hecho utilizada por los gobiernos, fundamentalmente a través del impuesto inflacionario, como una forma de enjuagar el déficit.

¿Por qué los gobiernos acuden a este mecanismo para solucionar sus problemas?

Las explicaciones pueden ser varias. Para ciertos analistas,

"La tasa de impuesto inflacionario sería tal que, en el margen, la distorsión que éste causa se igualaría a aquella de los instrumentos alternativos. Es decir, la alta inflación sería un estado elegido, obviamente a falta de otro mejor que sea tecnológicamente factible ³⁹".

A esto replican los autores que "es difícil aceptar sin más discusión que una fuerte inestabilidad de precios es un óptimo de algún tipo generado por un proceso sistemático bien conocido por los agentes que operan en la economía ⁴⁰".

Otra explicación, a la que se adhieren los autores, afirma que:

"Es posible atribuir un papel activo en la generación de presiones inflacionarias a la pugna distributiva que se manifiesta en la política fiscal ... El interés se centra en explorar cómo las demandas sobre el sector público pueden dar lugar a desequilibrios financieros que promueven la inflación ⁴¹".

Para explicarlo se emplea la imagen de varias ventanillas abiertas por el gobierno, ante las que los diversos sectores implicados en la política fiscal se presentan para solicitar favores directos (otorgamiento de un subsidio) o indirectos (disminución o eliminación de una tarifa o impuesto).

La capacidad que tiene cada grupo para lograr sus objetivos depende de su capacidad de presión o, más concretamente, "del costo que podrían imponer al gobierno las acciones potenciales que sustentan los reclamos del grupo".

El análisis de casos particulares lleva a una conclusión bien lamentable.

Esta lucha de intereses termina por perjudicar a todos, ya que genera una inflación en la que aun los beneficiados en un primer momento por el juego pierden posteriormente al menos una parte de sus ganancias.

"Así puede surgir fácilmente una suboptimalidad en el resultado del juego y son concebibles casos en que (dado el costo social de la inflación) gran parte de los grupos terminan en peor situación que antes de efectuarse el mismo ... Para cada uno de ellos, el hecho de que los demás ejercen presiones para conseguir demandas es un dato, y no hay ningún mecanismo que lleve a moderar las demandas. El juego resulta entonces de suma negativa: al obtener una transferencia un grupo descarga sobre otros el peso de su financiamiento y, al mismo tiempo, impone un costo social al conjunto ⁴²".

³⁹ Heymann, 1991, p. 103.

⁴⁰ Ibidem p.142.

⁴¹ Ibidem

⁴² Ibidem pp.154-155.

De hecho, mientras no se busquen algunos caminos de consenso, esta autodestrucción es inevitable, ya que cada uno piensa que, aunque la sociedad pierda y él mismo salga parcialmente malparado, puede obtener beneficios netos en el juego.

"Aunque los participantes reconozcan con exactitud las características del juego, ellos tienen pocos incentivos para limitar sus pedidos de transferencias, dado que se apropian exclusivamente de los fondos que adquieren en la respectiva ventanilla mientras que los costos están distribuidos ⁴³".

La recomendación final es evidente, aunque no se indique lo más difícil: cómo lograrla.

En todo caso, queda fuera de duda que "el establecimiento de un sistema tributario más o menos efectivo parece una condición necesaria para eliminar el financiamiento a través de la inflación ⁴⁴".

Medición de los efectos redistributivos

A lo largo de las páginas anteriores, hemos mencionado diversas maneras en que se pueden medir los efectos que determinadas medidas fiscales ejercen sobre la distribución del ingreso.

Consideremos ahora esta misma pregunta desde una perspectiva más global.

Ya en un artículo anterior indicábamos que, entre los diversos indicadores existentes para medir la desigualdad, uno de los más conocidos y más universalmente utilizados era el coeficiente de concentración de Gini ⁴⁵.

A partir de este indicador se podría concluir que, cuando después de poner en práctica una serie de medidas fiscales, el coeficiente disminuye, el efecto redistributivo neto de esas medidas ha sido progresivo.

N.C. Kakwani afina más este análisis mediante la introducción de una serie de elementos que vamos a comentar a continuación ⁴⁶.

En el caso de una transferencia progresiva nos encontramos con que:

$$G - G' > 0$$

G = Coeficiente de Gini antes de aplicar la política.

G' = Coeficiente de Gini después de aplicar la política.

⁴³ Heymann, 1991, p. 103.

⁴⁴ Heymann, 1990, p. 156.

⁴⁵ Ortiz, 1993.

⁴⁶ Lecaillon, 1987, cap.6. Este capítulo, además de exponer el índice, lo aplica en una serie de años a diversos países menos desarrollados.

De hecho el coeficiente de *Kakwani* diferencia entre transferencias negativas (impuestos) y positivas (subsidios).

Para que las transferencias negativas sean progresivas, tienen que afectar proporcionalmente más a los sectores con mayores ingresos.

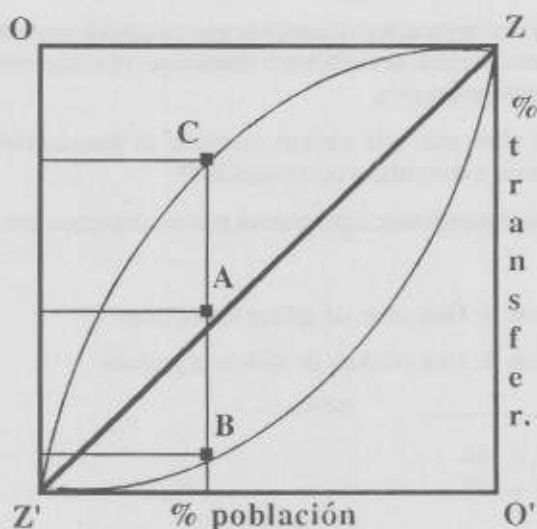
Retomemos la curva de Lorenz, que en este caso sigue representando en las abscisas frecuencias acumuladas relativas de población, pero en cambio representa en las ordenadas no frecuencias acumuladas relativas de ingreso sino de transferencia.

En el coeficiente original, una mayor área entre la curva de Lorenz y la diagonal o línea de equidistribución, suponía una mayor desigualdad. Además la curva de Lorenz estaba siempre ubicada en la mitad inferior derecha del cuadrado, pues se suponía que los sectores inferiores de la población recibían una participación en el ingreso menor que la proporción de la población que representaban.

En cambio aquí el significado y ubicación de la curva dependerán de si las transferencias son positivas o negativas y, dentro de cada tipo, de si son progresivas o regresivas.

En el caso, por ejemplo, de una transferencia negativa (impuesto), ésta será más progresiva cuanto mayor sea el área entre la curva de Lorenz y la diagonal.

En el gráfico que insertamos a continuación, el punto B es más progresivo que A, porque a la misma proporción de población con menores ingresos, se le grava con una proporción menor de la transferencia negativa.



Por tanto, si llamamos c al coeficiente de concentración de la transferencia, y G al coeficiente de concentración del ingreso de Gini antes de la transferencia, la progresividad de ésta se medirá por el valor $(c - G)$.

Es evidente que si la transferencia es positiva la progresividad se medirá por el mismo valor pero con signo negativo $[-(c - G)]$.

En cuanto a la ubicación de la curva aquí es posible, sobre todo en transferencias positivas, que ésta se encuentre en la parte superior izquierda del cuadrado (en el triángulo OZZ') o, lo que es lo mismo, que la curva sea cóncava hacia el vértice inferior derecho (O').

Esto nos exige una nueva interpretación de signos. Si la curva se encuentra en el triángulo OZZ' , el signo de c será negativo.

Veámoslo con un ejemplo.

Supongamos que el gráfico anterior se refiere ahora a una transferencia positiva, que G antes de la transferencia es 0.20 , y el coeficiente de concentración de la transferencia (c) de la curva donde se encuentra el punto B es 0.35 . Dado que la subvención ha sido distribuida aún más desigualmente que el ingreso, el efecto progresivo (P) de la medida será de:

$$P = -(c - G) = -(0.35 - 0.20) = -0.15$$

Imaginemos, por el contrario, que la curva de concentración de la transferencia fuera aquélla en la que se encuentra el punto C , y que el coeficiente de concentración correspondiente a esa curva (calculado nuevamente como el área entre la curva y la diagonal, dividida entre el área del triángulo OZZ') fuera también, como en el caso de la curva donde se encuentra el punto B , de 0.35 . En este caso la transferencia positiva sería altamente progresiva.

El valor de P sería en este caso

$$P = -(-c - G) = -(-0.35 - 0.20) = 0.55$$

Pero con todo lo anterior todavía hemos considerado sólo una parte del efecto total de las transferencias sobre la distribución del ingreso.

Anteriormente habíamos indicado que este efecto total se medía por el valor de $G - G'$.

Pero $G - G'$ no es igual a $G - c$, ya que G' se refiere a la nueva distribución del ingreso resultante de las transferencias, y c no mide la concentración del ingreso total sino la del monto total de las transferencias.

Por eso hace falta introducir un nuevo coeficiente (e), que mida la intensidad de la transferencia, es decir, el porcentaje de la renta primaria (previa a la transferencia) total que dicha transferencia representa..

En el caso de las transferencias negativas:

$$G - G' = \frac{e}{1 - e} P$$

Donde P es la progresividad que hemos analizado más arriba, y la fracción $[e/(1-e)]$ se explica con el siguiente ejemplo.

Un impuesto que deduzca el 20% de la renta primaria o previa, supone un 25% de la renta final $[0.20/(1-0.20)]$

Pero si la transferencia es positiva:

$$G - G' = \frac{e}{1 + e} P$$

Una subvención que beneficie en el 20% de la renta primaria, supone un 16,67% de la renta final $(0.20/1.20)$

Si tomáramos en cuenta la intensidad y progresividad acumuladas de a transferencias negativas y n positivas, nos encontraríamos con la fórmula:

$$G - G' = \sum_{i=1}^a \frac{e_i}{1 - e_i} (c_i - G) - \sum_{j=1}^n \frac{e_j}{1 + e_j} (c_j - G)$$

De esta manera se puede calcular el efecto relativo de cada componente sobre la variación total en la concentración del ingreso, y su impacto global.

Ernesto Cohen y *Rolando Franco*, por su parte, idean un sistema para medir otro de los cuellos de botella que hemos encontrado anteriormente al hablar de las transferencias: su focalización.

"El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red fragmentada, en la cual es común la duplicación de funciones y servicios. Esto lleva a dilapidar recursos y a que sólo una porción marginal de ellos llegue a los que deberían ser sus beneficiarios. Se ha calculado que en algunos programas la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total; y que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos ⁴⁷.

Para mejorar ese desempeño se idea un indicador que mida la relación inversión-impacto de los programas sociales.

Esta depende de múltiples factores: focalización o selección adecuada de los destinatarios; capacidad económica, cultural y social de acceder al programa; cantidad y calidad apropiada de los servicios ofrecidos.

En el fondo se trata de un análisis costo-beneficio o, más específicamente, costo-efectividad.

⁴⁷ Cohen 1992, p. 177.

La efectividad abarca tanto la *eficiencia* como a la *eficacia*.

Eficiencia es la relación entre el costo de los insumos y el de los productos ofrecidos. Cuando se desea lograr una cantidad determinada de producto, será más eficiente el programa menos costoso. Cuando, por el contrario, es el presupuesto el que implica una restricción, será más eficiente el programa que con esos recursos logre maximizar el producto.

En la *eficacia* no se consideran los costos sino el grado o proporción en que un proyecto logra sus objetivos en un período determinado.

"Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama *impacto* 48".

El indicador se explica por si mismo:

$$CUI = \frac{CTA}{OB \times 100}$$

donde CUI = costo por unidad de impacto.

CTA = costo total anual.

OB = magnitud del impacto alcanzado o estimado.

Dado que cada proyecto puede tener múltiples objetivos, el CUI mediría el costo de alcanzar un 1% de impacto en cada objetivo.

La variable OB fluctuaría entre los valores cero y uno. Se habla de impacto alcanzado o estimado según se trate de una evaluación posterior o previa a la realización del proyecto.

Procediendo de la misma manera que en un análisis costo-beneficio, se podrían examinar diversas vías posibles para alcanzar los objetivos, y seleccionar la más eficaz o impactante.

En el caso en el que fuera posible conocer o estimar los costos mínimos con los que se podría obtener cada objetivo, sería posible medir adicionalmente las diferencias en valores relativos de los costos reales frente a los mínimos.

$$DR = \frac{\begin{vmatrix} CUI_{11} & \dots & CUI_{1m} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1} & \dots & CUI_{nm} \end{vmatrix} - \begin{vmatrix} CUI_{11}^{(m)} & \dots & CUI_{1m}^{(m)} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1}^{(m)} & \dots & CUI_{nm}^{(m)} \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} CUI_{11}^{(m)} & \dots & CUI_{1m}^{(m)} \\ \dots & \dots & \dots \\ CUI_{n1}^{(m)} & \dots & CUI_{nm}^{(m)} \end{vmatrix}}$$

48 Ibidem p.182.

donde (m) es el valor mínimo viable de alcanzar cada uno de los n objetivos en cada una de las m maneras posibles de lograrlo.

Así se estaría resolviendo un sistema de ecuaciones que nos daría en cada caso la brecha en el impacto de cada objetivo dentro de cada sistema. En este caso concreto, la brecha mediría la distancia relativa entre el costo incurrido y el mínimo viable, o el porcentaje en que hemos superado el costo mínimo viable.

El tema de los efectos redistributivos de la política fiscal es demasiado amplio para poder ser cubierto en un artículo. Esperamos sin embargo haber cubierto algunas de sus principales facetas. En otro artículo consideraremos, en un contexto de más largo plazo los efectos redistributivos de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de producción.

Bibliografía

- Besley Timothy - Stephen Coate. "Understanding welfare stigma: Taxpayer resentment and statistical discrimination". *Journal of Public Economics*. Vol.48 (July 1992) N°2, pp.165-183.
- Cohen Ernesto - Rolando Franco. "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad". *Revista de la Cepal*. (Agosto 1992) N°47, pp.177-186.
- De Zabala Z. Ana María. *La inflación y la distribución del ingreso: caso Venezuela (1989-1992)*. Escuela de Economía UCAB, 1993 (mimeo).
- Fajnzylber Fernando. "Educación y transformación productiva con equidad". *Revista de la Cepal*. (Agosto, 1992) N°47, pp.7-19.
- Feldman Roger - Bryan Dowd. "A new estimate of the welfare loss of excess health insurance". *The American Economic Review*. Vol.81 (March 1991) N°1, pp.297-301.
- Foxley Alejandro - Eduardo Aninat - José Pablo Arellano. *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. FCE,1980.
- Foxley Alejandro. *Experimentos neoliberales en América Latina*. FCE,1988.
- Glewwe Paul. "Targeting assistance to the poor. Efficient allocation of transfers when household income is not observed". *Journal of development economics*. Vol.38 (April 1992) N°2, pp.297-321.
- Heymann Daniel - Fernando Navajas - Ignacio Warnes. "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Algunos juegos inflacionarios". *El Trimestre Económico*. Vol.58 (Enero-Marzo 1991) N°229, pp.101-137.
- Heymann Daniel - Fernando Navajas. "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina". En Arellano José Pablo. *Inflación rebelde en América Latina*. CIEPLAN - Hachette, 1990.

- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. *Metodologías para el cálculo y la interpretación del déficit del Gobierno Central*. - UCAB., 1993 (mimeo)
- Kristov Lorenzo - Peter Lindert - Robert McClelland. "Pressure groups and Redistribution". *Journal of Public Economics*. Vol.48 (July 1992) N°2, pp.135-163.
- Lam David - Deborah Levison. "Declining inequality in schooling in Brazil and its effects on inequality in earnings". *Journal of development economics*. Vol.37 (November 1991) N°1/2, pp.199-225.
- Lecaillon Jacques - Félix Paukert - Christian Morrison - Dimitri Germidis. *Distribución de la renta y desarrollo económico. Estudio analítico. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - OIT, Madrid, 1987.*
- Marshall Wolfe. "Perspectivas sobre la equidad". *Revista de la Cepal*. (Agosto, 1991) N°44, pp.21-37.
- Navarro Juan Carlos. *Robin Hood al revés. Realidades y paradojas del Estado redistribuidor en Venezuela*. IESA, 1992 (mimeo)
- Ortiz Eduardo J. "¿Existe una distribución ideal del ingreso?". *Temas de Coyuntura*. N°27 (julio 1992)
- Ortiz Eduardo J. "Medición de la desigualdad y el bienestar". *Temas de Coyuntura*. N°28 (diciembre 1993)
- Petrei A. Humberto. *El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Documentos ECIEL, Río de Janeiro, 1987.
- Samuelson Paul A. - William D. Nordhaus. *Economía* - McGraw Hill (13a edición), 1991.
- Yitzhaki Shlomo - Joel Slemrod. "Welfare dominance: an application to commodity taxation". *The American Economic Review*. Vol.81 (June 1991) N° 3, pp.480-496.