



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

Desigualdad y política redistributiva: una estimación de la incidencia de los gastos sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, 1990-1991

Alejandro Estruch Manjón



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

HN
100. E 11
E 78
1992

**Desigualdad y política redistributiva.
Una estimación de la incidencia de los gastos
sociales en España a partir de la Encuesta
de Presupuestos Familiares (1990-1991).**

**(Tesis sostenida ante la Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales de la Universidad de Barcelona, para la
obtención del Grado de Doctor en Economía)**

Memoria dirigida por el Doctor
Antón Costas Comesaña, Catedrático
de Política Económica, y defendida
por Alejandro Estruch Manjón.

Programa de Doctorado «Economía del sector Público»
Bienio 1990-92. Tutor: Dra. Nuria Bosch Roca

Departamento de Economía Política, Hacienda Pública
y Derecho Financiero y Tributario.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Barcelona

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700726555

X

**Desigualdad y política redistributiva.
Una estimación de la incidencia de los gastos
sociales en España a partir de la Encuesta
de Presupuestos Familiares (1990-1991).**

«La destrucción de la Indigencia significa que cada ciudadano tendrá suficientes ingresos tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar. El segundo gigante —las Enfermedades— es un mal contra el que se realiza ahora un movimiento para que se ponga el servicio sanitario del país sobre una base mejor y más amplia. El ataque a la ignorancia es un asunto de educación. Significa tener más escolares y mejores escuelas. El ataque a la Suciedad significa una mejor ubicación de la población y una revolución en los alojamientos. La destrucción de la Ociosidad es asegurar a cada ciudadano una oportunidad razonable de realizar un servicio productivo.»

SIR WILLIAM H. BEVERIDGE:

Mantenimiento de la ocupación,
discurso ante la Asociación de
Industrias Mecánicas del Reino
Unido el 30 de julio de 1942.

INDICE

0. Introducción	1
0.1. Planteamiento del problema	1
0.2. La tesis que se sostiene	8
0.3. Estructura de la investigación	11
0.4. Advertencias previas	13
0.5. Agradecimientos	16
1. El Estado de bienestar: ¿crisis o reforma?	21
1.1. Problemas económicos del Estado de bienestar	25
1.2. La ciudadanía y la libertad. Fundamentos del debate sobre el Estado de bienestar	51
1.3. El pluralismo del bienestar	71
1.4. ¿Ha fracasado el Estado de bienestar? El problema de la reducción de la desigualdad	97
APENDICE: Los sindicatos y la política económica: el conflicto redistributivo en España	101

2. La medición de la desigualdad.....	143
2.1. Caracterización de las medidas.....	147
2.1.1. Dos tipologías de las medidas.....	147
2.1.2. Condiciones deseables en las medidas....	154
2.1.3. Resumen de las condiciones propuestas...	169
2.2. Medidas de desigualdad de uso más frecuente.	171
2.2.1. El campo de variación.....	171
2.2.2. La desviación media relativa.....	182
2.2.3. La varianza.....	188
2.2.4. El coeficiente de variación.....	194
2.2.5. La desviación típica de los logaritmos..	198
2.2.6. El índice de Gini.....	203
2.2.7. El índice de Theil.....	210
2.2.8. El índice de Dalton.....	216
2.2.9. El índice de Atkinson.....	221
2.2.10. Selección de los indicadores que se van a emplear en esta investigación.....	229
ANEXO: Demostraciones.....	231
3. Aspectos metodológicos.....	247
3.1. Delimitación del gasto social.....	249
3.1.1. Fundamentos constitucionales de la intervención redistributiva en España.....	249
3.1.2. El gasto social en las contabilidades públicas.....	253
3.1.2.1. La estructura presupuestaria.....	253
3.1.2.2. La clasificación presupuestaria del gasto.....	258

3.1.2.3. La clasificación funcional del gasto de las Naciones Unidas y su corres- pondencia con la clasificación funcional presupuestaria	272
3.1.3. Cuantificación del gasto social	279
3.2. Elementos del estudio de incidencia	289
3.2.1. Los conceptos de incidencia	289
3.2.2. La renta como objeto del estudio de la desigualdad	300
3.2.3. El hogar, unidad de análisis óptima	305
3.2.4. El período de referencia: 1990	309
4. Incidencia del gasto social	313
4.1. Punto de partida: la distribución de la renta disponible	315
4.1.1. Problemas en la estimación de la renta disponible y su distribución	315
4.1.2. Desigualdad en la renta disponible	325
4.2. De la renta disponible a la renta inicial ..	329
4.2.1. Una fuerte redistribución vertical: Incidencia de las prestaciones sociales	329
4.2.1.1. Asignación del gasto en desempleo ..	332
4.2.1.2. Asignación del gasto en pensiones ..	334
4.2.1.3. Asignación del gasto en otras prestaciones	336
4.2.2. Distribución de la renta inicial e impacto de las prestaciones sociales	339
4.3. De la renta disponible a la renta final	355
4.3.1. Una redistribución eminentemente horizontal: Incidencia de los bienes sociales .	355
4.3.1.1. Asignación del gasto en sanidad	358
4.3.1.2. Asignación del gasto en educación ..	362

4.3.1.3. Asignación del gasto en vivienda y bienestar comunitario.....	367
4.3.1.4. Asignación del gasto en cultura.....	371
4.3.2. Distribución de la renta final e impacto de los bienes sociales.....	376
4.4. Efectos redistributivos de los gastos sociales en España en 1990.....	387
APENDICE: Cuadros de datos.....	397
5. Conclusiones.....	413
5.1. Conclusiones positivas.....	415
5.2. Algunas reflexiones de orden normativo.....	422
6. Bibliografía.....	433

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 2.2.1: Condiciones que cumplen los indicadores</i>	229
<i>Tabla 3.1.1: Programas de gasto social en efectivo</i>	262
<i>Tabla 3.1.2: Programas de gasto social en especie</i>	269
<i>Tabla 3.1.3: Clasificación ONU del gasto social</i> ...	273

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 3.1.1: Gasto social consolidado en 1990</i>	282
<i>Cuadro 3.1.2: Gasto social por funciones en 1990</i> ..	284
<i>Cuadro 3.1.3: Gasto social por rúbricas en 1990</i> ...	286
<i>Cuadro 4.1.1: Distribución de la renta disponible</i> .	320
<i>Cuadro 4.1.2: Distribución de los hogares</i>	321
<i>Cuadro 4.1.3: Rentas medias por decilas parciales</i> .	321
<i>Cuadro 4.1.4: Agrupación de las decilas parciales</i> .	322
<i>Cuadro 4.1.5: Distribución de la renta y los hogares (renta disponible)</i>	323
<i>Cuadro 4.2.1: Prestaciones sociales según la EPF-90</i>	330
<i>Cuadro 4.2.2a: Asignación del gasto en desempleo</i> ..	333
<i>Cuadro 4.2.2b: Incidencia del gasto en desempleo</i> ..	333
<i>Cuadro 4.2.3a: Asignación del gasto en pensiones</i> ..	335
<i>Cuadro 4.2.3b: Incidencia del gasto en pensiones</i> ..	335
<i>Cuadro 4.2.4a: Asignación del gasto en otras prestaciones</i>	337
<i>Cuadro 4.2.4b: Incidencia del gasto en otras prestaciones</i>	337

Cuadro 4.2.5: Distribución de la renta inicial.....	339
Cuadro 4.2.6: Rentas medias por decilas parciales..	340
Cuadro 4.2.7: Incidencia de las prestaciones sociales.....	341
Cuadro 4.2.8: Prestaciones sociales por decilas....	342
Cuadro 4.2.9: Distribución de la renta y los hogares (renta inicial).....	343
Cuadro 4.2.10: Indicadores de desigualdad.....	345
Cuadro 4.2.11: Potencial redistributivo del gasto..	348
Cuadro 4.2.12: Progresividad, redistribución y equidad.....	352
Cuadro 4.3.1: Gasto en bienes sociales en 1990.....	357
Cuadro 4.3.2: Clasificación del gasto sanitario....	358
Cuadro 4.3.3a: Asignación del gasto en sanidad.....	360
Cuadro 4.3.3b: Incidencia del gasto en sanidad.....	361
Cuadro 4.3.4: Clasificación del gasto educativo....	362
Cuadro 4.3.5a: Asignación del gasto en educación...	364
Cuadro 4.3.5b: Incidencia del gasto en educación...	365
Cuadro 4.3.6: Clasificación del gasto en vivienda..	367
Cuadro 4.3.7a: Asignación del gasto en vivienda....	370
Cuadro 4.3.7b: Incidencia del gasto en vivienda....	370
Cuadro 4.3.8: Clasificación del gasto en cultura...	372
Cuadro 4.3.9a: Asignación del gasto en cultura.....	374
Cuadro 4.3.9b: Incidencia del gasto en cultura.....	374
Cuadro 4.3.10: Distribución de la renta final.....	376
Cuadro 4.3.11: Rentas medias por decilas parciales.....	377
Cuadro 4.3.12: Incidencia de los bienes sociales...	377
Cuadro 4.3.13: Bienes sociales por decilas.....	378

<i>Cuadro 4.3.14:</i> Distribución de la renta y los hogares (renta final)	379
<i>Cuadro 4.3.15:</i> Indicadores de desigualdad	381
<i>Cuadro 4.3.16:</i> Potencial redistributivo del gasto	383
<i>Cuadro 4.3.17:</i> Progresividad, redistribución y equidad	385
<i>Cuadro 4.4.1:</i> Participaciones por categorías socioeconómicas	388
<i>Cuadro 4.4.2:</i> Progresividad sobre la renta disponible	391
<i>Cuadro 4.4.3:</i> Desigualdad en la distribución personal	392

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 4.1.1:</i> Curva de Lorenz de la renta disponible	327
<i>Gráfico 4.2.1:</i> Curva de Lorenz de la renta inicial	354
<i>Gráfico 4.3.1:</i> Curva de Lorenz de la renta final	386
<i>Gráfico 4.4.1:</i> Superposición de curvas de Lorenz ..	395

0. INTRODUCCION

0.1. Planteamiento del problema

Uno de los hechos que están en el origen de buena parte de los conflictos sociales en la sociedad actual es la constatación de que los beneficios del crecimiento económico no se distribuyen entre todos los miembros de la sociedad en la misma proporción.

Como ha señalado Albert O. HIRSCHMAN (1973), el conflicto tiende a desatarse en las fases de crecimiento cuando los sectores menos favorecidos, que aguardan confiados su turno para beneficiarse de las mejoras en el bienestar que perciben en los demás,

llegan a tener la sensación de que aquél nunca llegará. En ese momento, de forma más o menos organizada en función del grado de estructuración de la sociedad, y una vez perdida la esperanza de que se reduzcan las desigualdades, «habrá inevitablemente problemas y quizá desastres.»¹

Opinión parecida expresa Amartya SEN (1973:9) cuando, refiriéndose a la importancia y a la capacidad de movilización social del fenómeno de la desigualdad dice:

«El concepto de desigualdad es, simultáneamente, muy simple y muy complejo. A cierto nivel es el más simple de los conceptos que han movido a los pueblos, con un atractivo directo no superado por ningún otro.»

David RICARDO consideraba que la distribución de la renta constituye el elemento central del análisis económico. Discutiendo epistolarmente con Robert MALTHUS sobre la definición de la ciencia económica afirmaba:

«Usted piensa que la Economía Política es una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza. Yo creo que más bien debería

¹ HIRSCHMAN (1973:58-59) denomina a este fenómeno "efecto túnel", a partir de la analogía que utiliza para ejemplificarlo. Para una aplicación de este concepto a la economía española en los últimos años, ver COSTAS (1992).

describirse como una investigación de las leyes que determinan la división del producto de la industria entre las clases que concurren en su formación.»²

A la vista de lo anterior, no podemos por menos que sorprendernos de la poca atención que los investigadores han dedicado al estudio de los problemas distributivos.

Sobre ello llama la atención ATKINSON (1975:10), cuando lamentándose de la poca dedicación de los economistas a los problemas distributivos explica:

«Un análisis de dos importantes revistas profesionales, británica una y norteamericana la otra (...), revela que de más de 1.500 artículos publicados en los últimos diez años, sólo unos cien se ocupaban de problemas distributivos (...)»

Y a la misma realidad se refiere Assar LINDBECK (1971:10) que pone el énfasis en el retraso que experimenta este campo de la Economía con respecto a otros:

«El desarrollo de la teoría y el análisis de los problemas de la distribución ha sido considerablemente menos rápido que en muchas otras ramas de la economía (...)»

² SRAFFA (1952:278).

Algo parecido sucede con los estudios que se refieren a las políticas redistributivas. A pesar de que estas políticas representan proporciones crecientes del gasto público —y también de las acciones públicas por otras vías no presupuestarias—, y con ello de la renta nacional, ha habido un número relativamente pequeño de intentos de contrastación del impacto redistributivo real de esos esfuerzos, tanto en términos cuantitativos —cuánto se redistribuye— como cualitativos —a favor de quién se redistribuye—.

Por nuestra parte, hemos hecho una búsqueda similar a la de ATKINSON en una de las principales revistas españolas de economía³, llegando a una conclusión parecida: de los seiscientos treinta y dos artículos referenciados en los índices, sólo treinta se refieren, de forma directa o indirecta, a los problemas distributivos: menos del 5% del total para unas actuaciones que representan el 25% del PIB.

LE GRAND (1982:12) confirma esta impresión, aunque explica esta situación como resultado de la confianza generalizada en la limpieza⁴ de las políticas redistributivas:

³ En concreto, nos referimos a los números 26 a 45 de *Papeles de Economía Española*.

⁴ Usamos el término "limpieza" —*fairness*— en el sentido en que lo aplica, precisamente a los programas redistributivos, STIGLITZ (1989)

«(...) la creencia en que los gastos públicos en servicios sociales benefician principalmente a los menos pudientes está, por tanto, extendida.»

Coincidente con esta opinión, y con la ya expuesta de SEN sobre la capacidad de movilización social de los problemas distributivos, es la expresada por PADIEU (1982:131):

«(...) se está muy poco informado sobre el resultado efectivo de la redistribución (...) no hay empresa humana que ponga en juego sumas tan considerables con tan poca preocupación por apreciar sus consecuencias.»

En España no abundan los estudios sobre la distribución de la renta y sobre los impactos redistributivos de las políticas que se realizan con esa finalidad. La mayoría de ellos se refieren a aspectos muy parciales⁵, aunque existen algunos que abordan el problema desde una perspectiva más global⁶.

⁵ Tales son, sin ánimo exhaustivo y entre otros, los trabajos de RUIZ BRAVO (1982), CARBAJO (1980), CABRA (1984), y MONASTERIO (1984). Más antiguo es el trabajo de RAGA (1978), que contiene una interesante base informativa para el análisis cuantitativo de las políticas fiscales de redistribución.

⁶ Además de los trabajos de los hermanos Angel y Julio ALCAIDE (1974, 1977, 1983) y de Julio ALCAIDE (1988, 1989), que se han convertido ya en clásicos en la materia por las importantes aportaciones metodológicas que en ellos se contienen, en la última década se han leído varias tesis doctorales en torno a este tema. Destacan entre ellas, a nuestro juicio, las de MOLINA (1982) y BANDRES (1986), cuyo hilo conductor inspira, de algún modo, nuestro trabajo. También son muy destacables los trabajos de MEDEL, MOLINA y SANCHEZ (1988a, 1988b), y los más recientes de BAREA y otros

Desde el punto de vista de la información disponible, la principal fuente de datos estadísticos sobre distribución de la renta personal en España la constituyen las sucesivas *Encuestas de Presupuestos Familiares*. Estos trabajos del Instituto Nacional de Estadística se han publicado en relación con los años 1964, 1967, 1970, 1974, 1980 y 1990/91, con la finalidad original de constituir la base para la elaboración del Índice de Precios al Consumo.

(1990) y BANDRES (1990), ambos centrados en el gasto social.

En mayo de 1993, a iniciativa de la Fundación Argentaria se ha desarrollado en Madrid el *I Simposio sobre igualdad en la distribución de la renta y la riqueza*, al que hemos tenido oportunidad de asistir gracias a una beca concedida por la Fundación. En el mismo se han presentado diferentes estudios, de los cuáles glosaremos ahora brevemente los más relevantes para nuestro estudio. Una estimación del impacto redistributivo del gasto social de 1990, empleando la metodología de Medel, Molina y Sanchez —tan consolidada que a menudo se alude a ella como “método MMS”— es GIMENO (1993). Un análisis de la distribución de salarios y pensiones a partir de fuentes tributarias fue presentado por DIAZ y MELIS (1993). LASHERAS, RABADAN y SALAS (1993) expusieron el impacto redistributivo del IRPF, mientras que MAYO y SALAS (1993) hicieron lo propio respecto a la imposición indirecta. AYALA, MARTINEZ y RUIZ-HUERTA (1993) situaron la distribución de la renta en España en el contexto de la OCDE. BANDRÉS (1993) abordó los problemas metodológicos para la imputación de los beneficios del gasto social, y RUIZ-CASTILLO (1993) y ESTEBAN (1993) se refirieron a los que surgen a la hora de medir la desigualdad. Una intervención de especial interés fue la de JIMÉNEZ (1993), en la que puso de manifiesto la importante mejora que ha experimentado el sistema de prestaciones sociales en los últimos años, con especial referencia a los impactos territoriales y a la comparación entre cotizaciones aportadas y prestaciones percibidas.

En el intervalo entre 1980 y 1990 el INE ha publicado también varias *Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares*, que se diferencian de las citadas en el menor tamaño de la muestra y en una metodología menos rigurosa, aunque siempre dentro de los elevados estándares a los que nos tiene acostumbrados la institución. Sobre los datos de la EPF correspondiente a 1990/91, aparecida cuando se empiezan a escribir estas líneas, se llevará a cabo el análisis de incidencia del gasto social que constituye el objetivo central de esta tesis.

0.2. La tesis que se sostiene

Probablemente, una de las causas de la escasez de estudios sobre la desigualdad y su corrección es la que refiere SEN, al hablar de la dificultad y multidisciplinariedad de cualquier análisis sobre esta materia⁷. Creemos, por nuestra parte, que este es un campo abierto, con posibilidades claras de avance tanto en lo que se refiere al análisis de la igualdad en las diferentes sociedades, como en lo que afecta al juicio, desde una perspectiva científica, de las políticas públicas diseñadas con la finalidad de efectuar correcciones sobre el grado de desigualdad observado.

En esta creencia se enmarca la decisión de optar por la desigualdad como eje central de esta investigación. La sociedad española ha sido tradicionalmente un ejemplo de distribución poco equitativa de la renta y la riqueza. En los últimos quince años, la consolidación de las instituciones

⁷ SEN (1973:9): «A otro nivel, sin embargo, es una noción extremadamente compleja que hace muy problemáticos los juicios sobre la desigualdad y, por tanto, ha sido objeto de investigación para los filósofos, los estadísticos, los teóricos de la política, los sociólogos y los economistas.»

democráticas ha permitido una expresión abierta de las reivindicaciones en este sentido.

Especialmente en el período de mandato del Gobierno socialista se ha difundido desde los sindicatos y algunos economistas de la izquierda no socialdemócrata la opinión de que las políticas públicas han tenido como resultado el aumento de las desigualdades, y de que el gasto público teóricamente destinado a reducir la desigualdad no ha servido a tal fin.

En un momento en que se habla de la crisis del Estado de bienestar⁸ y se pone en cuestión el poder redistributivo de los gastos sociales, y en que aparentemente predominan las visiones que propugnan una menor intervención del Estado en la economía, nos ha parecido interesante poner nuestra atención sobre algunos de los aspectos que desde el punto de vista de las políticas redistributivas tienen mayor relevancia. Concretamente, nuestro objeto de estudio se inscribe

⁸ Para una visión de este concepto desde diferentes puntos de vista son muy recomendables las obras de R. GARCIA COTARELO (1986), RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1991), MUÑOZ DE BUSTILLO (comp.) (1989), ROSANVALLON (1992), JOHNSON (1987), OCDE (1985b, 1990), MORENO y PEREZ YRUELA (1992), HARRIS (1990), ASHFORD (1986), GONZALEZ TEMPRANO y TORRES VILLANUEVA (1992), ESPING-ANDRESEN (1990), MISHRA (1984) y FLORA y HEIDENHEIMER (1987), entre otras.

en el marco de la desigualdad en la distribución personal de la renta⁹.

Más en detalle, lo que nos interesa es contrastar la hipótesis de que las políticas con fines redistributivos desarrolladas en España por medio del gasto público en 1990 han dado como resultado una reducción de la desigualdad en la distribución personal de la renta.

La contrastación de esta hipótesis se demostrará la tesis de que las opiniones citadas relativas a la incapacidad del gasto social para reducir la desigualdad no se ajustan a la realidad.

⁹ Al porqué de esta decisión, y a las dificultades que entraña, habremos de referirnos en su momento. Baste por ahora decir que somos conscientes de las limitaciones de la renta como indicador del estatus económico, aunque esperamos que podremos justificar satisfactoriamente nuestra decisión.

0.3. Estructura de la investigación

La estructura de esta tesis doctoral responde al objetivo trazado. La primera parte del trabajo resume las ideas esgrimidas en el debate sobre la llamada crisis del Estado de bienestar. A la luz de las mismas se extraen algunas conclusiones sobre el espacio que se ofrece en el futuro para las intervenciones públicas de corte redistributivo progresivo.

En el segundo capítulo proporcionamos una caracterización de los indicadores de desigualdad de uso más común. Las aportaciones de diversos autores nos sirven para, en primer lugar, describir los rasgos que desde el punto de vista de la Economía Aplicada son deseables en los índices.

Seguidamente tomamos de la bibliografía las medidas de desigualdad que con más frecuencia aparecen en los estudios empíricos, y las evaluamos respecto a los rasgos previamente descritos, así como en términos de la noción de bienestar social que explícita o implícitamente subyace a cada una de ellas.

En el tercer capítulo diseñamos una metodología para la consolidación de los gastos sociales de las Administraciones Central y Autonómica, con el fin de

poder establecer con exactitud la clasificación funcional del gasto social en 1990, a un nivel de agregación tan bajo como sea posible. También resolvemos las cuestiones metodológicas implícitas en todo estudio de incidencia: concepto de incidencia, unidad y período de análisis, etc.

El capítulo cuarto, central en la investigación, es un estudio de la incidencia redistributiva del gasto social en España. A partir de los datos de gasto social obtenidos en el capítulo anterior, y empleando información de diferentes fuentes sobre la distribución de la renta en España, imputaremos a cada grupo social los beneficios correspondientes. La fuente básica de información, como ya se ha dicho, será la EPF-90/91, y concretamente las cintas de microdatos de la misma, que me fueron facilitadas por la Dra. Marisol Rodríguez.

El trabajo termina con un apartado de conclusiones, en el que se resume el impacto redistributivo del gasto social en España, y se discute el significado real de ese impacto. Una serie de reflexiones de orden más normativo —y por tanto, más teñidas de las opiniones personales del autor— constituyen el cierre de la investigación.

0.4. Advertencias previas

Mark BLAUG (1980) afirma que en el análisis económico siempre hay implícitos unos juicios valorativos, que muestran la deseabilidad o no deseabilidad de situaciones y estados de la realidad, y que responden a preferencias u opciones de tipo moral o ideológico. Estos juicios, a diferencia de los llamados metodológicos —referentes a la forma de investigar, en sentido amplio—, no son contrastables u objetivables, por lo que la única solución es explicitarlos.

En nuestro caso, la pretensión es hacer una investigación científica, pero somos conscientes de la existencia de juicios valorativos previos, de la que se quiere dar noticia desde este mismo momento para que sea posible tenerla en cuenta a la hora de valorar este trabajo.

Así pues, se hace constar que, por formación intelectual y moral, por vivencia personal y por concepción global de la Persona y la Sociedad, el doctorando es un decidido partidario de la implantación de una organización social que garantice a todos un nivel de vida digno, y en la que toda diferencia por encima de ese nivel mínimo proceda del

mérito personal y de la aportación a la tarea colectiva.

* * *

Hay algunas precisiones de notación que es conveniente exponer en este punto a fin de facilitar la lectura y comprensión de esta Memoria de investigación.

Para las referencias bibliográficas, hemos optado por introducir en el texto las que constituyen aportaciones sustanciales al mismo, mientras que se reservan las notas a pie de página para comentarios y citas de carácter más marginal. Se utiliza siempre la notación AUTOR (año:página en su caso), y se hace constar la página o páginas cuando se cita alguna parte en concreto de la obra en cuestión, mientras que se omite cuando se alude a una obra en su conjunto. De este modo evitamos que convivan en las notas a pie de página citas y referencias cuya relevancia para nuestra investigación es diferente. Es obvio decir que cuando la cita es indirecta así se hace constar, y que no se incluye en la bibliografía ninguna obra que no haya sido efectivamente consultada.

La bibliografía se presenta en un único bloque, ordenada alfabéticamente y siguiendo, en general, los

criterios que propone el *Servei de Llengua Catalana* de la UNIVERSIDAD DE BARCELONA (1991), con la oportuna indicación, en su caso, de la utilización de traducciones al castellano.

No hemos dudado en usar traducciones como primera referencia en nuestro trabajo, aunque las hemos contrastado con los originales cuando dudábamos de la fidelidad de aquéllas. Las citas de artículos o libros de los que se hace constar traducción se refieren a esta última, aunque se citan indicando como año el de la edición del original sobre la que se ha hecho la traducción, porque es este el que se toma como índice en la bibliografía. Las referencias a las traducciones figuran entre corchetes en la bibliografía. Las citas textuales de obras referenciadas sólo en su idioma original aparecen todas en castellano, y han sido traducidas por el doctorando.

Tenemos los economistas una cierta —y en muchos casos merecida— fama de utilizar pésimamente el idioma. En especial se nos acusa de hacer un uso arbitrario de vocablos extranjeros innecesariamente. Trataré de utilizarlos sólo cuando no me quede otro remedio, y siempre en *cursiva*, procurando emplear sus equivalentes castellanos mientras ello no sea incompatible con el rigor de la expresión.

0.5. Agradecimientos

Me es del todo imposible terminar esta introducción sin cumplir con una serie de enormes deudas de gratitud, a pesar de que me arriesgue con ello a caer en el tópico. Me basta saber que sus destinatarios me conocen lo suficiente como para no dudar de la sinceridad emocionada que me impulsa.

Mis padres, desde los catorce años, me han dejado tomar por mí mismo todas mis decisiones en cuanto a estudios, y junto con todos mis hermanos —Jose, Fátima, Santi, Ani, David y Belén y sus respectivos “añadidos”— me han ayudado de manera invalorable a ser fiel a ellas, especialmente en los momentos más difíciles.

Muchos amigos de toda la vida, ajenos a la comunidad académica, me han soportado y han seguido con interés mis estudios durante los años que han pasado desde que, en la primavera de 1983, superé la selectividad.

Durante mis estudios de Licenciatura algunos profesores hicieron surgir en mí la vocación por la vida universitaria. A riesgo de injusticia por omisión, quiero citar expresamente a los Doctores Juan

Tugores, Juan Fernández de Castro, Alfons Barceló y Jesús Fresno (Teoría Económica); Carles Rafels (Matemáticas); Rafael Ribó y Rosa Virós (Derecho Constitucional y Ciencia Política); y Anna Alabart y Marisol García (Sociología). Todos ellos me enseñaron que se puede dar clase y disfrutar a la vez, lo que les hace responsables de que hoy estemos aquí.

He dejado aparte a propósito a quienes hoy son mis compañeros en el Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial de esta Universidad. Como estudiante, los Doctores José M^a Vidal Villa, Javier Martínez Peinado, Elena Giráldez Pidal, María Callejón Fornielles, Benjamín Bastida Vila y Ramón Sánchez Tabarés estimularon mi interés por la Economía Aplicada, haciéndome ver en ella una vía científica para dar satisfacción a muchas de mis inquietudes.

Después, desde que entré en la nómina del Departamento, al compañerismo profesional de todos se ha unido la amistad y consideración personal que me han brindado, además de los ya citados y entre otros, el Profesor Salvador Guillermo Viñeta y los Doctores Germà Bel Queralt, Luis Franco Sala, Angels Martínez Castells, Rosa Nonell Torres, Montserrat Termes Rifé y Jordi Vilaseca Requena.

D. José Antonio Roldán Mesanat, Jefe del Servicio de Informes Económicos en la Asesoría para el Sector Público de la Intervención General de la Administración del Estado, me facilitó el acceso a gran cantidad de información sobre el gasto consolidado de las Administraciones Públicas, y me recomendó la metodología más adecuada para el tratamiento de la información. D^a Purificación Estesó Ruiz, Interventora General, autorizó que se me facilitaran datos no publicados imprescindibles para la correcta consolidación del gasto central con el autonómico, gracias a la mediación de D^a Rosario Martínez, Subdirectora General de la Asesoría de Sector Público de la IGAE.

El Doctor Samuel Calonge, del Departamento de Estadística, Econometría y Economía Española de esta Facultad, realizó para mí el tratamiento de la información en bruto de la Encuesta de Presupuestos Familiares, atendiendo con generosidad y un intenso interés mis a menudo extemporáneas peticiones.

El Dr. Carles Rafels Pallerola, del Departamento de Matemática Económica, Financiera y Actuarial, revisó algunas de las demostraciones matemáticas que aparecen en la tesis.

El Doctor Eduardo Bandrés Moliné, de la Universidad de Zaragoza, se avino con gran generosidad a comentar y discutir los aspectos de esta investigación en los que mis propias dudas hacían preciso un conocimiento más profundo y contrastado. La inspiración que me supuso la lectura de su tesis doctoral, y el plus de confianza derivado de la seguridad de poder contar con su opinión cuando fuera necesario le hacen, a mi juicio, acreedor de un especial agradecimiento.

Algunas personas, entre las que se cuentan figuras académicas de importancia y protagonistas de la vida política española, me ofrecieron sus opiniones con vistas a un capítulo que finalmente se ha visto reducido a una tentativa, el apéndice al capítulo 1. Quiero dejar constancia de mi gratitud por su colaboración, y también de mis deseos de llevar adelante en el futuro una investigación que probablemente excedía de los límites de esta tesis.

El Doctor José M^a Vidal Villa, Director del Departamento, ha sido uno de los mayores y más insistentes animadores del esfuerzo que me ha permitido llegar hasta este momento, y me ha favorecido con un reconocimiento y consideración por mi trabajo que no ha sido el menor de mis estímulos.

Mención especialísima merece quien es, además del Director de este trabajo, impulso constante y ejemplo a seguir siempre. Sin la amistad, la confianza, y la comprensión del Doctor Antón Costas Comesaña habría sido imposible llegar al final de esta primera etapa de mi actividad investigadora. Ha estado a mi lado siempre, en lo personal y lo académico, se ha implicado en esta investigación mucho más allá de lo que el mero deber profesional le habría exigido, y me ha facilitado el acceso al magisterio del siempre querido y admirado Doctor Fabián Estapé. Sólo espero poder devolverle algún día todo lo que me ha dado, y ser digno de la confianza con que me ha honrado.

Con toda intención he dejado para el final a mi muleta más sólida. Alegría, mi novia desde Tercero, hoy mi mujer, ha demostrado total identificación con mi creencia de que no todo el bienestar tiene origen económico aplaudiendo y reforzando mi decisión de escoger, de todos los caminos posibles para un economista, el que reúne con seguridad estos dos rasgos: primero, ser el menos remunerador en términos económicos; segundo y principal, ser el que tiene mayor probabilidad de hacerme feliz.

A todos, y por todo, de todo corazón, gracias.

1. EL ESTADO DE BIENESTAR: ¿CRISIS O REFORMA?

En el primer capítulo de esta investigación queremos presentar sucintamente los argumentos que se han producido en el debate sobre el Estado de bienestar.

En los años posteriores a la gran crisis cuyo detonante fue la subida de los precios del petróleo en 1973, empezó a ponerse en cuestión la viabilidad del modelo de Estado de bienestar¹ que se había ido

¹ Se tiende a confundir el Estado de bienestar con los paradigmas keynesianos de la política económica. Así lo hacen, por ejemplo, ROSANVALLON (1992) y OFFE (1984). THERBORN (1989:85) critica el uso de expresiones como "pacto keynesiano" o "Estado keynesiano de bienestar" por ser «estéril y poco afortunado desde el punto de vista teórico, porque recoge de forma conjunta la política social del Estado de bienestar, la dirección macroeconómica keynesiana y el compromiso con el pleno empleo, tres cosas que tanto desde el punto de vista lógico como en la práctica están separadas.»

desarrollando en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En el debate abundaron los argumentos derivados del análisis económico; tanto los sectores liberales y conservadores como la izquierda marxista cuestionaron la capacidad del Estado de bienestar para seguir garantizando los niveles de empleo y la estabilidad social característicos de las sociedades occidentales entre los años cincuenta y los primeros años setenta.

Hoy en día, tras una breve etapa expansiva y el retorno de la recesión, el debate sigue vivo. Los partidarios recuperan los argumentos que en las etapas iniciales del Estado de bienestar sirvieron para justificarlo; los detractores, las tesis originales de quienes primero lo criticaron.

Es un debate abierto y no pretendemos establecer conclusiones definitivas. El objetivo es exponer los hechos económicos que han dado alas a esas tendencias críticas con el Estado de bienestar, las bases originales tanto de la defensa —con la teoría de la ciudadanía como eje— como del ataque al mismo —sobre todo, desde las propuestas liberales y conservadoras, y en menor medida, marxistas—, y las propuestas de reforma que se plantean.

Todo ello con una finalidad: la de obtener algunas intuiciones sobre cuál pueda ser, en el futuro, el papel y la forma institucional de los sistemas de provisión universal de bienes y transferencias basados en el principio de necesidad y en la financiación solidaria según el criterio de la capacidad de pago.

1.1. Problemas económicos del Estado de bienestar

1.1.1. Déficit público y eficiencia económica

Entre los factores que están en el origen del cuestionamiento actual del Estado de bienestar, los elementos financieros ocupan un lugar destacado. Tras la alta tasa de destrucción de empleo que se produjo durante los años setenta, las políticas económicas no han sido capaces de lograr una recuperación global y sostenida por lo que, a pesar de la etapa de intenso crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta, los niveles de paro siguen siendo elevados, y muestran una fuerte resistencia a la baja.

Ramesh MISHRA¹ (1989:57), uno de los estudiosos actuales del Estado de bienestar más prestigiosos, pone de relieve cómo afectan la crisis económica y la búsqueda de nuevas soluciones de política económica a la dinámica del Estado de bienestar:

«Los problemas fiscales se centrarán en un déficit creciente y una reacción en contra de la presión fiscal en situación de estancamiento con inflación, y en la falta de "capacidad" de la nación para "hacer frente" a los gastos sociales. Los problemas económicos se centrarán en la inflación creciente y en la falta de crecimiento.»

En efecto, la persistencia de los desequilibrios económicos incluso en la etapa de recuperación ha tenido como consecuencia la consolidación de una serie de cambios en el sistema económico que presionan al alza el gasto público —especialmente las rúbricas de gasto social— y a la vez limitan las posibilidades de incrementar los ingresos. De este modo, como indica TAYLOR-GOOPY² (1991:113),

¹ Profesor en la Universidad McMaster de Ontario, en sus obras hace una crítica pormenorizada de los actuales sistemas de protección social desde una perspectiva socialdemócrata, y ofrece propuestas de mejora para la pervivencia de los servicios sociales universales.

² Peter TAYLOR-GOOPY es profesor de Política Social en la Universidad de Kent. Destaca entre los defensores del Estado de bienestar por basar sus estudios en análisis empíricos de opinión pública, y por la actualización de la teoría de la ciudadanía como justificación para el Estado de bienestar.

«Los sistemas estatales de bienestar tienen que afrontar nuevas exigencias derivadas de (...) la asistencia social y sanitaria de ancianos, las prestaciones económicas de la población en edad laboral (en particular los desempleados y las familias uniparentales) y la integración social de aquellos a los que se les niegan los mecanismos habituales de incorporación en el mercado de trabajo y la vida familiar (parados de larga duración y ancianos sin familia).»

A la vez se han producido cambios importantes en la percepción que se tiene de la crisis económica que originó el cuestionamiento del Estado de bienestar. Tras una primera interpretación de corte coyuntural, la falta de validez de las recetas anticíclicas puso de manifiesto la existencia de una fuerte componente estructural en la crisis.

De este modo, contra la idea inicial de que el origen de la crisis eran las políticas monetarias excesivamente expansivas de los años sesenta, a finales de los setenta se extendió la tesis de la crisis de oferta, cuyo origen son los problemas de sobreproducción en los sectores industriales tradicionales, sometidos a la fuerte competencia de los países de reciente industrialización capaces de saturar los mercados a precios más bajos, gracias a estructuras de costes muy favorables y competitivas.

Como consecuencia de lo anterior, recobra la primacía una línea de política económica más ortodoxa, que pone el énfasis en la reducción de los desequilibrios básicos de la economía y en su reforma en el sentido de mejorar la capacidad de adaptación de los sistemas productivos a entornos que cada vez cambian con mayor rapidez. Para ello (RODRIGUEZ CABRERO, 1991:19), en la mayoría de países se apuesta por la modernización económica y la extensión de los ámbitos del mercado como fórmula para la salida de la crisis.

Entre los principios que se consideran primordiales para la superación de los problemas estructurales está el retorno a los criterios presupuestarios de la Hacienda clásica, frente al paradigma keynesiano que proponía el control de la demanda agregada por medio del déficit y el superávit presupuestario. Se trata, por lo tanto, de eliminar o al menos reducir los déficits públicos con la finalidad de liberar hacia el sector privado recursos aptos para la recuperación de la inversión productiva.

Esto sólo es posible, evidentemente, por tres vías: aumentando los ingresos, reduciendo los gastos o haciendo ambas cosas a la vez. Pero como hace notar MANN³ (1991:104), «tal vez los contribuyentes no se

³ Kirk MANN es profesor de Política Social y Sociología en la Universidad de Leeds, y está especializado en el

opongan a pagar impuestos más altos (...) pero a lo que desde luego se oponen es a pagar impuestos más altos a cambio de malos servicios.»⁴

Por eso la tendencia de los gobiernos ha sido el control del gasto, y en especial de aquellos gastos que tienen en apariencia menor incidencia favorable sobre el funcionamiento del mercado⁵, con propuestas de reducción de los gastos sociales con la doble finalidad de reducir la carga del déficit público y de aumentar el peso del sector privado en la economía⁶.

estudio de los procesos de corporativización que considera inherentes a la dinámica de los Estados de bienestar tradicionales.

⁴ Evidentemente es así, pero esto no supone la existencia de un límite objetivo al tamaño del Estado. Como recuerda ROSANVALLON (1992:16), «En 1974 Giscard d'Estaing estimaba que habría "un auténtico cambio de sociedad" si los ingresos obligatorios del Estado superaban la barrera del 40% del PIB. (...) Muchos economistas han visto en el pasado que se habían alcanzado los límites del Estado-providencia, mientras los hechos desmentían esa visión. ¿Podemos proyectar hacia el futuro esta constante histórica y especular nuevamente sobre la ampliación de aquellos límites? ¿O estamos realmente próximos a los "verdaderos" límites?»

⁵ Incluso, en opinión de algunos economistas, este tipo de gastos tienen efectos negativos. Tal es la conclusión que ha venido exponiendo de manera insistente y destacada FELDSTEIN (1974, 1977, 1978, 1980 y 1982), en sus estudios relativos especialmente a los efectos de los subsidios de desempleo y programas de renta mínima garantizada sobre la oferta de trabajo, y de los sistemas universales de pensiones sobre el ahorro agregado. Una contrastación de estos puntos de vista para el caso de las pensiones en la OCDE es GOMEZ SALA (1992). Para el caso de las prestaciones por desempleo y su influencia sobre la duración del paro en España, ver GARCIA (1994).

⁶ «Incluso algunos Gobiernos socialistas (como ocurre en el caso español) se ven atraídos por la política

Sin embargo, las consecuencias de los cambios estructurales en la economía van en la dirección opuesta, tanto por lo que se refiere a la posibilidad real de reducir el gasto social como de mantener el nivel de prestaciones sociales, porque la crisis ha comportado el aumento de desempleo, y ha obligado al mantenimiento de los servicios públicos universales.

Surge así la principal contradicción financiera en el seno del sector público. Por una parte, los presupuestos del Estado de bienestar tienen, ante fenómenos cíclicos depresivos, una tendencia natural a la expansión del gasto, como resultado de la mayor intensidad de los fenómenos de separación del mercado de trabajo —mayores tasas de desempleo, procesos de reconversión sectorial saldados por medio de masivas jubilaciones anticipadas, etc.—, combinada con la

privatizadora (...) [con la] lucha contra el déficit público como objetivo prioritario.» (RUIZ-HUERTA, 1991:196). Un relevante ideólogo del socialismo español (MARAVALL, 1993:87-88) matiza esta afirmación en el siguiente sentido: «Desde mediados de los ochenta, el esfuerzo por contener el gasto público se ha generalizado. (...) Resulta así que los planteamientos redistributivos del socialismo se encuentran ante restricciones importantes derivadas de la eficiencia económica. (...) Y si las necesidades de las economías imponen recortes en los gastos del Estado, dichos recortes deberán afectar menos a aquellos ciudadanos con mayores necesidades. El primer compromiso del Estado de bienestar es con sus miembros más débiles.»

lógica reducción de los ingresos tributarios derivada del menor crecimiento económico⁷.

Por otra parte, se considera cada vez más que una de las condiciones inexcusables para la reforma económica y la superación de la crisis es la reducción del déficit público, lo que pone en cuestión la posibilidad de mantener los actuales sistemas de protección social. En palabras de ATKINSON (1993:9),

«A un nivel macroeconómico, los límites impuestos a la política fiscal pueden limitar seriamente el uso de las medidas redistributivas por parte de los gobiernos nacionales. Existe una evidente tensión entre la exigencia de reducir los déficit presupuestarios y las ambiciones en el sentido de proporcionar una adecuada garantía de recursos.»

Al plantearse la necesidad de reducir el déficit público —al que se considera uno de los principales responsables del encarecimiento del dinero y, por consiguiente, de la retracción de la inversión—, la mayoría de los gobiernos tienden a recortar en primer lugar en las partidas de gasto vinculadas a la política social.

⁷ ROSANVALLON (1992:13): «El ritmo de crecimiento del gasto público ligado a las políticas sociales es mucho más rápido que el de la producción nacional. (...) Los gastos sociales siguen creciendo "normalmente" (es decir, al ritmo anterior), y además, se aceleran a causa de la propia crisis económica.»

Esto es así, entre otras cosas, porque, a pesar de que no hay evidencia de la relación entre déficit público y gastos sociales⁸, es opinión generalizada que tal relación existe (RUIZ-HUERTA, 1991:195).

En definitiva, parece que hay, a partir del inicio de la década de los setenta, coincidencia en las críticas al Estado de bienestar basadas en los problemas financieros que atraviesa, como pone de manifiesto MANN (1991:106):

«Desde la izquierda, O'CONNOR afirmaba que [el Estado de bienestar] estaba en crisis, y desde la derecha BRITTAN⁹ proclamaba que lo que se exigía de él suponía una sobrecarga excesiva.»

⁸ «Las disparidades nacionales de las finanzas públicas (...) informan que el déficit no es consustancial al Estado de bienestar. Hay una serie de países en los que el volumen del gasto público y el gasto social ocupan un porcentaje del PIB superior a la media y no por ello tienen un presupuesto deficitario.» (GONZALEZ TEMPRANO y TORRES VILLANUEVA, 1992:95)

⁹ En las conocidas obras de O'CONNOR (1973, 1984) se apostaba, sobre un análisis marxista, por una crisis del Estado de bienestar originada por las dificultades fiscales, que serían generadas por la contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación asumidas por el Estado. S. BRITTAN (1973, 1977), desde una perspectiva ideológica opuesta, señaló que el aparato del Estado de bienestar supone una carga insoportable para el sistema económico y, más concretamente, para los contribuyentes, como consecuencia de que en el sistema democrático el objetivo del político es la maximización de los votos, lo que somete al presupuesto a constantes presiones alcistas, generando "expectativas excesivas". Ambos autores, y especialmente el primero, se reconocen deudores de SCHUMPETER (1918), donde se define la crisis del Estado fiscal como «un fracaso continuo,

Es decir, desde dos posiciones ideológicas opuestas se llega a la misma conclusión: no es posible el mantenimiento de los sistemas universales de protección social y provisión de bienes preferentes porque, a medio plazo, el coste de financiar esas actividades resultará insoportable y llevará al Estado a una crisis fiscal, que sólo se resolverá por la vía de la implantación de un orden social nuevo o por la del regreso a un capitalismo menos intervenido por el poder político, y más acorde con sus bases originales¹⁰.

Junto con las críticas al Estado de bienestar derivadas de las dificultades financieras que atraviesa, desde el punto de vista económico hay otra línea argumental que plantea dudas sobre la eficiencia de aquél en cuanto a su incapacidad para asignar los recursos económicos, con sus consecuencias en términos de influencia negativa sobre el crecimiento económico.

obvio, inevitable, debido a un cambio social inalterable.» (p. 52).

¹⁰ En el antecedente citado de SCHUMPETER (1918:159) situaba el cambio de orden social no entre las consecuencias, sino entre las causas de la crisis fiscal: «La capacidad fiscal del Estado tiene sus límites. Si la voluntad del pueblo pide gastos públicos cada vez más elevados, si cada vez se utilizan más medios para fines que no son aquellos para los que los individuos particulares los han producido, si cada vez hay más poder detrás de esta voluntad y si, finalmente, todas las facciones del pueblo son presa de ideas enteramente nuevas sobre la propiedad privada y las formas de vida, entonces el Estado fiscal habrá completado su curso.»

En efecto, como destaca MUÑOZ DEL BUSTILLO (1989:47), «la supuesta ineficiencia de las Administraciones Públicas en la provisión de los servicios sociales es uno de los puntos clave en el debate sobre la intervención, así como uno de los caballos de batalla de la izquierda/socialdemocracia europea en su defensa del Estado de bienestar.»

Las críticas relativas a la eficiencia encuentran fiel reflejo en el uso creciente por parte del sector público de nuevos sistemas de presupuestación y planificación económica, como las técnicas de análisis coste-beneficio, el presupuesto por programas o el presupuesto base cero¹¹. Resulta evidente que hay una demanda generalizada de mejora en la eficiencia del sector público, entendida como mejor aprovechamiento de los recursos fiscales.

El debate se inserta, así, en una concepción global según la cual la inexistencia de la información procedente del mercado produce ineficiencias en la prestación de la mayoría de servicios, por lo que se necesita gastar mucho más de lo que se precisaría para obtener el mismo nivel de prestaciones gestionando los recursos a través de mecanismos privados de mercado¹².

¹¹ Sobre técnicas modernas para la toma de decisiones políticas ver QUADE (1982).

¹² Este tipo de planteamientos trae a la memoria inmediatamente un epígrafe de STIGLITZ (1989), cuyo

Esta mayor necesidad de gasto se traduciría en una presión fiscal excesiva, y por tanto el crecimiento del gasto público sería una rémora insuperable para el crecimiento:

«Se dice que el Estado de bienestar alienta el despilfarro de los consumidores que no están sometidos a la disciplina del pago directo, y de los productores, que no perciben el estímulo de la competencia. Sin embargo (...) los servicios públicos pueden ser más eficientes en el cumplimiento de sus objetivos al centrar sus recursos en cubrir necesidades, ya que no dependen de las pautas de los precios, en los casos en que el poder adquisitivo no está distribuido adecuadamente. (...) Los estudios empíricos no llegan a ninguna conclusión.»
(TAYLOR-GOOPY, 1991:146)¹³

En una línea paralela, Juan FERNANDEZ CAINZOS (1991:86) llama la atención sobre los argumentos que

título se podría traducir como "Cuatro falacias acerca de los sectores público y privado", y en el que se cuestionan afirmaciones del estilo de «todo lo privado es más eficiente que todo lo público», y sus recíprocas.

¹³ Por otra parte, JOHNSON (1987:160) pone de relieve que «hay pocas evidencias que sugieran que la flexibilidad [en la provisión privada] pueda ser menos burocrática que la de la Administración pública. La ampliación de la elección por los consumidores implica necesariamente un elemento de duplicación y alguna sobreproducción.» Y tampoco hay que olvidar a autores como STIGLITZ (1989), que han señalado las posibilidades de garantizar la provisión pública mediante "imitaciones del mercado" sin incurrir en las perversiones a que daría lugar, en algunos casos, un mercado "verdadero".

consideran la existencia de límites no sólo económicos, sino también legales y constitucionales a la intervención del Estado en la economía. Este es uno de los ejes centrales de la teoría de las constituciones económicas de BUCHANAN¹⁴:

«En el nivel de toma de decisiones constitucionales, el contribuyente potencial preferirá que el Gobierno esté obligado a anunciar los tipos impositivos por adelantado, a fin de realizar los ajustes necesarios en su conducta.» (BRENNAN y BUCHANAN, 1980:108)

Esta búsqueda de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos no es nueva. Un clásico entre los partidarios del Estado de bienestar, como TITMUS (1958:34), afirmaba:

«Tanto los gobiernos conservadores como los laboristas se han afanado en lograr un funcionamiento más efectivo de los diversos servicios, y ambos partidos, tanto en el poder como en la oposición, han proclamado el mantenimiento del Estado benefactor como un dogma de fe.»

¹⁴ En general, toda la escuela de la elección pública se manifiesta favorable a este tipo de límites constitucionales a la expansión del gasto público, y aunque en principio se pone el énfasis en la fijación constitucional de límites, se percibe con claridad una tendencia a que esos límites se sitúen por debajo de lo que es habitual en las sociedades del bienestar. Ver MUELLER (1979, 1989) para una amplia visión de las posiciones de BUCHANAN y sus seguidores. También, REISMAN (1990), obra que a nuestro juicio es la que más facilita la comprensión de esta escuela.

Claro que TITMUS escribía en plena vigencia del "butskellismo"¹⁵, consenso alcanzado en Gran Bretaña tras la segunda guerra mundial y caracterizado por un amplio acuerdo sobre la conveniencia de la intervención del Estado en la economía con el fin de alcanzar niveles elevados de prosperidad¹⁶.

En la actualidad ese consenso está roto, y los conservadores y liberales reclaman la reducción del tamaño del Estado como vía para la mejora de la eficiencia y la recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, desde el punto de vista agregado no hay evidencia definitiva sobre la relación inversa entre gasto público y crecimiento, como recuerda TAYLOR-GOOPY (1991:147):

«Si se clasifican por tasa de crecimiento los veinte países estudiados por CAMERON¹⁷ (...) se observan niveles de crecimiento elevado y gasto escaso (Japón), crecimiento elevado y gasto elevado (Irlanda, Noruega e Italia), bajo crecimiento y escaso gasto (Estados Unidos y Suiza) y bajo crecimiento y gasto elevado (Países Bajos y Suecia). Por consiguiente, los

¹⁵ De GAITSKELL y BUTLER, líderes de los laboristas y de los conservadores, respectivamente, durante la mayor parte de los años cincuenta.

¹⁶ En palabras de HARRIS (1987:59), en aquellos momentos «el *laissez-faire* estaba muerto y el Estado del bienestar imperaba en su lugar. KEYNES y BEVERIDGE habían suplantado a SMITH y BENTHAM.»

¹⁷ Se refiere al conocido estudio de CAMERON (1985).

razonamientos sobre la eficiencia no llegan a conclusión alguna.»¹⁸

Así, a pesar de que la evidencia empírica no ofrece conclusiones definitivas sobre la mayor o menor eficiencia del sector público en el uso de los recursos cuya administración se le otorga, se sigue afirmando que una reducción del volumen de recursos gestionados por mecanismos públicos aumentaría automáticamente la eficiencia global de la sociedad.

Incluso, desde posiciones liberales (FRIEDMAN y FRIEDMAN, 1979:263-264) se viene sosteniendo que la competencia del mercado, actuando libremente, es más eficiente en la protección de los ciudadanos que los mecanismos estatales¹⁹.

¹⁸ En MISHRA (1984:140 y sig.) hay una buena defensa de la idea de que el Estado de bienestar no ha sido una rémora para el crecimiento, sino una defensa del éxito económico. Esto se concretaría en la compensación de los efectos del ciclo económico: las prestaciones sociales garantizarían una adecuada demanda de consumo que, a su vez, favorecería la inversión al haber unas buenas expectativas. Otro efecto relacionado con el progreso económico sería la posibilidad de renovación tecnológica derivada de la existencia de prestaciones de desempleo, que facilitan la aceptación por parte de los trabajadores de las etapas de paro que, a corto plazo, son consustanciales a la renovación.

¹⁹ Un teórico de la ciudadanía, Peter TOWNSEND, publicó la víspera de su muerte una carta en *The Manchester Guardian* que reproduce HARRIS (1987:113): «El mercado ha fracasado siempre a la hora de proporcionar buenas pensiones, seguros de enfermedad y otras modalidades de la seguridad social, lo mismo que ha fracasado en el ofrecimiento de una cobertura adecuada de servicios médicos, educación y otros servicios sociales.»

Esto es así aun cuando sigue vigente una amplia panoplia de fallos del mercado, cuya única solución conocida es la intervención pública, tal como se señala y demuestra, por ejemplo, en STIGLITZ (1986:102-118)²⁰. Y cuando, como hemos señalado, existe una variedad de fenómenos nuevos que obligan a la creación y puesta en marcha de programas de protección social.

Así pues, la búsqueda de la eficiencia se ve limitada por la emergencia de necesidades nuevas que hacen que, más que ser posible imponer recortes en el aparato de protección social, urja un rediseño y la implantación de nuevas formas de gestión pública que permitan lograr, con iguales o menores cifras de gasto, la ampliación de la protección.

²⁰ En HEALD (1983) se ofrece, alternativamente, una excelente descripción de los fallos del Gobierno.

1.1.2. El problema de la redistribución

La otra cara de este tipo de críticas es la que se refiere al fracaso del Estado de bienestar como mecanismo de reducción de las desigualdades. En efecto, una de las justificaciones fundamentales del intervencionismo estatal que se establece en las economías occidentales tras el conflicto bélico de los años cuarenta es la amortiguación del conflicto social por la vía de la reducción de las desigualdades y la mejora en la distribución de la renta²¹.

ROSANVALLON lo explica así:

«El Estado providencia es una profundización y una extensión del Estado protector "clásico", radicalización que se inicia en el siglo XVIII con el movimiento igualitarista» (1992:20). «La idea de liberación de la necesidad redundante en la de igualdad. El Estado providencia es, en este sentido, el producto de la cultura igualitaria moderna. (...) Porque la cuestión central es la de la igualdad en la sociedad.» (1992:35-36)

²¹ Entendiendo como tal la tendencia a la distribución que en cada caso se juzgue óptima desde alguna noción de equidad y justicia social. Como ha dicho acertadamente Julian LE GRAND (1993:49), «En general, no podemos observar simplemente la desigualdad en los ingresos o en las utilidades y derivar de ellos, únicamente en base a tal desigualdad, que la correspondiente distribución sea o no justa. Precisamos más información sobre las circunstancias en que se dan tales distribuciones.»

Es decir, el Estado de bienestar tiene como eje central la búsqueda de la igualdad, de lo que se deduce que «la duda esencial que cuestiona el Estado providencia es esta: ¿es la igualdad un valor que tiene todavía un porvenir?» (ROSANVALLON, 1992:36)

Para T.H. MARSHALL (1975:84), la redistribución es una «responsabilidad plena del Estado preocupado por el bienestar de su pueblo», aunque más adelante (1975:201) rechaza la igualdad como objetivo social²², porque lo que se debe lograr es la satisfacción de las necesidades concretas, pero sin exigir que los beneficiarios sean pobres o que el efecto sea la reducción de la desigualdad²³.

Las dudas sobre la eficacia redistributiva del sector público proceden principalmente de dos líneas argumentales: por una parte están los autores que afirman que el impacto redistributivo del presupuesto en el Estado de bienestar es escaso; y por otra, los

²² Igual que KEYNES (1936:374): «Por mi parte, creo que hay justificación social y psicológica para grandes desigualdades (...) pero no tan grandes como las que existen en la actualidad.»

²³ Esto se debe a que para MARSHALL el Estado de bienestar es el tercer estadio en el desarrollo del concepto de ciudadanía, cuya meta es que todos participen por igual del consumo de ciertos bienes y servicios. La redistribución aparece, así, como un medio para financiar esa "satisfacción de necesidades concretas", pero no como un fin en sí misma. Esta es también la posición que manifiesta ROBSON (1976).

que niegan desde diferentes puntos de vista la legitimidad de la redistribución llevada a cabo²⁴.

Entre los primeros destaca, como partidario del Estado de bienestar, Julian LE GRAND, que explica:

«La mayor parte del gasto social en Gran Bretaña se distribuye de forma que favorece ampliamente a los grupos sociales elevados.» (1982:128) «Es difícil evitar la conclusión de que la estrategia de promover la igualdad por medio del gasto público ha fracasado.» (1982:131-132)²⁵

Opinión del mismo tenor es la de los liberales FRIEDMAN y FRIEDMAN (1979:109), para quienes la mayor parte de los programas aparentemente redistributivos tienden a beneficiar a los grupos de rentas medias y altas más que a los pobres, porque estos últimos suelen carecer de las capacidades necesarias para aprovechar adecuadamente los fondos públicos²⁶.

²⁴ Las mejores exposiciones de los diferentes tipos de redistribución, sus fines y sus instrumentos siguen siendo, a nuestro juicio, las de Assar LINDBECK (1974, 1985).

²⁵ Si bien no hay que olvidar, como señala ESPING-ANDERSEN (1990:38-39) que sólo desde una reflexión muy elemental se puede aceptar que el gasto social sea un reflejo total del compromiso del Estado de bienestar. Esto no niega validez a la afirmación de LE GRAND, ni, por supuesto a los estudios de incidencia del gasto.

²⁶ En la misma línea, FELDSTEIN (1974:237) expone que «las prestaciones por desempleo (...) se distribuyen entre los niveles de renta casi en la misma proporción que la población. La mitad de los beneficios van a parar a las familias que forman la mitad superior en la distribución de los ingresos», aunque HIRSCHMAN (1991:80) revela que los datos de FELDSTEIN estaban

Una conclusión semejante, en la que es innegable un trasfondo voluntarista, es la que se expone en TAYLOR-GOOPY (1991:172):

«La prestación directa de los servicios de bienestar ha fracasado como estrategia de la igualdad, pero no como estrategia de niveles mínimos. En este fracaso está su principal virtud. Crea instituciones donde conviven, en lugar de enfrentarse, las contradicciones entre capitalismo paternalista y democracia del bienestar.»

Estas afirmaciones relativas al fracaso en el campo redistributivo del Estado de bienestar, sin embargo, no tienen una aceptación general. En efecto, a causa de las importantes dificultades que entraña hacer un análisis global, la mayor parte de los estudios de incidencia²⁷ contemplan, en la mayoría de casos, aspectos muy parciales del impacto de la actividad redistributiva del Estado. TAYLOR-GOOPY (1991:139-140) llama la atención sobre este hecho:

«En el análisis de datos sobre incidencia de las prestaciones públicas directas e indirectas (...) se observa que los grupos de renta más elevada tienden a obtener, proporcionalmente, mayores beneficios que los grupos de renta más baja. (...) [Pero] el análisis pasa por alto la diferencia

falseados, y que cálculos posteriores del mismo autor daban resultados «menos sorprendentes».

²⁷ Una buena descripción de los estudios más significativos se encuentra en FOXLEY (1980).

en la contribución fiscal de los distintos individuos a la financiación de la previsión pública. (...) Los estudios que incluyen la seguridad social y el sistema impositivo indican que el sistema, en su conjunto, tiene un efecto ligeramente redistributivo. Las rentas del mercado son más desiguales desde mediados los setenta, mientras que las rentas finales se han vuelto más desiguales a ritmo más lento.»²⁸

De ahí que sean necesarios estudios sobre la incidencia de los gastos sociales, no en términos de proporción de los beneficios percibidos por los diferentes grupos sociales respecto a su renta, sino en términos de qué nivel de vida proporcionan esos gastos a las capas más desfavorecidas²⁹. Aunque, siguiendo al autor recién citado, deberían plantearse los análisis de la incidencia del presupuesto en

²⁸ En lo que se refiere a estudios sobre incidencia de los gastos sociales, la afirmación del primer párrafo de la cita es desmentida por algunos de los que hemos tenido a nuestra disposición, especialmente por el de BANDRÉS (1986, 1990). Por otra parte, en el caso español la evidencia de que disponemos indica que tanto las rentas del mercado como las finales han reducido su desigualdad, como se comprueba al comparar los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares para el año 1980 con lo que se desprende de la realizada para 1990-91.

²⁹ Con lo que se asume la concepción de RAWLS (1971:83): «Las desigualdades económicas y sociales se han de tratar de forma que: a) procuren el mayor beneficio posible al que se encuentre en mayor desventaja, y b) se asignen a oficios y posiciones abiertas a todo el mundo en condiciones de justa igualdad de oportunidades.» Para MARSHALL (1975:201), por el contrario, ni la igualdad ni la eliminación de la pobreza son los fines deseables para la política social.

términos de residuo fiscal, esto es, de la diferencia para cada persona entre sus aportaciones al sector público y los beneficios que obtiene de él.

* * *

El segundo bloque de argumentos sobre la redistribución reúne las opiniones de quienes sostienen la indeseabilidad de las funciones redistributivas del Estado. Tal es la opinión de FRIEDMAN y FRIEDMAN (1979:195)³⁰ o la de NOZICK (1974:160), para quienes la desigualdad es un estado natural de la sociedad, y por tanto es ilegítimo, por contrario a las leyes de la naturaleza, luchar contra ella siempre que su origen sea legal.

Una visión similar, aunque desde la defensa a ultranza del Estado de Derecho que caracteriza todas sus argumentaciones, es la de HAYEK:

«Aun cuando la igualdad de derechos es una condición esencial de la libertad individual, la pretensión de la igualdad material sólo puede darse bajo un gobierno con poderes totalitarios.» (1960:84) «Si el gobierno ha de fijar cómo debería encontrarse una gente

³⁰ Que aluden también, en el mismo párrafo, a la importancia de «reconocer en qué medida nos aprovechamos de la falta de equidad que deploramos.» La idea de aprovecharse de la falta de equidad —que no es lo mismo que la falta de igualdad— parece escasamente aceptable en el orden moral.

concreta, debe estar en situación de determinar también la dirección de los esfuerzos individuales.» (1960:322)

Y ello sólo sería posible, en la visión hayekiana, haciendo un uso excesivo de los poderes coercitivos. Excesivo e ilegítimo, porque el Estado tiene restringido su poder de coacción a la garantía de las reglas generales de la sociedad, y por tanto no tiene potestad para pretender el logro de fines determinados en cuanto a la posición de individuos concretos³¹.

Un punto de vista que llega a parecidas posiciones desde un análisis radicalmente opuesto es el de los pensadores marxistas, que denigran al Estado de bienestar por considerarlo como una forma de utilización del poder político para legitimar la explotación característica del capitalismo (O'CONNOR, 1973), por medio del uso del aparato estatal para la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a las clases ociosas en la sociedad capitalista (GOUGH, 1979:111).

OFFE (1984:120), en una argumentación con la misma base, pero expresada en términos mucho más contemporizadores, sostiene que el papel del Estado de

³¹ En lo que coincide NOZICK (1974:xi): «El Estado no puede usar sus medios coercitivos con el fin de quitar algo a unos ciudadanos para dárselo a otros.»

bienestar no es estrictamente defender los intereses específicos de una clase determinada, aunque sí garantizar los intereses generales en una sociedad que está dominada y controlada por el capital. Y GALGANO (1980:60) señala que la aparente función redistributiva del Estado de bienestar no es más que una forma de gestión de la plusvalía en beneficio del capital privado, considerado este último como clase³².

Así pues, la ilegitimidad de las redistribuciones presupuestarias se debe, en el pensamiento marxista, a que su objetivo es mejorar el nivel de vida de la clase trabajadora para garantizar la continuidad del sistema capitalista por medio de la dilución de la conciencia de clase.

Un resultado parecido, aunque no necesariamente crítico, es el que obtienen los autores que han estudiado el Estado de bienestar como mecanismo para el atemperamiento de los conflictos distributivos desde el enfoque de la economía posicional. Esta es la línea que representa ESTEVE MORA (1989:111):

«Muchos críticos del Estado de bienestar se han equivocado al juzgarlo ineficiente en su papel

³² GALGANO (1980) establece un paralelismo entre la sociedad anónima y el Estado como formas de organización, que reconoce deudor de las tesis de BARAN y SWEEZY (1968) sobre la preeminencia de las grandes sociedades anónimas en el capitalismo monopolista.

redistribuidor [porque] se olvidan de que el objetivo del Estado de bienestar capitalista no es la distribución igualitaria de la renta, sino el mantenimiento de un grado de desigualdad que permita a la vez la diferenciación posicional y la estabilidad social. Desde este punto de vista, el Estado de bienestar ha sido un éxito.»

Este punto de vista, discrepante de los que consideran como finalidad principal del Estado de bienestar la reducción de las desigualdades, se relaciona con los que lo definen como un mecanismo de absorción de los conflictos sociales, ya sea de buena fe, como sostiene HIRSCHMAN (1979), o como medio para perpetuar el predominio de unas clases sobre otras, tesis marxista de la legitimación que se deriva de los trabajos citados de O'CONNOR (1973, 1984).

Pero, ¿es cierto que ha habido un fracaso en la reducción de las desigualdades? Para ROSANVALLON, la sensación de crisis se debe más bien a que se han alcanzado hitos elevados en este aspecto, lo que hace que cada vez sean más costosos los avances.

«Incluso teniendo un programa de "liberación de la necesidad" prácticamente ilimitado, el Estado providencia ya ha producido una importante reducción de las desigualdades. La cuestión de los objetivos (la igualdad, el bienestar colectivo), se presenta, pues, con una apariencia mucho más precisa. Hay, en este

contexto, una duda sobre la igualdad como meta social.» (1992:31)

Duda que despeja más adelante cuando afirma:

«Es imposible encontrar a alguien, hoy en día, que afirme (al menos, públicamente) que la reducción de las desigualdades económicas y sociales no es un objetivo social básico. Y sin embargo, ya nadie reivindica una igualdad identificadora³³.» (ROSANVALLON, 1992:37)

Se distingue, así, entre la persecución de la igualdad civil —abolición radical de las diferencias de estatus civil o político—, que debe hacernos idénticos a todos, y la búsqueda de la reducción de las desigualdades económicas —en la que los elementos de equidad evitan llegar a una igualdad que hiciera idénticos a los desiguales—.

Esta distinción entre la igualdad económica y la igualdad civil nos lleva directamente a la consideración del debate filosófico y político sobre las implicaciones del Estado de bienestar. A ella dedicaremos la siguiente sección.

³³ ROSANVALLON se refiere a una igualdad que nos haga a todos, valga la expresión, injustamente iguales. Quizás habría sido más apropiado hablar de equidad como objetivo social, y de igualdad no equitativa para referirse a esa igualdad identificadora que, se dice, nadie persigue en lo económico hoy en día.

1.2. La ciudadanía y la libertad. Fundamentos del debate sobre el Estado de bienestar

1.2.1. La teoría de la ciudadanía como fondo sociológico del Estado de bienestar

Las críticas políticas al Estado de bienestar no son nuevas. Como señala HIRSCHMAN (1991)¹, se insertan en

¹ En HIRSCHMAN (1991), cuyo título en castellano, *Retóricas de la intransigencia*, le parece mucho más preciso al propio autor que el original en inglés, *The Rethoric of Reaction* (LLUCH, 1993:57), se analizan detalladamente los argumentos que se han esgrimido en contra de las tres grandes transformaciones sociopolíticas de los últimos dos siglos. Según HIRSCHMAN (1991:17-18), hay tres tesis comunes a todos los movimientos de reacción ante los sucesivos progresos sociales: la "tesis de la perversidad" afirma que «toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar»; la "tesis de la futilidad" se basa en la idea de que «las tentativas de transformación social serán inválidas, simplemente no logran "hacer mella"»;

una continua reacción ante los avances sociales de los últimos doscientos años. HIRSCHMAN recoge en su obra las tesis de MARSHALL (1963)² sobre los tres estadios en el desarrollo de la ciudadanía, de los cuales el Estado del bienestar sería el más avanzado³.

Para MARSHALL (1963:87), la condición de ciudadano requiere en las sociedades modernas algo más que el mero reconocimiento de las libertades civiles y las libertades democráticas: hay que reconocer a todos una serie de garantías que van «desde el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar económico hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los valores que prevalecen en la sociedad.»

De esta forma, los derechos sociales aparecen asociados al concepto de necesidad, entendiendo como tal aquello que es imprescindible para garantizar el correcto acceso a la forma de vida normal en la sociedad. En la medida en que las necesidades así definidas están satisfechas, se produce «un

por último, la "tesis del riesgo" señala que «el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo y apreciado.»

² La conferencia de T.H. MARSHALL, «Citizenship and Social Class», fue pronunciada en la Universidad de Cambridge en 1949. La referencia bibliográfica corresponde a la primera edición de la misma.

³ Afirmación que ROSTOW (1960:11) ratifica: «El Estado de bienestar es una manifestación del progreso social más allá de la madurez técnica.»

sentimiento directo de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad a una civilización que es patrimonio común.» (MARSHALL, 1963:96)

La misma tesis defiende TITMUSS (1958:39), para quien la política social es la expresión del deseo de la sociedad de vivir como un todo orgánico, y que considera, por consiguiente, que el Estado de bienestar es una fuente básica del sentido de pertenencia a una sociedad (TITMUSS, 1968).

A partir de tales afirmaciones es evidente la justificación de las políticas sociales de provisión universal de ciertos bienes y prestaciones: será la igualación en el acceso a esos bienes y prestaciones lo que garantizará la integración social. En toda sociedad existe la imagen de un ciudadano ideal, que sirve como índice para la valoración del éxito y como referencia para la orientación de aspiraciones (MARSHALL, 1963:87). La finalidad de la política de bienestar es, entonces, definir los bienes que integran ese ideal social de consumo, determinar las cantidades de esos bienes que definen la pertenencia a la sociedad, establecer los derechos necesarios para garantizar el acceso a tales bienes y cantidades y

llegar a un acuerdo para el reparto equitativo de esos derechos (MARSHALL, 1981:135)⁴.

Con ello, la igualdad se concibe como la distribución igualitaria de los derechos que definen el status de miembro de la sociedad, y no como una igualación no equitativa del ingreso personal, dado que lo primero lleva a la identificación y el autoreconocimiento de los individuos como miembros de la sociedad, mientras que lo segundo anula los incentivos basados en el premio al esfuerzo y la responsabilidad, imprescindibles para el buen funcionamiento de la economía⁵.

La política social se convierte, así, en el elemento básico de la creación de valores sociales y de fomento del consenso sobre ellos, característica

⁴ En la actualidad, el problema no reside tanto en la adjudicación de derechos como en el grado de "desmercantilización" con que se pueden ejercer. Ver, en este sentido, ESPING-ANDERSEN (1990), donde se analizan diferentes modelos de Estado de bienestar a partir del tratamiento de datos estadísticos sobre el grado de desmercantilización.

⁵ De nuevo hay resonancias keynesianas en esta afirmación. KEYNES (1936:374) decía: «Hay valiosas actividades cuyo desarrollo exige la existencia del estímulo de hacer dinero, y la atmósfera de la propiedad privada de la riqueza. (...) Pero para estimular esas actividades y la satisfacción de esas inclinaciones no es necesario practicar el juego con riesgos tan grandes como ahora. Apuestas y riesgos mucho menores pueden servir para el caso.» Parece evidente que en toda la obra de MARSHALL se busca este equilibrio keynesiano menos conocido entre incentivos económicos y riesgo social.

común a las sociedades avanzadas (MARSHALL, 1981:107); por eso debe tener un carácter universal:

«Si los servicios no se ofrecen a todos por todos, o no estarán a disposición de nadie o sólo lo estarán para quienes puedan permitírselo, o para aquellos cuyo disfrute les haría tener un sentimiento de inferioridad.» (TITMUSS, 1968:129)

O lo que es igual: el papel de los servicios sociales universales es, fundamentalmente, evitar la estigmatización de quienes, por sus propios medios, no pueden acceder a los estándares de consumo y nivel de vida en general que definen el status de ciudadano.

En efecto, existirán dos clases de consumidores: los incapacitados para su plena integración social, que hacen uso de un bien o servicio al que no tendrían acceso por la vía de su compra en el mercado, y los ciudadanos autosuficientes, que tienen los mismos derechos que los otros aunque no los reclamen ni los necesiten, y que utilizan los servicios públicos, principalmente, sólo cuando la oferta pública ha sustituido al mercado.

La empresa privada como instrumento de provisión de servicios sociales, por aplicar el principio de exclusión de los riesgos graves y las pérdidas sociales del cambio (TITMUSS, 1968:142), llevaría a la

limitación del acceso a la condición de ciudadano por una doble vía: en primer lugar, porque algunos se verían privados del consumo de ciertos bienes y servicios, al no poder comprarlos; y en segundo lugar, porque la provisión pública de servicios especiales para pobres llevaría implícita la estigmatización. Habría necesidad de identificación previa para el acceso a las prestaciones públicas, se producirían fenómenos de exclusión y, en general, se provocaría una pérdida vergonzante de dignidad y amor propio de los beneficiarios, paso previo a la pérdida de identificación con la sociedad y al desarraigo⁶.

Por ello el centro de la política social está en «las instituciones integradoras: los procesos, negociaciones e instituciones que promueven un sentimiento de identidad, de participación y de comunidad en el individuo.» (TITMUS, 1970:224)⁷

⁶ «No debería producirse un sentimiento de inferioridad, pobreza o vergüenza en la utilización de un servicio público.» (TITMUS, 1968:129)

⁷ FLORA y ALBER (1981) sostienen que el Estado de bienestar aparece, precisamente, cuando la economía industrial moderna elimina de la sociedad las instituciones sociales tradicionales. Y el propio TITMUS (1958) había distinguido entre Estados de bienestar residuales —en los que el Estado se limita a una función subsidiaria respecto a la familia y el mercado— e institucionales —que son los de carácter universal y, obviamente, los más merecedores de la calificación genérica de Estado de bienestar.

El objetivo, siempre, es la reintegración en la sociedad de los afectados por el cambio social, bajo el supuesto de que «si los lazos de una comunidad determinada se rompen, el resultado no es un estado de carácter neutral. Es posible que el vacío sea ocupado por la hostilidad y el conflicto social» (TITMUSS, 1968:199)⁸.

Para evitarlo es preciso, en primer lugar, disponer de un sistema que evite la separación de quienes se han quedado descolgados del progreso económico social, porque su situación no es sólo responsabilidad de ellos, sino del conjunto de la sociedad:

«Muchos beneficios y servicios no son fundamentalmente prestaciones o incrementos de bienestar; son, más bien, compensaciones parciales de los perjuicios, costes e inseguridades sociales producidas por una sociedad industrial que cambia rápidamente (...) Son parte del precio que pagamos a alguien por soportar parte de los costes del progreso de los demás.» (TITMUSS, 1968:133)⁹

⁸ Esta idea de vacío social está presente también en MARSHALL (1975), donde se considera que la intervención institucional es el mecanismo propio de las sociedades civilizadas para llenar esos vacíos generados por el cambio social.

⁹ De este modo se recoge el principio establecido por BEVERIDGE (1942) para quien el bienestar de cada individuo es responsabilidad de toda la sociedad.

Es decir, aun cuando aceptan que el mercado es el mejor mecanismo para la asignación de los recursos en la mayoría de casos, y que el progreso social es la meta de toda sociedad, los defensores de la teoría de la ciudadanía como justificación del Estado de bienestar entienden que tal progreso produce como resultado inevitable una peligrosa separación de quienes no son capaces de progresar al mismo ritmo que la sociedad en su conjunto:

«A medida que los recursos de un individuo o una familia disminuyen, hay un punto en que se produce una retirada brusca de la participación en las costumbres sancionadas por la cultura de la sociedad.» (TOWNSEND, 1979:57).

Desde este punto de vista, como resultado del progreso social habrá sectores sociales —aunque para los teóricos de la ciudadanía es más importante el individuo— que estarán dentro de la sociedad, pero sin pertenecer realmente a ella.

La función de los servicios sociales será evitar la existencia de esos casos en los que las personas están en la sociedad pero no sienten que pertenecen a ella. Y no por medio de unas prestaciones que requieran la identificación de sus beneficiarios¹⁰,

¹⁰ «En la práctica, un sistema de esa índole no conduciría a la supresión de la indigencia, porque en gran número de casos los ciudadanos se aguantarían con

sino del sistema de bienestar que es «una institución importante de la integración social, ofrece servicios universales con independencia del mercado, y sobre la base del principio de necesidad.» (TITMUSS, 1974:10)

Por necesidad se entiende, como ya hemos visto, el acceso a los niveles de vida que caracterizan la condición de ciudadano, niveles que se derivan de la propia organización y cultura social:

«Las necesidades surgen en virtud del tipo de sociedad a la que pertenecen los individuos. La sociedad impone unas expectativas a través de sus sistemas laboral, educativo, etc., creando necesidades a través de sus organizaciones y costumbres.» (TOWNSEND, 1979:31)

Si la sociedad crea una serie de necesidades por medio de sus mecanismos de inculturación, no puede desentenderse de quienes por sus propios medios no pueden satisfacer esas necesidades, pero tampoco puede crear en ellos un sentimiento de exclusión que les lleve a sentirse dependientes del altruismo ajeno.

El Estado de bienestar sería, entonces, una forma de institucionalización del altruismo, emanada de un sistema ético que es parte intrínseca de la

la indigencia antes que someterse a una investigación sobre sus necesidades y recursos.» (BEVERIDGE, 1942:148)

civilización (MARSHALL, 1981:109)¹¹. El mérito de los servicios sociales universales estriba en que permiten simultáneamente la expresión de los sentimientos generosos de los bienestantes y la satisfacción de las necesidades de los damnificados del progreso, pero sin generar ni en unos ni en otros el sentimiento de vergüenza que se deriva de dar y recibir limosna. El pagar entre todos servicios para todos introduce en la relación bilateral altruista un elemento de anonimato que rompe la violencia de tal relación.

Por eso la financiación solidaria del Estado de bienestar sobre la base del principio de capacidad de pago, y el derecho universal de acceso a los servicios públicos —que facilita a los necesitados la inserción en las formas de la vida social sin provocar en ellos un retroceso en la propia estima— son, para MARSHALL (1975:85) y sus seguidores, un triunfo de la sociedad:

«Los servicios sociales no deben entenderse como necesidades deplorables que hay que mantener hasta que el sistema capitalista haya sido reformado o socializado. Son, por el contrario, una parte permanente, e incluso gloriosa, del propio sistema social. Algo de lo que hay que estar orgulloso, y no un motivo para pedir disculpas.»

¹¹ Aunque en un estudio sobre datos de encuesta de 1981, TAYLOR-GOOPY (1985) descubre una amplia opinión contraria a esta idea del altruismo como vía de integración social.

1.2.2. La defensa de la libertad como origen de las críticas al Estado de bienestar

Hemos visto que los defensores del Estado de bienestar lo conciben como mecanismo constitutivo de la ciudadanía, entendida como la posibilidad de acceso a un cierto nivel de vida, que viene predeterminado por la cultura y las costumbres imperantes en la sociedad.

La crítica más relevante al Estado de bienestar es la de aquellos otros pensadores cuya opinión es que la condición de ciudadano se caracteriza de manera principal por la garantía individual de la libertad. Los autores más destacados que alimentan este planteamiento, aunque desde disciplinas diferentes, siguen siendo Friedrich HAYEK y Milton FRIEDMAN.

Una descripción sintética de estas críticas útil para su introducción es la que hace JOHNSON (1987:88):

«Las críticas se centran (...) en que el Estado de bienestar se encuentra demasiado centralizado y burocratizado, y es demasiado autoritario.»

Para FRIEDMAN, el papel del Estado en la economía debe reducirse, en general, a garantizar la seguridad jurídica de las transacciones, por medio de la generación de un entorno basado en la ley y el orden

como salvaguardia del derecho a la propiedad privada, y reduciendo al mínimo las actuaciones de política económica, que además deberán estar sujetas a reglas permanentes dotadas de un cierto automatismo.

La idea básica es que la libertad individual es el principio inspirador de las formas de vida civilizada:

«El corazón de la filosofía liberal es la creencia en la libertad del individuo para ejercer la mayoría de sus capacidades y oportunidades de acuerdo con sus propias luces, solamente sujeto a la condición de no impedir la libertad de otros individuos para hacer lo mismo.» (FRIEDMAN, 1962:195)

Y naturalmente, desde el punto de vista económico será el mercado la institución que garantice el mejor ejercicio de la libertad, al facilitar el intercambio voluntario de disponibilidades y habilidades según el mutuo interés de los participantes en la transacción.

El eje central de las posiciones de HAYEK, por su parte, es la defensa a ultranza del Estado liberal de Derecho como forma óptima de organización social, y la afirmación de que el Estado de bienestar es incompatible con el Estado de Derecho, por su tendencia natural a quebrantar los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa.

El argumento de fondo de ambos autores es la necesidad de que todas las decisiones sociales se basen en el consenso político, y una manifiesta desconfianza en los instrumentos de la acción pública para alcanzar tal consenso, tal como desvela HIRSCHMAN (1991:129). El gobierno democrático se basa en el consenso¹²; bajo el supuesto de que las personas son —somos— capaces de llegar a acuerdos generales sobre un número reducido de aspectos del devenir social, y a partir del principio de que el gobierno sólo debe actuar en aquellas materias en las que existe el consenso, se sigue que cuando el gobierno trata de ampliar sus espacios de actuación tiene que emplear necesariamente mecanismos coercitivos para una parte de la sociedad.

Es decir, que el mal del Estado de bienestar está, en primer lugar, en los instrumentos restrictivos de la libertad que se vería obligado a emplear para el cumplimiento de sus fines¹³, y en segundo lugar en la

¹² Idea que, por cierto, no compartimos. Desde nuestro punto de vista el consenso es un elemento deseable en cualquier sistema político, pero no es característico de ninguno de ellos. La base del sistema democrático es la soberanía popular expresada por medio del sufragio, y el gobierno de la mayoría bajo el principio de respeto a las minorías.

¹³ JOHNSON (1987:62): «Los servicios sociales estatales y los intentos del Estado de reducir la desigualdad y mantener altos niveles de empleo son rechazados al considerarlos inalcanzables, salvo a un precio demasiado elevado en términos de libertad.» Es la

violación de los principios de libertad de mercado y soberanía del consumidor. Para HAYEK, la libertad de mercado es un elemento fundamental de la libertad en general, y tratar de restringir la primera crea precedentes que podrían permitir la justificación de futuros atentados contra la segunda.

Así como en la teoría de la ciudadanía el papel de los servicios sociales es garantizar el mantenimiento de la estabilidad social como consecuencia de la institucionalización del altruismo y de la integración de los sujetos susceptibles de desarraigo, en el planteamiento liberal la estabilidad social se logra limitando al máximo la esfera de las decisiones políticas:

«Cuanto más amplio sea el campo de actividad del mercado, menos son los temas en los que se precisan expresamente decisiones políticas, y por tanto sobre los que hay que llegar a un acuerdo. A la vez, cuantos menos sean los temas en los que es necesario el acuerdo, mayor es la probabilidad de mantener el consenso en una sociedad libre.» (FRIEDMAN, 1962:69)

En esta perspectiva, el buen funcionamiento del mercado se da por supuesto, y se evita el conflicto al reducir el ámbito de las decisiones políticas,

tesis del riesgo comentada por HIRSCHMAN (1991) (ver nota 1).

intrínsecamente generadoras de conflicto social. Una sociedad sin conflicto es una sociedad libre.

La discrepancia entre ambos puntos de vista es precisamente, en este punto, el concepto de sociedad libre, ya que, por supuesto, los teóricos de la ciudadanía no niegan la libertad¹⁴. El propio MARSHALL (1981:124) afirma:

«Me cuento entre los que piensan que es casi imposible mantener la libertad democrática en una sociedad si no existe una amplia área de libertad económica, porque los incentivos ofrecidos y expresados por los mercados competitivos aportan una eficiencia y un progreso de la producción y la distribución que, en una sociedad compleja, no se pueden obtener de otra fuente.»

Así pues, para los defensores de la teoría de la ciudadanía no hay un conflicto entre libertad y mercado. Y de hecho, sólo es posible la libertad democrática donde existe el mercado¹⁵. Se trata, más

¹⁴ BEVERIDGE (1942:110-111), por su parte, escribió: «Con la condición de preservar esas libertades esenciales [de culto, de palabra, de escritura, de estudio y enseñanza, de asociación y fundación de partidos, de elección de empleo y de gasto de los ingresos personales], debemos estar preparados para utilizar los poderes del Estado sin límites de ninguna clase con el fin de suprimir esos males [la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad].»

¹⁵ La experiencia histórica avala este aserto. Han existido países con mercado y sin libertad, pero no existe ningún país sin mercado y con libertad.

bien, de evitar que el mercado elimine de la sociedad —por la vía de la marginación— a quienes no tengan éxito en él:

«Es responsabilidad del Estado reducir, suprimir o controlar las fuerzas del mercado que sitúan a los hombres en una situación de menor libertad para realizar elecciones.» (TITMUSS, 1970:243)

Esta afirmación de TITMUSS es, en nuestra opinión, la clave del diferente concepto de libertad que subyace a las posiciones de liberales y teóricos de la ciudadanía. Para los primeros, el mercado es fuente de libertad económica, en la medida en que cada uno puede acceder a los bienes y servicios que estén a su alcance en función de sus propias posibilidades.

Para los segundos, por el contrario, el mercado puede ser una limitación para la libertad de aquellos que, por sí mismos, no están en condiciones de realizar en él unas pautas de consumo que les hagan sentirse iguales a los demás. Esto pone de manifiesto de manera clara la diferencia entre dos concepciones sociales:

«Que sea o no mi propio dueño y pueda seguir mi propia elección es una cuestión totalmente diferente de si mis posibilidades de elegir son muchas o pocas.» (HAYEK, 1960:17)

Por consiguiente, para HAYEK la libertad consiste en la capacidad del individuo para elegir sin coacción de ningún tipo entre el conjunto de posibilidades que están a su alcance por sus propios medios. Es un concepto que se deriva directamente de la aspiración a la igualdad civil ante la ley¹⁶, en contraposición a la igualdad de oportunidades como requisito para la libertad que está en la entraña del Estado de bienestar¹⁷. Como señala ROBSON (1976:63), es

«la enorme diferencia entre una sociedad basada en la libre competencia y la empresa individual como valores supremos, en la que el derecho a poseer cualquier cosa que se pueda comprar está justificado moral, política y jurídicamente, y una sociedad en la que la justicia social es el elemento clave de la legitimidad.»

La libertad en el Estado de bienestar, por consiguiente, tiene como requisito previo colocar a todos ante un mismo conjunto de elecciones posibles, posición que define la condición de ciudadano.

¹⁶ Que, en palabras de Anatole FRANCE, consiste en que «está prohibido vivir bajo un puente por igual a los ricos que a los pobres.»

¹⁷ En el prólogo a R.H. TAWNEY, *Equality*, Unwin Books, Londres, 1964, citado por HARRIS (1987:253), Richard TITMUS afirmo: «El interés se centra en la igualdad ante la ley; la remoción de las desigualdades económicas y sociales impuestas colectivamente; la igualdad de oportunidades para todos con el fin de garantizarles ciertos bienes y servicios; la educación de todos los niños para hacerlos más aptos para la libertad y más idóneos para colmar sus diferencias personales.»

Por consiguiente, el choque entre las dos concepciones, revitalizado hoy con escasa innovación argumental, parte de la identidad que realizan los liberales entre libertad y mercado, por una parte, y coerción y Estado, por otra.

En definitiva, se trata de una expresión concreta del debate siempre presente sobre los límites entre lo público y lo privado¹⁸. Entendemos, por nuestra parte, que es un debate muy infiltrado por los juicios de valor, con más bases ideológicas que económicas en sentido estricto.

En nuestra opinión personal, en todo caso, no existe un auténtico conflicto entre Estado de bienestar y Estado de Derecho, en la medida en que los mecanismos de coerción que utilizan los poderes públicos en el Estado de bienestar no tienen por qué ser más restrictivos de la libertad individual que los propios del Estado liberal de Derecho.

Tampoco creemos que se pueda realmente establecer una contraposición entre libertad e igualdad de oportunidades. Asumimos la idea de que no existe

¹⁸ A nuestro juicio, nadie ha reflexionado con mayor interés y originalidad sobre este aspecto que HIRSCHMAN (1982), donde se indagan los mecanismos endógenos que dan lugar a tales oscilaciones sucesivas del énfasis de lo colectivo a lo individual, de lo público a lo privado —y, se intuye en el razonamiento de HIRSCHMAN, de lo generoso a lo egoísta—.

verdadera libertad cuando el punto de partida para la toma de decisiones no permite acceder al conjunto de opciones que son características de las formas de vida aceptadas como comunes por el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, es justo reconocer que en las sociedades avanzadas, cada vez más, los ciudadanos aspiramos a una mayor capacidad de decisión sobre la forma de provisión y acceso de los bienes y prestaciones garantizados por el Estado. TAYLOR-GOOPY (1991:134) señala que este fenómeno es consustancial a la mejora global en el nivel de vida, que lleva a los consumidores a exigir una mejora en la calidad de los servicios públicos y, sobre todo, a una mayor posibilidad de elección entre diferentes opciones en su prestación. Ello se debe a que «el sistema no responde a necesidades variadas y cambiantes [y] los "clientes" son beneficiarios pasivos, y no participantes activos.» (JOHNSON, 1987:88)

Esto plantea la conveniencia de modificar la realidad de lo que conocemos como Estado de bienestar, en una línea de reforma que, sin eliminar el carácter universal postulado por los teóricos de la ciudadanía, introduzca mecanismos que permitan diversificar las pautas de los servicios sociales para acomodarlos a una mayor diversidad social.

1.3. El pluralismo del bienestar

¿Cuál es el futuro del Estado de bienestar? El cuestionamiento de que es objeto en la actualidad, ¿anuncia el final de esta etapa de las sociedades avanzadas? O, por el contrario, ¿dará lugar a una serie de reformas que permitan su subsistencia por la vía de depurar los defectos detectados?¹

En primer lugar, hay que señalar que el largo debate en torno al Estado de bienestar no ha dado lugar a su destrucción, sino a una reestructuración basada en la articulación de sistemas mixtos de

¹ No nos referimos aquí a reformas en el sentido "lampedusiano" del término, sino a cambios con la finalidad real de preservar los considerables elementos positivos del Estado de bienestar, y eliminar aquellos otros que se han revelado negativos o contraproducentes.

protección social. La existencia de diferentes experiencias nacionales en el Estado de bienestar ha dado lugar a una cierta diversificación, según señala ASCOLI (1991:221):

«Hemos asistido a un doble fenómeno: 1) los Estados de bienestar caracterizados por mayores niveles de universalización se han abierto al principio "meritocrático" de la distribución de los beneficios en medida proporcional a la renta (...); y 2) los Estados de bienestar menos universales han sufrido la iniciativa de las movilizaciones sociales y políticas, y han tenido que abrirse a medidas menos selectivas.»

Así, los sistemas de bienestar más avanzados han reducido sus pretensiones redistributivas, y tienden a basarse más en el principio de la aportación al distribuir sus beneficios, mientras que los que están en estadios inferiores de desarrollo están intensificando su universalidad igualitarista, reforzando el principio de la necesidad.

Estas diferentes líneas en la evolución reciente de los Estados de bienestar permiten afirmar a THERBORN (1989:83) que «observando la fortaleza del Estado de bienestar en los países capitalistas, hay que concluir que las reducciones [de gasto] han sido bastante marginales (...), aunque hayan podido resultar muy dolorosas para algunas personas.»

A pesar de las dificultades financieras, el surgimiento de nuevas situaciones de necesidad a las que hay que hacer frente de modo perentorio, incluso por consideraciones de orden público y seguridad ciudadana², obliga al mantenimiento de los sistemas de protección social aun a los gobiernos de corte más conservador, que han optado por estrategias indirectas, con efectos sólo a medio y largo plazo, en su afán privatizador (MISHRA, 1989:74).

Así pues, a lo que al parecer se está asistiendo es a una tendencia reformista que trata de adaptar el Estado de bienestar a las nuevas necesidades sociales y financieras y a las crecientes aspiraciones de devolución de espacios a la decisión privada (RODRIGUEZ CABRERO, 1991:43-44).

Se trataría, por consiguiente, de alcanzar una delimitación más clara de las funciones del Estado y

² Recordemos que PAULY (1973) proponía la consideración de la función redistributiva como propia del nivel local de gobierno, a partir de la idea de que los ricos obtienen utilidad —por una combinación de egoísmo y altruismo— del aumento de renta de los pobres, utilidad que es mayor cuanto más próximos estén los pobres afectados. Sobre la distribución de las funciones redistributivas por niveles de gobierno es de gran interés MELGUIZO (1989), especialmente el capítulo tercero. Por su parte, LINDBECK (1985:2439), refiriéndose a los motivos de las políticas redistributivas, alude a las «consecuencias previsibles de las distribuciones alternativas de renta (...) barriadas sórdidas, gentes de apariencia mísera y, quizás, inestabilidad política.»

las del mercado; de mantener los mecanismos del bienestar por ser, hoy en día, necesarios para una sociedad con conflictos crecientes; y por último, de adaptar esos mecanismos a las aspiraciones de mayores grados de libertad en la decisión que tiene la mayoría de los ciudadanos —aunque sin afectar a los derechos de aquellos cuya capacidad de elección es escasa o nula—, y a las posibilidades reales de la economía.

La mayoría de las propuestas se insertan dentro de lo que se denomina "pluralismo del bienestar", cuya síntesis podría ser la idea de paso del Estado de bienestar a la "sociedad civil del bienestar", con diferentes grados de participación del Estado en su gestión y funcionamiento, por medio de la revisión de la participación del Estado en unos fines que se siguen aceptando, en las sociedades occidentales, de manera generalizada (FERNANDEZ CAINZOS, 1990:10).

El sentido de las modernas iniciativas es el que relata JOHNSON (1987:16)³:

«El planteamiento hecho actualmente es que el predominio del Estado en la provisión del

³ El trabajo de JOHNSON (1987), que empleamos como base en este apartado, es básico para profundizar en el contenido y formas alternativas del pluralismo del bienestar. En JOHNSON (1987:83) se lee: «El cambio de énfasis encuentra su expresión en el pluralismo del bienestar: una reducción del dominio estatal (...) y un aumento del papel de los sectores informales, voluntarios y comerciales.»

bienestar no es satisfactorio. Aunque el Estado debe ejercer un papel regulador y ser el principal financiador, su papel de productor debería disminuir.»⁴

Hay diferentes formas de pluralismo del bienestar, ya que este concepto es, en realidad, la recuperación y actualización de modelos clásicos de la política social. Así, WILENSY y LEBEAUX (1965) ya diferenciaban entre bienestar social residual —que entraña un papel mínimo del Estado, en favor de la familia y el mercado—, e institucional —en el que el Estado asume la función preponderante—. En el Estado de bienestar residual los servicios serían de escasa calidad, y se exigiría previamente la acreditación de la necesidad, con un empleo deliberado de la estigmatización como instrumento de la política social.

La clasificación ya citada de TITMUSS (1958) añade a los dos sistemas de WILENSKY un tercero, basado en el logro personal y «el mérito, la realización del trabajo y la productividad» como base de satisfacción de las necesidades sociales (TITMUSS, 1958:31). A partir de esta triple estructura, se propugna una «división social del bienestar» en tres categorías: el bienestar social, (garantía de rentas, salud,

⁴ Esta es la idea central que recorre toda la obra de STIGLITZ (1989), donde a nuestro juicio está la mejor explicación de la diferencia entre producción y provisión como funciones del sector público.

enseñanza y vivienda públicas y otros servicios personales), el bienestar fiscal (concretado en gastos fiscales ligados a préstamos para compra de vivienda, mantenimiento de ascendientes y descendientes incapacitados, primas de seguro, etc.), y el bienestar ocupacional (que se articula por medio de los sistemas de previsión social propios de las empresas y colectividades profesionales).

El pluralismo del bienestar se expresaría, a partir de estas ideas básicas, en una alteración de las relaciones entre el sector informal, el sector voluntario, el sector mercantil y el Estado en la provisión de los bienes y prestaciones característicos del Estado de bienestar. «Más concretamente, el pluralismo del bienestar implica que el Estado juega un papel menos dominante, ya no es el único instrumento posible para la provisión colectiva de servicios.» (HATCH y MOCROFT, 1983:2)⁵

Un elemento central del pluralismo del bienestar es la noción de descentralización, entendida no sólo en el aspecto territorial en pequeñas áreas⁶, sino

⁵ Se trata de dos de los más destacados pluralistas del bienestar, que aunque en principio se mostraban como descriptivos y neutrales, muy pronto pasaron a hacer afirmaciones de carácter normativo. Ver, a este respecto, JOHNSON (1987:85 y sig.).

⁶ El llamado *patch-system*, consistente en que pequeños grupos de trabajadores sociales se ocupan de los

también en el presupuestario, en la pretensión de aproximar las decisiones de gasto a niveles tan próximos al beneficiario como sea posible, a fin de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Esto está directamente relacionado con la idea de participación de usuarios y empleados de las agencias públicas en las decisiones sobre cantidad y forma de provisión de los servicios sociales.

Para llevarlo a cabo se piensa en nuevos sistemas en los que el papel protagonista corresponde al sector privado, preservando al Estado en mayor o menor grado las potestades reguladoras y los deberes financieros:

«Estas orientaciones apuntan hacia un futuro en que el sector privado subvencionado por el Estado desempeñará un papel creciente en las políticas de bienestar.» (TAYLOR-GOOPY, 1991:171)

Pero en todo caso, en estas tendencias no se apuesta por una privatización en la provisión del bienestar, sino por el mantenimiento de la garantía pública de la igualdad de oportunidades separando producción y provisión:

«Un nuevo sistema de bienestar más claramente caracterizado en términos de potenciación de oportunidades para todos los ciudadanos. (...) Sin renunciar a la consecución de una menor

servicios de bienestar en zonas de unos diez mil habitantes. (JOHNSON, 1987:90)

diferenciación social y cultural, ni al reconocimiento del mérito o del estatus alcanzado en el curso de la vida laboral⁷.» (ASCOLI, 1991:222)

En suma, lo que se persigue es una conciliación entre el logro de los fines del Estado de bienestar y la respuesta a las demandas de una mayor participación del sector privado en la producción de servicios sociales, y de los usuarios-clientes en las decisiones relativas a la provisión, a partir de nuevas combinaciones entre los sectores informal, voluntario, comercial y público.

En las páginas siguientes se va a realizar una caracterización de los sectores informal, voluntario y comercial, con el fin de indagar sus posibilidades y limitaciones como opciones para la provisión de bienestar social. Esta indagación tiene un tono necesariamente descriptivo, porque únicamente por medio de la descripción previa es posible hacer, después, aseveraciones de corte normativo.

⁷ Recordemos con LE GRAND (1993:53) que sólo «debe contemplarse como socialmente injusto que unos individuos reciban menos que otros como consecuencia de factores que se encuentran fuera de su control.»

1.3.1. El papel del sector informal

Se entiende como provisión informal de bienestar a la que consiste en la provisión de asistencia social y sanitaria por parte de los familiares, amigos y vecinos. Son, por consiguiente, prestaciones basadas en algún tipo de estímulo afectivo, y tanto los receptores como los dadores de la asistencia ven sus acciones como algo "natural" (JOHNSON, 1987:97), por lo que resulta muy difícil la medida de su importancia.

A pesar de esa dificultad de medida, no cabe duda del carácter principal del sector informal en el conjunto del bienestar social en lo que se refiere a las personas dependientes —ancianos, minusválidos y deficientes mentales— que viven en su propio domicilio, que son la mayoría.

El sector informal no puede ser la base del bienestar social, por depender de la espontaneidad y de un sentido de la reciprocidad que no garantiza su permanencia⁸. Sin embargo, en respecto a la asistencia institucional, se ha revelado como muy ventajoso en

⁸ JOHNSON (1987:99) recoge una cita de P. ABRAMS: «Community Care: Some Problems and Priorities» en *Policy and Politics*, nº 6, 1977, pág. 125-151, donde se define la asistencia comunitaria como «típicamente volátil, espasmódica; no permite confiarse sobre ella» (p. 130)

términos de autoestima y de evitación del estigma y de la pérdida de autonomía personal sobre las propias rutinas cotidianas (JOHNSON, 1987:101).

Por otra parte, aunque la familia sigue siendo un pilar de las relaciones sociales, la multiplicidad de formas familiares, junto con los procesos de incorporación de la mujer al mundo laboral, no permite tampoco basar la asistencia informal en la familia.⁹

Por lo que se refiere a los amigos y vecinos, JOHNSON (1987:129 y sig.) expone las dificultades para la consolidación de un sistema de asistencia basado en este tipo de relaciones. Entre ellas destacan las diferencias en el número de amigos según clase social y sexo, y los problemas derivados de la posible intromisión en la privacidad causada por este tipo de relaciones asistenciales entre vecinos.

En resumen, y a pesar de la evidencia indiscutible de que el sector informal proporciona mayor asistencia que los sectores voluntario, institucional y comercial (JOHNSON, 1987:131), no existe una completa seguridad de que este sector, llamado a tener el máximo protagonismo en la visión de los pluralistas del

⁹ El Informe sobre Desarrollo Social de las Comunidades Europeas de 1982 afirma que, en el conjunto de la Comunidad, las cargas de la asistencia familiar siguen recayendo mayoritariamente en las mujeres. Ver CC.EE. (1983:127 y sig.)

bienestar, esté en condiciones de sustituir la provisión pública, porque

«el supuesto (...) de que el sistema de asistencia informal puede compensar la reducción de los servicios públicos ha de ser seriamente cuestionado sobre la base de los datos empíricos. En el caso de las familias, puede que sea erróneo; en el de los amigos y vecinos, es probable que sea en exceso optimista.» (JOHNSON, 1987:133-134)

Así pues, sin perjuicio del papel que pueda jugar en términos de ayuda cotidiana y en las relaciones de buena vecindad, no es posible que el sector informal pueda reemplazar a las formas organizadas de provisión de bienestar social.

1.3.2. El sector voluntario en el bienestar

La diferencia básica entre el sector informal y el voluntario es que éste último se caracteriza por un cierto grado de organización, que puede oscilar desde el nivel más bajo, correspondiente a los grupos de ayuda mutua, y el más alto, en el que se sitúan las grandes organizaciones de prestaciones sociales.

Las organizaciones voluntarias¹⁰ se constituyen a partir de un impulso altruista, y cuentan entre sus miembros con personal profesional —dedicado sobre todo a tareas de gestión— y personal voluntario —que asume las tareas de tipo asistencial—.

JOHNSON (1987:136) clasifica las organizaciones voluntarias en vecinales, de ayuda mutua, de servicios a "clientes", y de prestación médica o social¹¹.

Las organizaciones vecinales se basan en el estímulo de los sentimientos locales de pertenencia, intentando recuperar las relaciones comunitarias tradicionales en los barrios y pequeñas poblaciones.

¹⁰ En general, se suele hablar de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), pero la característica principal es el carácter privado y no lucrativo.

¹¹ El autor citado incluye también en esta clasificación los grupos de interés y presión. Pero estos, en realidad, no son formas alternativas al bienestar institucional, sino más bien instrumentos para condicionar el funcionamiento de aquél.

Sus actividades se concretan en programas de visitas, servicios de información, centros de día —los hogares de jubilados, por ejemplo—, guarderías o, incluso, servicios de vigilancia vecinal, y se basan en la oferta desinteresada de sus servicios por parte de personas con tiempo disponible y habilidades requeridas por sus convecinos.

Los programas de las organizaciones vecinales se han encontrado con numerosas dificultades en su desarrollo, debidas sobre todo a la falta de confianza entre los miembros y al desconocimiento de los liderazgos "naturales" existentes en toda comunidad.

De esta forma, las asociaciones vecinales se convierten en una tarea de unos pocos miembros entusiastas con escaso apoyo del resto de asociados, que llegan a colaborar de manera forzada y como una obligación más, aceptada de mal grado¹².

En todo caso, en especial en los niveles locales del gobierno, las asociaciones vecinales ejercen un papel de grupo de presión ante la Administración, y la mayoría de sus logros se insertan, por consiguiente, en el plano político, para la resolución de problemas

¹² En JOHNSON (1987:139) se describe un proyecto de vigilancia vecinal que colapsó, precisamente, porque los teóricos "voluntarios" eran más bien reclutas forzosos.

concretos del estilo de conseguir una zona verde o la prolongación una línea de autobús hasta un lugar determinado, por ejemplo.

Los grupos de ayuda mutua se caracterizan por formarse a partir de personas que tienen en común un determinado problema o preocupación y se reúnen para llevar a cabo una acción concertada, asumiendo responsabilidades personales en la gestión y en la prestación de las ayudas. Funcionan, en general, como bolsas de intercambio de prestaciones e informaciones, siempre ligadas al motivo común del interés¹³.

La importancia de este tipo de organizaciones en el pluralismo del bienestar estriba en que asumen el principio de flexibilidad y la participación del usuario como base, reduciendo la posibilidad de estigmatización —dado que todos los miembros tienen problemas comunes—, y facilitando una identificación mejor de las necesidades. La distinción entre proveedor y receptor desaparece, de manera que las dos funciones son ejercidas simultáneamente por cada uno de los miembros con respecto al grupo.

¹³ JOHNSON (1987:147) indica que en algunos países existen incluso "cámaras de compensación de ayuda mutua", que facilitan los intercambios de prestaciones no ya entre individuos, sino entre grupos.

Sin embargo, existe en este tipo de entidades una tendencia a la radicalización y la politización que pone en cuestión sus posibilidades como alternativa de bienestar social. Y su potencial como elemento de reducción de la desigualdad es escaso (JOHNSON, 1987:150), debido a que en la mayoría de casos la cualificación necesaria para organizarlas con éxito está concentrada en las clases medias.

Por otra parte, a menudo los grupos de ayuda mutua, llegado un cierto nivel de desarrollo, tienen problemas financieros y deben recurrir a la financiación pública. Esto tiene como resultado su paso a la red institucional, con diversificación de los servicios que prestan y el consiguiente abandono de los principios de la ayuda mutua.

Las organizaciones de prestación de servicios a "clientes" son entidades privadas no lucrativas que, a partir del abono de una cuota de asociado, prestan a personas determinadas una serie de servicios que podrían considerarse como públicos, a partir de una organización de tipo asociativo —este es el caso de los movimientos juveniles—, o empresarial —los clubes de automovilistas son un buen ejemplo—.

La razón de ser de este tipo de entidades es llenar un vacío que no es cubierto adecuadamente por

los mecanismos institucionales o comerciales, o bien el fomento de determinadas actividades culturales, recreativas y, en general, de integración social.

En estas organizaciones hay que distinguir dos modelos de funcionamiento claramente diferenciados. Así, en las entidades con estructura asociativa, suele haber un impulso altruista combinado con una fuerte carga ideológica —aunque no necesariamente política—, que conjuga la prestación de servicios con la difusión entre los asociados de unos determinados valores.

La supervivencia de este tipo de organizaciones depende en buena parte de la transmisión a sus socios jóvenes de los valores y técnicas propios de la organización, de manera que estén en condiciones de asumir funciones directivas en el futuro.

Por el contrario, en las organizaciones con estructura empresarial predomina la función de venta de bienes o servicios a los asociados, que tienen una implicación en la vida de la entidad muy limitada, restringida a menudo al pago de la cuota y al uso de las prestaciones estatutarias del club.

No hay, en este caso, difusión de valores, y los asociados sólo participan en las decisiones de la entidad formalmente, por medio de mecanismos de

representación basados en el sorteo o la rotación, y expresados en Juntas Generales cuya potestad es, exclusivamente, la de ratificar las propuestas de la dirección y aprobar su gestión.

Tanto en el modelo asociativo como en el empresarial, el alcance de las prestaciones es muy reducido, y aunque sin duda estas organizaciones tienen una función en la sociedad, no pueden protagonizar la privatización del bienestar social.

Por último, las grandes organizaciones no gubernamentales juegan, tanto en el plano nacional como en el internacional, un papel muy destacado en la provisión de servicios sociales, en especial en los campos de la asistencia humanitaria y sanitaria.

Por lo general, estas organizaciones tienen un carácter fronterizo entre lo público y lo privado, y conjugan la dedicación profesional de algunos de sus cooperantes con la entrega de grupos de voluntarios por medio de una rigurosa división de las funciones, que separa las que requieren una mínima cualificación de aquellas otras que exigen titulaciones académicas para su realización.

Estas organizaciones tienen una estructura jerarquizada y a menudo federal o confederal, y basan

su financiación en campañas de recogida de fondos por medio de cuestaciones, en legados y donaciones y, principalmente, en convenios de venta de servicios a las Administraciones Públicas.

Esto último ha hecho que se establezca una relación de dependencia financiera¹⁴ respecto al sistema institucional de bienestar que reduce sus posibilidades de hacerse cargo, al menos en un futuro próximo, de las prestaciones propias del Estado de bienestar de una forma autónoma.

En resumen, parece difícil que el sector del voluntariado en cualquiera de sus modalidades pueda asumir un papel preponderante en el bienestar social sin apoyos institucionales. El peso creciente de los diferentes tipos de entidades no gubernamentales en los sistemas de bienestar se sigue basando en «un fuerte apoyo en los fondos estatales, de modo que normalmente entre el 95 y el 100 por ciento de los costes del bienestar son soportados por los gobiernos municipal, provincial y central.» (JOHNSON, 1987:158-159)

¹⁴ Y, a menudo, orgánica. Tal es el caso de la Cruz Roja en la mayoría de los países europeos, de los cuáles el caso español es el más destacado: hasta fechas muy recientes, existía incluso la posibilidad de realizar el servicio militar en esta organización.

1.3.3. El mercado del bienestar social

Nos referimos, para terminar, a las opciones que ofrece una mayor participación del sector mercantil en la provisión de bienestar social. El Estado de bienestar nunca pretendió reemplazar a los mercados privados; su finalidad, más bien, es hacer frente a algunos de los fallos de aquellos en aspectos concretos, acción que se concreta en algunos casos en una sustitución en mayor o menor grado de las reglas del mercado como forma de provisión.

En JOHNSON (1987:174) se ofrece una tríada de opciones posibles en cuanto a la participación del mercado en la provisión de servicios de bienestar social, desde una situación en que los mercados son el principal proveedor, dejando al Estado un papel residual, hasta otra en la que el sistema público y el privado están en la misma situación, pasando por otra en la que, con un papel protagonista del mercado, el Estado mantiene importantes funciones de regulación.

Sin embargo, creemos que más bien habría que establecer una clasificación distinta, igualmente basada en tres situaciones tipo. En la primera de ellas, el Estado tendría el papel principal, dejando al mercado una función residual; el extremo opuesto

sería aquel en el que es el mercado el protagonista y el Estado el subsidiario; y el término medio sería una situación en la que mercado y Estado compartirían en igualdad de condiciones la provisión.

Entre los argumentos que justifican una mayor participación del sector comercial en el Estado de bienestar destacan los relativos a la eficiencia, la elección, la libertad y la igualdad, a los que ya hemos hecho referencia en este capítulo.

En cuanto a la eficiencia, JOHNSON (1987:177 y sig.) ofrece numerosos ejemplos de estudios que arrojan resultados contradictorios y, por ello, no definitivos. De estos estudios parece desprenderse que, por lo general, aquellos servicios y prestaciones que requieren una fuerte inversión no son apropiados para su provisión privada.

También se reconocen casos en los que lo más eficiente es la provisión pública con producción privada, que permite el estímulo competitivo privado y a la vez garantiza la universalidad de prestaciones. La eficiencia y el coste son importantes, y las Administraciones deben aprender del mercado, introduciendo en su funcionamiento algunos de los atributos más deseables de aquel.

También hemos aludido ya a la libertad de elección como punto clave en el enfrentamiento entre defensores y detractores del Estado de bienestar. Los defensores del papel del mercado en la provisión del bienestar se refieren a la ampliación de las posibilidades de elección entre prestaciones y calidad de las mismas que proporciona el mercado.

Pero ya hemos señalado —por ejemplo, con TITMUS (1968)— que esa libertad de elección se restringe a los que estén en condiciones de pagar su elección, y a los que por su educación y conocimientos pueden discriminar entre diferentes niveles de provisión. En realidad, difícilmente una persona sin recursos podrá elegir (lo más probable es que se redujeran considerablemente sus posibilidades de acceso a los servicios del bienestar); paralelamente, un ciudadano sin conocimientos médicos cuestionará el juicio de los profesionales sanitarios por el simple hecho de estar pagando directamente sus servicios.

Por lo que se refiere a la igualdad o la equidad, hay que recordar que el Estado de bienestar permite la convivencia del mérito y la necesidad, y que si hubiera asumido sin restricciones la búsqueda de la igualdad habría logrado hitos muy superiores a los alcanzados (LE GRAND, 1982). Hay muchas razones para

creer, recíprocamente, que un sistema de mercado puro ahondaría las desigualdades, al basarse en la capacidad de pago como criterio para el acceso: «si no se puede pagar el precio, no se recibe el servicio» (JOHNSON, 1987:187).

Una posible respuesta es proporcionar a la población, en lugar de bienes en especie, capacidad de pago para adquirirlos en el mercado, por medio de bonos o vales no negociables destinados a la adquisición de bienes específicos. Pero esto viola el principio de la libertad de elección, lo que reduce la coherencia de los argumentos en defensa del mercado.

Por otra parte, no hay que olvidar que las empresas privadas están en condiciones de discriminar entre sus clientes tanto territorialmente —las zonas más ricas estarían mejor provistas, dándose la paradoja de que en ellas los servicios, como resultado de la competencia, serían más baratos—, como por grupos de pacientes —con dificultades de acceso para los viejos, enfermos crónicos y trabajadores con poca estabilidad en en el empleo—.

En resumen, y en la medida en que la privatización en la producción conlleve la privatización de la financiación, el incremento del peso del sector comercial en el Estado de bienestar es escasamente

deseable porque, al individualizar a los usuarios, las clases acomodadas ya no tendrán interés en sufragar el bienestar del resto mientras esto no genere problemas de orden público y seguridad ciudadana (TAYLOR-GOOPY, 1991:161).¹⁵

¹⁵ «La privatización dará lugar a un ahondamiento de las desigualdades sociales, a una reducción de la cohesión social, con el consiguiente incremento de los antagonismos sociales.» (MANN, 1991:111) Por otra parte, lo cierto es que a esas clases más pudientes les resultaría más barato financiar con impuestos el necesario aparato policial de lo que hoy les cuesta mantener el Estado de bienestar. Pero nos parece una opción escasamente deseable transferir fondos desde las funciones públicas de seguridad social hacia las de seguridad ciudadana.

1.3.4. ¿Hacia un futuro pluralista?

Los defensores del pluralismo del bienestar no han formulado propuestas concretas que resuman sus opiniones sobre el futuro del Estado de bienestar. De hecho, el mismo pluralismo les hace ser propensos a dejar para cada sociedad la búsqueda de la solución que se adecúe mejor a sus propias necesidades.

A menudo se refieren en abstracto a estructuras más descentralizadas y participativas (JOHNSON, 1987:243), y sus afirmaciones son de tipo muy general, tendiendo siempre a que el Estado ceda terreno a las iniciativas de tipo comunitario y voluntario en la provisión, y al mercado en cuanto a la producción, pero conservando el papel de «formular la estrategia (...) y proporcionar el marco a través del cual se puedan mantener las prioridades y las pautas a seguir» (HADLEY y HATCH, 1981:101).

Se apuesta por una fuerte descentralización territorial de los servicios sociales y por la integración en ellos del sector voluntario. El Estado retendría sus competencias en cuanto a las funciones de seguridad social derivadas de fallos del mercado, y

sería el responsable de la financiación y regulación de todos los servicios de bienestar social.

Suponiendo que el progreso social no ha alcanzado unos niveles tales que sea posible liberar al Estado de las obligaciones derivadas del Estado de bienestar, es coherente sostener que esas obligaciones han de subsistir, con las modificaciones que sean necesarias, precisamente, para garantizar esa subsistencia.

Esas modificaciones se plasmarían básicamente en la incorporación paulatina de mecanismos de producción privada en los servicios sociales en que resulte más eficiente —y por ello, barato— que el Estado compre los servicios a empresas y organizaciones privadas capaces de producirlos con menores costes. Se trata, por lo tanto, de diferenciar claramente el deber público —y político— de garantizar la provisión de los bienes, servicios y prestaciones del Estado de bienestar, y la función económica de producir tales bienes, servicios y prestaciones.

En todo caso, se trata de una línea de reformas en la que se empiezan a apuntar las primeras tesis sobre la manera concreta de hacer realidad lo que se plantea desde el mundo de las ideas, y en la que el futuro ofrece un campo abierto para la investigación y puesta en marcha de nuevas propuestas.

1.4. ¿Ha fracasado el Estado de bienestar? El problema de la reducción de la desigualdad

Hemos descrito los elementos más característicos del debate sobre el Estado de bienestar, tanto en lo que se refiere a los hechos económicos que justifican su cuestionamiento como en cuanto a las argumentaciones tradicionales de sus defensores y detractores.

La actual recuperación de los argumentos liberales y conservadores en torno al Estado de bienestar refleja, en cierto modo, un cambio de mentalidad, que se concreta en la transformación del usuario pasivo de servicios públicos en un consumidor activo, con voluntad de participar de manera relevante e individual en las decisiones sobre calidad, cantidad y forma de provisión de servicios que, hasta este

momento, habían estado dirigidos por los poderes públicos con criterios de decisión social.

Sobre el futuro del Estado de bienestar, las líneas abiertas se concretan en la idea de pluralismo de bienestar o Estado de bienestar de producción privada. Se pretende un cambio en la relación entre los sectores institucional, informal, voluntario y comercial en la provisión de los servicios típicos del Estado de bienestar. El eje central es la conveniencia de, manteniendo en el seno de lo público el deber de garantizar un conjunto de prestaciones, bienes y servicios, con financiación obligatoria por vía fiscal, retornar al sector privado la producción de aquellos bienes, servicios y prestaciones en los que tal forma organizativa se muestre más eficiente.

Queremos centrar nuestra investigación en los aspectos relativos a la redistribución referidos con anterioridad. A partir de la falta de evidencias concluyentes sobre el impacto redistributivo del Estado de bienestar, y bajo nuestra idea personal de que una menor desigualdad es indispensable para reforzar el sentimiento de ciudadanía, objetivo primario del Estado de bienestar, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿se reduce en España la

desigualdad como resultado de la existencia de un sistema de bienestar social?

Más en concreto, y sin perjuicio de las expuestas limitaciones del gasto social como expresión del Estado de bienestar, averiguaremos como alteran la distribución de la renta los gastos sociales realizados en España en el año 1990.

El debate sobre la distribución de la renta es un elemento central en el conflicto social español de la década de los ochenta. El enfrentamiento entre las grandes organizaciones sindicales y los Gobiernos socialistas requieren un análisis en profundidad que excede a los objetivos de esta investigación. Sin embargo, no hemos podido evitar la tentación de introducir, como apéndice a este capítulo, algunas intuiciones acerca de la formación de las ideas que han dado lugar a ese debate, dejando la investigación abierta para el futuro.

Esto nos permite centrarnos en lo que es el objetivo de esta investigación, que es la medida de los efectos redistributivos del gasto social. A la resolución de estas cuestiones dedicaremos los tres capítulos siguientes.

En el primero de ellos analizaremos los métodos para la medida de la desigualdad, para disponer del instrumental técnico necesario para responder a la pregunta planteada.

En el siguiente mostramos los problemas metodológicos derivados de la coexistencia de varios sistemas presupuestarios en España, problemas que resolvemos para cuantificar el gasto social consolidado de las Administraciones Central y Autonómica a niveles de agregación funcional tan bajos—refinados, por tanto— como sea posible. También resolvemos otras cuestiones imprescindibles para llevar a cabo el estudio de incidencia.

En el cuarto capítulo, por último, realizaremos un ejercicio de imputación de los costes del Estado de bienestar español entre sus beneficiarios, con la meta de averiguar cuál ha sido el impacto sobre la distribución de la renta —según la desigualdad existente en las diferentes distribuciones de renta que se obtendrán— del gasto social, a partir de los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91.

Apéndice: Los sindicatos y la política económica: el conflicto distributivo en España.

El origen remoto de la investigación que se está desarrollando se sitúa en buena parte en diciembre de 1988. Para un estudiante de cuarto curso de la Licenciatura de Ciencias Económicas, especialidad de Economía Política y Sociología, una huelga general organizada por los sindicatos mayoritarios, contra la política económica de un Gobierno socialista, es un hecho que provoca una enorme curiosidad acerca de las causas de tal actitud sindical.

El caso español plantea de una manera especialmente interesante el debate que es objeto del primer capítulo de esta investigación, por existir algunos rasgos específicos muy relevantes. Estos rasgos se concretan —además de en el carácter aún incipiente de nuestro Estado de bienestar— en la contradicción aparente que supone el enfrentamiento entre, de un lado, un Gobierno empeñado en la consolidación de los sistemas de protección social, y del otro, unos sindicatos que critican la política económica porque consideran que tiene como consecuencia inmediata el aumento de la desigualdad en una fase de gran crecimiento económico, y que frustra las expectativas generadas por el acceso al poder de un partido de izquierdas¹.

¹ Sobre estas expectativas LINDBECK (1985:2440) señala: «Resulta tentadora la hipótesis de que los gobiernos

Nuestra hipótesis de investigación es que los gastos sociales tienen un efecto redistributivo relevante, lo que nos lleva a defender la tesis de que son erróneas las posiciones de quienes afirman que las políticas sociales no han sido capaces de paliar los efectos regresivos del crecimiento económico.

Por eso nos parece interesante aproximarnos a los planteamientos sindicales sobre la política económica, la desigualdad y el Estado de bienestar, que pueden aportar alguna explicación sobre el conflicto social desarrollado en España a partir, aproximadamente, de 1985. Para ello resumiremos las posiciones de los sindicatos^{2 3}, así como la interpretación que del

de izquierdas (...) tratan habitualmente de incrementar la proporción de las rentas laborales dentro de la renta nacional. (...) Sin embargo, ello aparece claramente como una generalización demasiado simplista. Con frecuencia, los gobiernos de cualquier color tratan de proteger la proporción de las rentas del capital con el propósito de mantener elevados la utilización de las capacidades, el empleo y la formación de capital, a través, por ejemplo, de límites en las tasas de salarios reales, mediante el uso de "políticas de rentas" o devaluaciones.»

En cuanto a la necesaria alternancia de las funciones empresarial (o del desequilibrio), y de reforma (redistributiva o equilibradora) en los procesos de crecimiento, HIRSCHMAN (1979:170) señala: «Cuando la reforma aparece "demasiado pronto", paraliza a las fuerzas empresariales ("mata la gallina de los huevos de oro") (...). Cuando la reforma aparece "demasiado tarde", las presiones en su favor, reprimidas durante largo tiempo, explotarán con violencia.»

² Los puntos de vista sindicales se basan sobre todo en los escritos de una serie de economistas, que se encuadran en la corriente denominada "de economía crítica", cuyo objetivo general es «reaprender a criticar con firmeza lo que parezca lógicamente

problema distributivo se hace desde la mayoría política gubernamental⁴.

inconsistente, profesionalmente tendencioso o socialmente injusto, construyendo así una negación rigurosa y articulada» (Ángel MARTINEZ GONZALEZ-TABLAS, presidente de la FUHEM, en la presentación de la colección "Temas de Economía Crítica" que figura en las páginas 5-8 de todos los libros de la colección), y que se caracterizan por situarse, en lo político, a la izquierda del PSOE, y en lo económico, en un amplio espectro que va desde el neoricardianismo hasta el keynesianismo pasando por el marxismo y el ecologismo. Aunque los economistas críticos han dado ya lugar a una literatura de cierto volumen, la expresión detallada de sus planteamientos se concentra en dos libros colectivos publicados por el Instituto Sindical de Estudios (ISE), ALBARRACIN y otros (1990, 1993), que están entre las bases de la exposición que vamos a realizar en este apéndice.

³ Por lo que se refiere a la visión sindical, es básico el enciclopédico estudio de AGUILAR (dir.) (1991), obra completísima en la que se analiza desde diferentes enfoques la trayectoria de los sindicatos españoles entre 1976 y 1988, y que será la otra gran referencia que vamos a utilizar, especialmente el volumen cuarto («Els líders») y el sexto («Epíleg: la vaga general del 14-D»). El primero de ellos, que citaremos como "AGUILAR (1991, IV)", se basa en un conjunto de entrevistas por cuestionario a seis líderes de CCOO y otros tantos de la UGT, realizadas entre finales de 1987 y finales de 1988, todas antes del 14-D. El segundo, que citaremos como "AGUILAR (1991, VI)", se centra en las opiniones de Antonio Gutiérrez y Nicolás Redondo, recogidas en julio de 1989 por medio de entrevistas en profundidad. También son de interés los informes sobre «Evolución social en España» que publica anualmente el ISE en su serie de Cuadernos, así como los estudios y recopilaciones de artículos que reúne en la misma colección, sobre todo los de José M^a Zufiaur, director del Instituto, a quien se considera el ideólogo y estratega de la Unión General de Trabajadores.

Por último, en ZARAGOZA (1989) hay una colección de artículos de prensa sobre la concertación social en España, que proporciona algunos argumentos para entender el conjunto de conflictos y frustraciones que dieron lugar a la huelga general del 14-D.

⁴ Por lo que se refiere a los puntos de vista del partido gobernante y el propio Gobierno, dos son las fuentes principales que hemos manejado. En primer

En nuestra opinión, el enfrentamiento tiene como eje central las percepciones sindicales sobre el aumento de la desigualdad derivado de la política económica llevada a cabo durante la fase de fuerte crecimiento económico de la segunda mitad de los años ochenta, y sobre la escasez del esfuerzo compensador de las políticas redistributivas.

En las páginas que siguen vamos a resumir los principales argumentos esgrimidos en el debate, en tres grandes líneas: la visión de los sindicatos de su papel en la política económica, las críticas a los resultados distributivos de las políticas y la visión que de ambos aspectos tiene la mayoría gubernamental.

lugar, el estudio dirigido por GUERRA y TEZANOS (1992) sobre la década del Gobierno socialista, especialmente los capítulos de Ludolfo PARAMIO y Luis MARTINEZ NOVAL. En segundo lugar, hemos consultado el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (que citaremos "DS, legislatura/número"), en concreto los ejemplares correspondientes a tres tipos de debate: los de totalidad de los Presupuestos Generales del Estado, los llamados "sobre el estado de la Nación" y algunos debates específicos vinculados a la política social, como el de la ley de pensiones de 1985. Nuestro esfuerzo se ha concentrado en los DS correspondientes a las legislaturas segunda y tercera, que abarcan desde el acceso al poder del PSOE en diciembre del 82 hasta las elecciones de junio del 89.

1. Los sindicatos y la política económica:

Todos los sindicalismos tienen en común que aparecen como un medio para reequilibrar la relación entre los propietarios de los medios de producción y quienes únicamente disponen de su "saber hacer" profesional como valor para el intercambio⁵. El logro del sindicalismo estriba, por consiguiente, en que rompe la atomización de la mano de obra y levanta un contrapoder frente a la capacidad de decisión unilateral de los empresarios.

Los sindicatos españoles jugaron un importante papel en la oposición al franquismo y en la garantía de la paz social durante la transición, que unido a los típicos rasgos corporativistas de la sociedad española (ver, por ejemplo, PÉREZ DIAZ, 1984), estimula la vocación intervencionista de unas organizaciones dotadas, además, de una fuerte carga ideológica⁶.

A esta tendencia no ha sido ajena la necesidad de los sucesivos gobiernos de aplicar, para ayudar a la superación de la crisis, medidas de política económica

⁵ Ver, en cuanto a las diferentes posibilidades de organización sindical, PRIETO (1988).

⁶ ZUFIAUR (1985:203) dice: «La asunción de responsabilidades nacionales del sindicalismo español (...) encuentra su razón de ser en la necesidad de afirmar y consolidar el sistema democrático.» En cambio, Nicolás Redondo decía a mediados de 1989 que «influyó menos la transición democrática que una situación de crisis económica.» (AGUILAR, 1991, IV:97)

de cierta dureza, que difícilmente podrían haber sido llevadas a término sin la aquiescencia de los representantes de los trabajadores. De esta forma, durante la crisis se acentuó la presencia de los grandes sindicatos en las instancias políticas y administrativas⁷, y se creó un hábito de negociación centralizada, que fue utilizada por el Estado para recibir de las cúpulas sindicales la legitimación de las políticas de ajuste (PRIETO, 1988:217 y 224)⁸.

Como consecuencia de lo anterior, los sindicatos españoles han desplegado una voluntad clara de acción política, y aspiran a conservar un papel determinante en la formación de la política económica en general, y de la política social en particular⁹. Esta pretensión sindical de llevar a cabo una actividad política se

⁷ Vale la pena recordar que hasta fecha relativamente reciente los principales líderes de la UGT eran a la vez Diputados por el PSOE, y análogamente los de CCOO respecto al PCE. En ZUFIAUR (1985:226-227) aparecen sendos cuadros que resumen la amplísima participación institucional de los sindicatos en España.

⁸ Situación que se mantuvo hasta la firma del Acuerdo Económico y Social, con vigencia para 1985 y 1986. Según escribía Zufiaur en 1991, «El AES estaba diseñado para implicar a la UGT en la política liberal de Boyer. (...) Los incumplimientos del mismo produjeron la fractura decisiva entre la UGT y el Gobierno socialista.» (ISE, 1994:54).

⁹ Antonio Gutiérrez, en 1988 decía: «Nosotros sí creemos que tenemos que involucrarnos en el debate de la política económica global, debemos y queremos generar una alternativa global a la política económica del Gobierno.(...) El sindicato tiene que ser el vertebrador de las nuevas metas y condiciones de vida, incluso trascendiendo de la esfera estrictamente laboral» (AGUILAR, 1991, IV:349 y 383)

justificaba en 1987, por parte de Julián Ariza (AGUILAR, 1991, IV:382), en la inexistencia de partidos obreros clásicos que defendieran sus puntos de vista, lo que les obligaba a volcarse en la acción política.

Por lo que se refiere a la UGT, ZARAGOZA (1989:138) señala que «en la medida que se considera que el PSOE ha dejado de articular y proteger los intereses de los asalariados, los pensionistas y los funcionarios, la UGT se ha visto obligada a asumir un protagonismo político creciente (...) ante la inexistencia de una alternativa política socialista.»

De esta forma, la voluntad representativa de los sindicatos trasciende lo puramente laboral, y se extiende no sólo a la participación activa en la definición de la política económica, sino a la configuración del modelo de sociedad, para el que tanto UGT como CCOO tienen un referente ideológico que va más allá de la propia actividad sindical^{10 11}.

¹⁰ Tras el 14-D Antonio Gutiérrez dice: «Nosotros pensamos que (...) nuestra referencia [política] tendremos que ser nosotros mismos durante mucho tiempo. (...) La coyuntura obliga a que la referencia de los sindicatos seamos nosotros mismos, a no delegar en referencias ajenas del movimiento sindical.» (AGUILAR, 1991, VI:90)

¹¹ Antonio Gutiérrez recordaba en 1987 que «entre nuestros principios figura alcanzar una sociedad realmente socialista» (AGUILAR, 1991, IV:397); Apolinar Rodríguez, en vísperas del 14-D, aludía a «una apuesta de progreso, de modernidad; de izquierdas, para entendernos» (AGUILAR, 1991, IV:363), y enunciaba la voluntad de «mucho más que ganar elecciones: encuadrar

El instrumento elegido por los sindicatos para su participación en la formación de la política económica fue la negociación centralizada en las cúpulas, que tenía como interlocutor necesario al Gobierno y se concebía no como un mecanismo de consulta o participación, sino como una contrastación de alternativas¹², del mismo modo, por ejemplo, que en el debate presupuestario en el Parlamento se enfrentan los programas económicos del Gobierno y la Oposición.

Se trata, por lo tanto, de la asunción de un papel político por parte de los sindicatos: al no tener instrumentos políticos a su servicio¹³, los sindicatos configuran su propia alternativa política, y se niegan a reducir la negociación, y la acción sindical en general, a aspectos más o menos técnicos, o limitados a cuestiones salariales, y menos aun a la mera legitimación de las políticas gubernativas (Apolinar Rodríguez en AGUILAR, 1991, IV:363). El conflicto con

a la gran mayoría de la sociedad, a los jóvenes, a los ancianos, a los que trabajan...» (AGUILAR, 1991, IV:358)

¹² Sobre la nueva estrategia de concertación surgida de la unidad de acción sindical a partir de 1987, en AGUILAR (1991, VI:74) se recoge la visión de Antonio Gutiérrez.

¹³ Si bien en los últimos tiempos la coalición Izquierda Unida ha venido ejerciendo habitualmente el papel de portavoz parlamentario de los sindicatos, desde CCOO se rechaza que un partido pueda ser la referencia de un sindicato. Antonio Gutiérrez (AGUILAR, 1991, VI:91) califica de «bien intencionadas pero políticamente torpes» las actitudes de los partidos de izquierda que se presentaban como representantes de los sindicatos ante el 14-D.

el Gobierno se produce, en este campo, cuando rechaza la negociación¹⁴ o cuando trata de utilizarla para imponer sus políticas¹⁵.

Se afirmaba, además, que el Gobierno socialista no sólo no había tendido a aumentar el poder sindical, sino que con frecuencia había procurado reducirlo. La poca predisposición gubernamental a la negociación paritaria con los sindicatos se interpretó por Agustín Moreno en vísperas del 14-D (AGUILAR, 1991, IV:245-246), como el resultado de una constante práctica antisindical que alcanzaba su cénit bajo el Gobierno

¹⁴ Un relato detallado de todos los intentos fracasados de negociación previos al 14-D e inmediatamente posteriores se puede ver en ZARAGOZA (1989:79-127). Agustín Moreno explica en AGUILAR (1991, IV:238), con cierta irritación, la promesa de Felipe González, en 1982, de negociar tras la segura victoria electoral del PSOE. «Después no quiso pactar nada. ¿Cómo es posible que con un Gobierno socialista no hubiera acuerdo con los sindicatos [si] había uno con la patronal?»

¹⁵ La opinión de Julián Ariza (AGUILAR, 1991, IV:254) ilustra este sentimiento característico de los sindicatos: «En el período de Gobierno del PSOE la concertación es un instrumento para la aplicación del plan trienal (...) Tú puedes producir un ajuste, cambiar una pieza del puzzle, pero el puzzle está previamente fijado por el Gobierno. (...) De ahí que yo crea que en esta etapa la concertación como instrumento para influir en las políticas sea nulo.» En ello abundaba Zufiaur al explicar el rechazo al Pacto Social de Progreso propuesto por el Gobierno en 1991: «El Gobierno ha practicado de nuevo su ya habitual estrategia negociadora: 1) realizar mientras se negocia una política de hechos consumados; 2) disposición a acordar lo que de todas formas le interesa hacer; 3) neutralizar las demandas sindicales y empresariales entre sí, reduciendo la "negociación" a la aceptación de la propuesta gubernamental.» (ISE, 1994:56)

del PSOE, mucho más dado a la imposición autoritaria que la propia UCD¹⁶.

En las mismas fechas, Apolinar Rodríguez se lamentaba de la escasa voluntad gubernamental de aumentar el poder sindical, que había supuesto una gran ruptura de expectativas, sobre todo para la UGT¹⁷, máxime teniendo en cuenta que las medidas en esta dirección no tienen costes económicos, por lo que no existe justificación posible en términos de estrategia presupuestaria a la falta de desarrollo normativo del poder sindical (AGUILAR, 1991, IV:249).

Así pues, los dos sindicatos mayoritarios han buscado influir activamente en la política económica. En este aspecto concreto, el conflicto apareció cuando sus dirigentes empezaron a considerar que en el período de mandato socialista se habían reducido las posibilidades de ejercer esa influencia, y al tiempo perciben que las propuestas de pacto son, en realidad, meros intentos del Gobierno de obtener asentimiento a

¹⁶ «Quizás porque los de UCD se creían más la democracia que estos.» (AGUILAR, 1991, IV:246)

¹⁷ Para ZUFIAUR (1985:211), «El Gobierno socialista ha variado sustancialmente los términos de la concertación. De una parte, la propia mayoría absoluta del Gobierno le ha planteado menores necesidades de buscar un consenso con las partes sociales. De otra, la política monetarista practicada le ha llevado a "pasar por encima" de los sindicatos.»

decisiones previamente adoptadas¹⁸. Existe, por tanto, una primera motivación de corte institucional.

No obstante, el elemento central del conflicto es otro. La gran preocupación de los sindicatos a partir de 1985, y especialmente de 1987, son las implicaciones distributivas del modelo de crecimiento económico adoptado por el Gobierno, y la insuficiencia de las políticas sociales y de redistribución. A estas cuestiones dedicamos el siguiente apartado.

¹⁸ Con el consenso de los empresarios y buscando reforzar a estos, como dice ZUFIAUR (1985:212): «En lugar de basar el intercambio y la negociación sobre los sindicatos (...) el Gobierno socialista los ha basado sobre los empresarios, convirtiendo a estos en el interlocutor privilegiado de la concertación y del consenso sobre la política económica.» Apolinar Rodríguez indica que, a la hora de elegir los intereses a primar, el Gobierno ha terminado «cayendo en el abrazo aristocrático, que es un peligro real de la izquierda cuando gobierna» (AGUILAR, 1991, IV:250).

2. El enfrentamiento en torno a la distribución y redistribución de la renta:

El segundo gran foco de conflicto entre los sindicatos y el Gobierno se refiere a los efectos distributivos de la política económica y a la insuficiencia de los mecanismos de protección social.

La moderación salarial fue uno de los instrumentos de política económica defendidos con más fuerza desde el Gobierno, por su doble utilidad como mecanismo de creación de empleo y como medio para contener la inflación. Con el tono propio de su posición crítica Jesús ALBARRACIN (1993:39) describe así el argumento gubernamental en cuanto a la creación de empleo:

«[Según los neoliberales¹⁹ son necesarias] medidas que reduzcan los costes salariales y aumenten los beneficios, redistribuyendo la renta en contra de los salarios. Si los empresarios tienen más beneficios, sus inversiones aumentarán, lo que aumentará la productividad y, con ella, el empleo.»

Este planteamiento se debía, según los economistas críticos, a que para el Gobierno el desempleo era causado por los altos costes laborales, lo que

¹⁹ Es una constante tanto entre los sindicalistas como entre los economistas críticos aplicar este calificativo, sin discriminación, a todos los Gobiernos europeos, y especialmente a los de orientación socialista.

equivalía a culpabilizar a los salarios del desempleo masivo. El indicador empleado para la justificación de esta política eran los costes laborales unitarios reales, «variable clave para todos los gobiernos de los países industriales» (ALBARRACIN, 1993:40)²⁰.

Los economistas críticos, con datos de la Contabilidad Nacional, niegan la relación causal entre costes laborales unitarios y caída del empleo, con la la rentabilidad empresarial como eslabón intermedio²¹.

Para MARTIN SECO (1993:156), los números son elocuentes: de 1985 a 1991, la remuneración real por asalariado habría crecido un 6,6% en España frente al 13,6% en la Comunidad Europea; en cuanto a los costes laborales unitarios reales, la caída en España es del 10,2%, mientras en la Comunidad se reducía al 3,4%. En

²⁰ En el primero de tres artículos publicados en *El País* de los días del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1989, Alvaro ESPINA trata, curiosamente, de enmascarar el uso de los costes laborales unitarios afirmando que ha construido «un indicador homogéneo que mide el porcentaje del PIB que correspondería a los salarios si el total de población fuese asalariada». Sólo ante la respuesta de Jordi ROCA en el mismo medio el 3 de enero de 1990 ESPINA reconoce, en contrarréplica publicada dos semanas después, que se está refiriendo a los CLU.

²¹ «La Contabilidad Nacional no avala en absoluto la afirmación de que el comportamiento de los salarios explica la caída de la rentabilidad empresarial. (...) Los costes laborales por asalariado en el conjunto de la economía crecen muy moderadamente, y lo mismo ocurre en los diferentes sectores» (ROCA, 1993:216-219)

el mismo período los excedentes empresariales habrían crecido a tasas del 12%²².

Por eso, en opinión de este grupo de economistas con influencia en el ámbito sindical la verdadera finalidad de esas políticas es alterar la distribución de la renta a favor del capital, que ha encontrado en el PSOE el instrumento ideal para recuperar su poder (ALBARRACIN, 1993:44). La meta de la moderación salarial, por tanto, es modificar la distribución factorial del producto, y es un elemento más de un conjunto de políticas decididamente favorables para las rentas del capital²³.

La consecuencia inevitable de este planteamiento gubernamental es, para los economistas críticos, un fuerte retroceso de la participación salarial en la

²² ROCA (1993:216) obtiene unos resultados diferentes: el crecimiento del coste laboral por asalariado sería del 7,4% real acumulativo, frente a un aumento del valor añadido del 8,9% en los mismos términos. En consecuencia, los costes laborales unitarios reales habrían disminuido un 0,6% anual acumulativo. Sea como fuere, el argumento se centra en la baja correlación entre costes salariales y beneficios empresariales, y entre estos últimos y empleo generado.

²³ Entre esas políticas coadyuvantes al objetivo expuesto, los economistas críticos sitúan la que denominan "precarización" laboral, que tiene como resultado una menor retribución al trabajo (MUÑOZ DEL BUSTILLO, 1993:187), la insuficiencia de las dotaciones para protección por desempleo ocasionada por la alta rotación del empleo (GONZALEZ CALVET, 1993:261) y la aparición de nuevas formas de pobreza que no se deben a la exclusión del mercado de trabajo, sino a su entrada en él (MUÑOZ DEL BUSTILLO, 1993:193).

renta, que hace que la distribución observada se sitúe en los valores de 1970 (MUÑOZ DEL BUSTILLO, 1990:100)²⁴.

Para instrumentar esta política el Gobierno habría optado, básicamente, por reducir el crecimiento de los salarios en la negociación colectiva y en el proceso presupuestario a cifras sistemáticamente inferiores a la inflación pasada, y alineados con previsiones de inflación conscientemente infravaloradas.

La justificación del Gobierno sería que al aumentar los salarios más que la productividad, los empresarios se ven obligados a subir los precios a fin de mantener los niveles de excedente. La moderación salarial serviría, desde el enfoque gubernamental —y paradójicamente, a juicio de los economistas críticos— para mantener el poder adquisitivo de los salarios²⁵.

Los críticos rechazan estos argumentos porque entienden, primero, que los salarios crecen para recuperar el poder adquisitivo sacrificado durante la etapa de saneamiento, y segundo que «el crecimiento de

²⁴ MUÑOZ DEL BUSTILLO (1990:103): «La participación salarial en la renta bruta (RIBDcf) se ve reducida en más de nueve puntos (una caída del 17% en términos disponibles y del 10% en términos brutos).»

²⁵ «Dicho de otra forma: para que no haya inflación, la renta se debe redistribuir en contra de los salarios y en contra de los beneficios. "Como se quería demostrar". ¿Se comprende por qué la clase dominante escogió el neoliberalismo para conseguir los objetivos de la política de austeridad?» (ALBARRACIN, 1993:42)

los costes laborales unitarios ha sido inferior al de los precios (...) [por lo que] desde 1980, al menos, los beneficios también han sido responsables de la inflación» (ALBARRACIN, 1990:151)²⁶.

Los sindicatos asumen estas argumentaciones, que les sugieren que el Gobierno da trato preferente a los empresarios, lo que es la clave de la «deslegitimación para el Gobierno socialista a ojos sindicales (...): la dureza con que trata a los salarios y la suavidad con que se comentan los elevadísimos beneficios empresariales» (ZARAGOZA, 1989:122-123).

En el caso de CCOO, el choque fue casi inmediato. Agustín Moreno recordaba en 1988 que «en el 83 se empieza a ver que [los socialistas] pasan del programa [electoral], y en el 84 vienen con el ajuste salarial más duro de la transición.» (AGUILAR, 1991, IV:238)

Apolinar Rodríguez justificaba las políticas de fomento del excedente de los primeros años del Gobierno socialista utilizando el argumento de la necesidad²⁷, pero aducía la frustración de las

²⁶ ZUFIAUR (1985:217): «Desde 1980 prácticamente la totalidad del incremento de productividad se ha traducido en aumento del excedente empresarial.»

²⁷ «La necesidad en una etapa de crisis de tener muy cerca a los empresarios para dar el empuje final a la salida de la crisis (...) Pero llega un momento en que hay que ver también el cumplimiento del programa para darle un crédito (...) [se ve] que del dicho al hecho hay un trecho» (AGUILAR, 1991, IV:250).

expectativas al llegar la recuperación como origen de la huelga general del 14-D:

«En la etapa posterior el principio de necesidad [del ajuste] ya no se veía tan claro. (...) Se han visto obligados a anunciar, incluso con excesiva euforia, la mejora económica, por razones políticas; y luego, sin embargo, han sido cicateros en hacer la traducción social de esa mejora económica.» (AGUILAR, 1991, IV:252-253)

Y Antón Saracíbar afirmaba en 1987 que el sacrificio de los trabajadores ya había sido suficiente, y que había que empezar a destinar parte del excedente a la creación de empleo, compatible con una tendencia moderada a la recuperación de los salarios reales (AGUILAR, 1991, IV:262)²⁸.

Desde CCOO la crítica es más dura: sus dirigentes opinan que, por mucho que las cifras macroeconómicas indiquen la salida de la crisis, la situación real es diferente. La persistencia del paro, las mayores desigualdades sociales, el deterioro de las condiciones de trabajo, son elementos que reflejan que la recuperación económica no ha beneficiado por igual a todas las clases sociales²⁹.

²⁸ «El problema de España ya no es de crecimiento, es de cómo se reparten los beneficios del crecimiento. (...) Nosotros decimos que sin eficacia social no hay eficacia económica» (AGUILAR, 1991, IV:263).

²⁹ Agustín Moreno: «Hay una tendencia a recomponer la tasa de ganancia. (...) Desde luego, esto no es salir de

En opinión de Antonio Gutiérrez, el rechazo sindical a la política de rentas del Gobierno socialista se debe a que «las desigualdades en lo económico y en lo social se han agudizado, y se ha utilizado el sistema político para recomponer la tasa de ganancia (...) en detrimento de mayores cuotas de justicia social.» (AGUILAR, 1991, IV:534)

Por su parte Nicolás Redondo, en el XXXI congreso del PSOE, se dirigió a los delegados para indicarles que no todo era política económica, que también debían recordar la «persistencia de la desigualdad en la distribución de la renta» (ZARAGOZA, 1989:106)³⁰.

En síntesis: desde el punto de vista de los sindicatos, del análisis agregado de las cifras de la Contabilidad Nacional —básicamente, la relación entre remuneración de los asalariados y excedente de explotación, por un lado, y entre valor añadido por

la crisis, y menos si aumentan las desigualdades, [porque] aquí hay gente que está ganando mucho dinero, están aumentando notablemente los beneficios» (AGUILAR, 1991, IV:459-460).

³⁰ Justo Domínguez explica como se tiene que traducir en hechos concretos ese "recordar la persistencia de la desigualdad" de que hablaba Redondo: «Lo que hay que hacer es ir a una redistribución de la riqueza de una manera más justa (...) es decir, empezar a recoger los frutos de los sacrificios de estas décadas (...) profundizar la redistribución fiscal (...)» (AGUILAR, 1991, IV:351). Y decía también: «Un factor a todas luces negativo: el crecimiento de la renta del capital por primera vez en dieciocho años por encima de la renta del trabajo» (AGUILAR, 1991, IV:260).

trabajador y coste laboral, por otro— se desprende que los trabajadores han hecho un enorme esfuerzo de contención para contribuir a la salida de la crisis.

Llegado el momento de la recuperación reivindican su derecho a participar de los beneficios de ese esfuerzo, y lamentan —porque no pueden entenderla— la política de consolidación de beneficios aplicada por el Partido Socialista, política que no es más que el predominio de la función de acumulación del Estado de que hablaba O'CONNOR (1973), o si se prefiere de la función empresarial a que se refería HIRSCHMAN (1979), y que carece de justificación, como dice ZUFIAUR en un artículo de 1992 recogido en ISE (1994:97):

«Hoy, en España, la moderación de los salarios reales, e incluso de los nominales, no es un tema central para la competitividad, la inflación y la recomposición del capital. El nivel de nuestros CLU sólo es superior al de Grecia y Portugal; la inflación estructural que padecemos depende de otras cosas, más que de los salarios; la rentabilidad del capital es una de las más elevadas de nuestro entorno.»

Pero a la política de alteración de la distribución funcional de la renta en favor del excedente se une, en opinión de los críticos, la insuficiencia de los sistemas de protección social que podrían compensar en la distribución personal las

consecuencias de la política económica³¹. MARTIN SECO (1993:149) hace la siguiente síntesis:

«La participación en el PIB de las prestaciones sociales se mantuvo casi invariable de 1982 a 1989 (...) en un país donde la cobertura social es claramente insuficiente, por no decir miserable, y que ha visto incrementarse sustancialmente el número de personas con derecho a protección.»

Por su parte, RODRIGUEZ CABRERO (1993:224) distingue en la etapa de Gobierno socialista dos períodos claramente diferenciados. En el primero, entre 1983 y 1985, hay un esfuerzo notable en bienes tutelares y se aprecia un deterioro en el crecimiento de los gastos de transferencia de rentas; en el segundo, de 1985 a 1988, se rompe una tendencia histórica: el PIB crece más que el gasto social, porque se destinaron los buenos resultados económicos principalmente a la reducción de la deuda pública³².

Para quienes comparten este punto de vista, es notable el esfuerzo de universalización de las prestaciones, pero este se ha hecho de manera poco

³¹ Hay una gran cantidad de datos que apoyan esta idea de insuficiencia en los informes anuales del ISE (varios años) sobre la situación social de España.

³² Cabe añadir un tercer período, a partir del 14-D, en el que el crecimiento del gasto social se debería, en la perspectiva sindical, por partes iguales al pago de la deuda social, derivado de la huelga general, y al incremento de las prestaciones resultante de la entrada en recesión de la economía.

consistente, ya que al aumento de la población protegida no se ha respondido con un incremento paralelo de las dotaciones presupuestarias. Por ejemplo, se señala que el número de pensionistas ha crecido en un millón entre 1982 y 1993, y en cambio la parte del PIB destinada a pensiones permanece constante; se ha universalizado la sanidad sin que crecieran en consonancia los recursos del sistema; y las ayudas para el acceso a la vivienda³³ se instrumentan principalmente por medio de regresivas exenciones fiscales (MARTIN SECO, 1993:165-175).

Por otra parte, la financiación de los sistemas de protección social, a juicio de los economistas críticos, ha recaído considerablemente sobre las rentas del trabajo. En primer lugar, «la reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social (que de 1982 a 1987 supuso para los empresarios un ahorro de 1,6 billones de pesetas) ha sido cubierta por una mayor aportación del Estado» (ISE, 1988:28).

En segundo lugar, dicen, la recaudación por impuestos indirectos supera a la de los directos, lo que constituye un rasgo de atraso; por último, a pesar

³³ El aumento del precio de la vivienda es uno de los argumentos que aduce ROCA (1993:199) para justificar su creencia de que para amplios segmentos de los asalariados se ha reducido en términos reales el poder adquisitivo, con independencia de lo que digan las tablas salariales y el IPC.

de que la participación de las rentas del capital supera al 50% del PIB, la base imponible del IRPF está constituida en sus tres cuartas partes por rentas del trabajo (ISE, 1988:34). Así pues, la mayor aportación del Estado a la protección social se ha financiado por medio de una carga fiscal regresiva.

De esta línea de actuación, a juicio de los economistas pro-sindicatos, se deriva un escenario que deja al margen de la financiación de la protección social a las rentas de la propiedad, de manera que «la redistribución se ha realizado desde los trabajadores en activo y con empleo hacia los inactivos (pensionistas) o desempleados con derecho a paro» (MUÑOZ DEL BUSTILLO, 1990:106)³⁴.

Esta política da lugar a lo que se considera como una mayor incidencia de la pobreza, especialmente entre los pensionistas y hogares encabezados por mujeres, a causa del elevado porcentaje de pensiones inferiores al salario mínimo y a la falta de programas de asistencia social y ayuda familiar³⁵.

³⁴ «Una estrategia que permite absorber, sin coste adicional para las rentas de la propiedad, los efectos [sobre el gasto social] del cambio demográfico.» (GONZALEZ CALVET, 1993:267; ver también págs. 257 y 265)

³⁵ Así interpreta GONZALEZ CALVET (1993:256) los datos del *Estudio de los hogares menos favorecidos según la EPF 1990-91*, INE, Madrid, 1993, que no hemos podido consultar.

No se puede olvidar que el principio del enfrentamiento entre la UGT y el PSOE fue el debate, en 1985, de la nueva ley de pensiones³⁶, que es visto desde el sindicato socialista en 1988 como el preludio a una serie de recortes en la política de gasto social a los que hay que hacer frente por todos los medios³⁷.

Justo Domínguez, por ejemplo, culpaba al PSOE en 1987 de lo que consideraba la inexistencia en España, después de ocho años de Gobierno socialista, de un auténtico Estado de bienestar:

«Si hay 8 ó 10 millones de marginados, si hay 3 millones de parados, si hay unas prestaciones sociales arcaicas, si la enseñanza no es gratuita para todos, si no hay una seguridad social que tenga en cuenta los problemas de los enfermos, si hay falta de camas en los hospitales, ¿cómo va a haber Estado de bienestar?» (AGUILAR, 1991, IV:472)

³⁶ En DS (II/213) consta que a petición de los Grupos Centrista, Popular y Minoría Catalana, se realizó votación pública por llamamiento de las enmiendas a la totalidad de devolución del Proyecto de Ley citado. En el listado quienes votaron a favor de la devolución del proyecto figura el entonces Diputado del PSOE Nicolás Redondo Urbieto. Contra esta ley CCOO convocó una huelga general en junio de 1985, que se caracterizó por su bajo seguimiento y por numerosos incidentes y alteraciones del orden público.

³⁷ «La ley de pensiones (...) fue una grave experiencia, una grave amargor de lo que se esperaba y lo que hizo un Gobierno socialista. (...) Yo creo que si el sindicato no contesta, no sólo hubiera sido peor el recorte de pensiones, sino que se hubieran ensayado otros recortes sociales.» (Apolinar Rodríguez, AGUILAR, 1991, IV: 260-261)

Comisiones Obreras se plantea como objetivo estratégico de su acción «la protección social en sentido amplio, el aumento de los gastos sociales» (Agustín Moreno, AGUILAR, 1991, IV:347). Antonio Gutiérrez, tras el 14-D, reclamaba una respuesta clara del Gobierno en términos de «una política redistributiva y de auténtica protección social como un *derecho* para la igualación de las personas³⁸ [frente a] un asistencialismo miserable del Estado de los propietarios, el Estado de los más ricos» (AGUILAR, 1991, VI:90)³⁹ 40.

No es de extrañar entonces que la huelga general del 14-D se entendiera como una lucha de los que trabajan por los que aún no trabajan, y por los que han dejado de trabajar. Antonio Gutiérrez decía meses

³⁸ Argumentos que tienen claras resonancias con la teoría de la ciudadanía que se ha presentado en el apartado 1.2 de esta tesis.

³⁹ Para CCOO, la actuación en este campo de los gobiernos sustentados por el Partido Socialista ha tendido al desmontaje de la protección social, y a unas relaciones paternalistas en aquellos que se conservan. Esta es la opinión de José Luis López Bulla, líder de la CONC: «Se está haciendo un *miniwelfare*, un Estado social de mínimas, a la baja, como un Estado benefactor empresarial. España vive en un Estado asistencial corporativo, el que montó Arrese... y toda esa gente.» (AGUILAR, 1991, IV:471)

⁴⁰ En la obra de AGUILAR (1991) los posicionamientos de los dirigentes de CCOO respecto al Estado de bienestar son menos extensos que los de los miembros de la UGT. En general, al juzgar la política económica se pone de manifiesto en los componentes de la antigua "segunda pata del trípode socialista" una dureza mayor que en la de sus competidores de Comisiones.

después del acontecimiento que «el 14-D pone en el vértice reivindicativo cuestiones de solidaridad con los sectores más pasivos: parados, jubilados, etc., pero quien lo realiza es la parte más activa de los trabajadores» (AGUILAR, 1991, VI:85)

Pero el 14-D fue, sobre todo, el resultado de un proceso de deterioro de las expectativas generadas por el ejercicio del poder, sin limitaciones políticas, del Partido Socialista⁴¹, y especialmente de pérdida de confianza y legitimidad del Gobierno ante la UGT. Una desconfianza que Nicolás Redondo mostraba tras la huelga general, con su estilo característico, en estos términos:

«Nosotros vamos a esperar hasta que digan: "Oiga, ustedes, queremos concertar". "Ah, bien, ¿qué quieren concertar? ¿Esto, esto y esto? Nosotros queremos concertar estas diez medidas. Pero no solamente estas: lo que ustedes quieran; y si ustedes quieren concertar esto, esto y esto: notario" ([porque] no hay quien se fíe de esta gente: notario).» (AGUILAR, 1991, VI:125) (el énfasis es nuestro)

⁴¹ Nicolás Redondo decía en julio de 1989: «De las cinco reivindicaciones, la mayor parte eran compromisos contraídos por el Gobierno. No quisimos hacer más que simplemente decirle al Gobierno: "Mire usted, aténgase a sus compromisos" (...) [que] estaban también en el programa electoral de 1986 del Partido Socialista, que nosotros habíamos apoyado.» (AGUILAR, 1991, VI:117)

Sin duda alguna, la decepción y la frustración de la central socialista fueron mayores que las de CCOO, que nunca esperó grandes cosas del PSOE, y aunque se concretaron en el sistema de protección social son extensibles, a nuestro juicio, a todos los aspectos que venimos contemplando. Ese sentimiento se resume en esta cita de Apolinar Rodríguez, en declaraciones la víspera del 14-D:

«Hemos pasado de presupuestos muy ajustados ante la crisis a presupuestos muy expansivos y de consolidación de la recuperación económica sin que tampoco en ellos quepa, por lo visto, esa nueva apuesta por el sistema de protección social. La pregunta es: si ahora no, ¿cuándo? si cuando crecen los presupuestos once puntos en términos reales no cabe una mejora sustancial de eso, ¿cuándo?» (AGUILAR, 1991, IV:474)

En resumen, la actitud sindical frente a la política económica socialista es el resultado de una frustración, y responde a lo que HIRSCHMAN (1973) denomina "efecto túnel"⁴²: el crédito en términos de tolerancia a la desigualdad está agotado, y los sindicatos reclaman el pago de la deuda social.

⁴² Como dice COSTAS (1992:61): «El sentimiento de frustración que se fue generando ante unas expectativas de mejora que se veían incumplidas (...) ha alimentado la irritación de los sindicatos y el recurso a la fuerza para corregir la, a su juicio, manifiesta injusticia en la distribución de los frutos del crecimiento.»

3. Crecimiento y distribución en la perspectiva del Gobierno socialista:

Naturalmente, el punto de vista gubernamental —que es básicamente coincidente, en la etapa que analizamos, con el del Partido Socialista⁴³— sobre las consecuencias distributivas de la política económica y social no coincide con el que expresan los sindicatos.

Desde el primer momento, el Gobierno socialista vinculó la mejora en la distribución factorial de la renta con la creación de empleo, y no con el crecimiento de los salarios. Así, el día 23 de enero de 1983, en el primer debate de política económica celebrado en el Congreso de los Diputados bajo el mandato socialista, el Ministro de Economía y Hacienda anunciaba que la reducción de la inflación era el objetivo intermedio imprescindible para lograr el «objetivo obsesionante no sólo de los socialistas, sino de cualquiera que se asome a la economía española, que es el empleo» (DS, II/177).

Este enfoque era relativamente novedoso. Como señala MARTINEZ NOVAL (1992:196), «la batalla antiinflacionista no formaba parte de la cultura

⁴³ Como se constata en las intervenciones en el Parlamento de los portavoces del Grupo Socialista, principalmente Martín Toval y Fernández Marugán, caracterizados como guerristas y por ello, al menos en teoría, proclives a la comprensión de los sindicatos, y de la respuesta unitaria del PSOE ante el 14-D.

política de los partidos de la izquierda [tendientes a] una política salarial redistribuidora para permitir avances rápidos en el consumo de grandes grupos»⁴⁴.

El PSOE, sin embargo, proclama ese objetivo intermedio, y elige como instrumento la moderación salarial. El 20 de septiembre de 1983, en el primer debate sobre el estado de la Nación, Felipe González se lamentaba de que el conjunto de retribuciones salariales iba a estar por encima del IPC, y advertía:

«Tengo envidia de algún Presidente que consiguió unos acuerdos en los que había un sacrificio, por debajo del IPC, lo que se llamó el ANE. Tal vez en algún momento sea necesario pedir una operación de esa naturaleza y tengo la esperanza de que este Gobierno merezca, al menos, la misma confianza de las organizaciones sociales que mereció el Gobierno anterior a la hora de pedir un esfuerzo colectivo.» (DS, II/55)

⁴⁴ Aunque un economista con influencia en la izquierda como Julio SEGURA («Crisis económica, transformación social y austeridad», en *Argumentos*, mayo de 1977) había señalado «la mayor capacidad transformadora de la sociedad que tenía la lucha contra la inflación respecto a la lucha contra el paro, ya que permitía replantear el papel del sector público en la distribución de la renta (...)» (COSTAS y SERRANO, 1993:17). José Luis GARCIA DELGADO y el mismo SEGURA (1977:145) se pronunciaban durante la transición por dar carácter prioritario a la lucha contra la inflación, considerando más adecuada una política social que compensara los efectos del desempleo que otra de lucha frontal contra el paro.

Un año después, en similar circunstancia, el Presidente del Gobierno argumentaba que la política económica que se hacía era la única posible, según la experiencia de todos los países de Europa Occidental sin distinción de ideologías gubernamentales, y glosaba el Acuerdo Económico y Social como un «instrumento fundamental para el desarrollo de cualquier política económica (...) [y] un esfuerzo de solidaridad (...)» (DS, II/157). Y continuaba:

«Alguien me dirá que hago una política económica que sólo favorece a las empresas, y yo le diré: tiene usted razón, queremos que las empresas vayan saneándose, vayan recuperando su excedente [para que] se llegue a ese punto de inflexión en que las empresas empiecen a generar empleo. (...) Es de sentido común.»

Aparece de este modo, claramente definida, la idea de que se está haciendo una política de redistribución de las rentas en favor del excedente porque es la única con «sentido común» que puede dar lugar a la recuperación del empleo sin aumentar la desigualdad.

MARTINEZ NOVAL (1992:201), Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el tercer gabinete González, justifica el progresismo de esta política al indicar que «la evidencia empírica española pone de relieve

(...) que la variable relevante a efectos de redistribución es el empleo.»⁴⁵ ⁴⁶

¿Cómo se justifica desde una aspiración de progreso social este tipo de políticas? Lo hace Miguel Boyer en el debate de los Presupuestos Generales del Estado para 1983, celebrado en mayo del mismo año⁴⁷.

⁴⁵ La idea de que se está haciendo la única política económica posible será reiterada o matizada en todos y cada uno de los debates generales en los que surja la cuestión de la creación de empleo, aduciendo para ello opiniones de autoridad. Por ejemplo, el 13 de junio de 1984 en respuesta a una interpelación del Grupo Popular sobre medidas para salir de la crisis, Miguel Boyer decía: «Esta afirmación tan fuerte de que es la única política económica posible la he leído en otros autores: la he leído, por ejemplo, al profesor Angel Rojo en unas declaraciones que hizo; la he leído en el informe de la OCDE (...) Yo no he empleado nunca esa expresión, sino que he dicho, para que nadie se alegre, que es la política más blanda que se puede hacer con posibilidades de éxito.» (DS, II/135)

⁴⁶ El esquema del análisis económico implícito en estas políticas se manifiesta con gran claridad en la respuesta del Presidente del Gobierno a una interpelación urgente del líder de la Oposición, el 19 de septiembre de 1984: «Para que se genere la inversión, hay dos condiciones básicas (...). Primera condición: que crezca la demanda (...) de forma que no desordene la economía [y para ello] habría que eliminar el desequilibrio de nuestra balanza exterior. (...) La segunda condición es la expectativa de rentabilidad, que depende de una serie de factores: (...) la moderación de los costes salariales (...), la moderación del precio del dinero (...)» (DS, II/145) El círculo se cierra: por una parte, los crecimientos de la demanda no pueden contradecir el esfuerzo por el equilibrio del sector exterior, por lo que es necesaria la contención de la inflación; y por otra, la mejora de expectativas empresariales se hará realidad cuando la contención de los costes salariales y de los tipos de interés facilite el saneamiento y la recuperación del excedente.

⁴⁷ Ya que la toma de posesión del Gobierno fue el 3 de diciembre de 1982, se prorrogó el presupuesto de ese

La primera idea es que la política de gestión macroeconómica carece de contenidos ideológicos, porque «todos los Gobiernos de países de economía de mercado deben utilizar los mismos instrumentos (...). Casi podría decirse que no hay política macroeconómica progresista o conservadora.»

En opinión del llamado "super-Ministro", para saber si un Gobierno es o no progresista hay que fijarse en las políticas relacionadas con la igualdad:

«Muy distinta es la situación con relación a la política de la redistribución de los beneficios y los costes sociales. ¿A quién se detrae, a quién se da? Si se intenta salir de una crisis aumentando la desigualdad o intentando reducirla, si se tiene la mirada fija en las capas más brillantes de la sociedad o nos angustia el sufrimiento de quienes peor están en ella, aquí sí que hay, a mi juicio, elementos para definir una derecha y una izquierda.»
(ambas citas en *DS*, II/36)

La respuesta a las preguntas de Boyer la da Felipe González en el último debate de política general de la primera legislatura socialista, al hacer un largo repaso de la política social, entendida como necesaria compensación a la política de ajustes:

año para dar tiempo a que Boyer pudiera preparar sus primeros presupuestos.

«En el desempleo se ha pasado de 400.000 millones en 1982 a 800.000 que se presupuestarán para el año que viene [1986] (...) sin comparación con la evolución del paro en España. (...) En pensiones (...) tanto las mínimas como las medias han superado durante los tres años de Gobierno la inflación prevista y la resultante (...) se ha pasado de 1.580.000 millones a 2.600.000 millones. (...) Las pensiones del FONAS son, lamentablemente, de 14.000 pesetas, pero durante este Gobierno se han incrementado en un cien por cien (...) En sanidad (...) durante este Gobierno se ha incrementado la cobertura en más de cuatro millones de ciudadanos (...).» (DS, II/237)

La cita es larga, pero creemos que está justificada por cuanto resume el punto de vista de la mayoría política en cuanto al carácter progresista de la política social desarrollada. De esta forma, se refuerza la concepción según la cual hay que potenciar el funcionamiento del mercado como medio para lograr la superación de la crisis y el crecimiento de la economía, y debe compensarse con una política social beligerante el aumento de las desigualdades generado por las políticas de crecimiento.

Nada más iniciarse la segunda legislatura con mayoría parlamentaria y Gobierno del PSOE, los sindicatos empiezan a manifestar su rechazo frontal a la política económica. El Gobierno, sin embargo, siguió manteniendo que la mejor política distributiva

era la de moderación salarial por ser capaz de crear empleo y frenar la inflación, moderación que quedaría compensada con una política intensa de gasto social⁴⁸.

Al presentar los Presupuestos para 1987, Carlos Solchaga se había mostrado orgulloso de los buenos resultados de la «política moderada de ajuste salarial», que juzgaba como «uno de los frutos más importantes de la política de saneamiento que el Gobierno socialista llevó a cabo a lo largo del trienio 1983, 1984 y 1985» (DS, III/12). El Ministro de Economía rechazaba la acusación de falta de proyecto político con las siguientes palabras:

⁴⁸ En el debate sobre el estado de la Nación de 1987 (días 24 y 25 de febrero), el Presidente del Gobierno reconocía que se imputaba a la política económica del Gobierno la falta de concertación, pero insistía en la necesidad de la moderación salarial como medio para reducir la inflación sin pérdida de poder adquisitivo para las rentas de los trabajadores y como vía para la recuperación del empleo: «Si perdiéramos la batalla de la inflación habríamos perdido también la de la competitividad y la posibilidad (...) de que el empleo siga creciendo. (...) Sería más fácil si pudiéramos explicar, para que todo el mundo lo entienda, que con una inflación del cinco y una subida salarial en torno a esta misma cifra los trabajadores seguirían ganando poder adquisitivo, y se crearían nuevas posibilidades de producción y empleo» (DS, III/31). La moderación salarial se justifica como una respuesta solidaria de los trabajadores con poder de negociación de rentas respecto a los que no pueden hacerlo. Un incremento de los salarios de convenio superior a la inflación prevista se traduciría rápidamente en repuntes de precios, perjudicando a los «jubilados, pensionistas, funcionarios o personas en el desempleo, es decir, algunos millones de conciudadanos nuestros.»

«El Partido Socialista tiene un proyecto político que pasa por aumentar la igualdad en la sociedad, (...) modernizar el aparato productivo (...) un proyecto que se conecta con la progresividad en el desarrollo de los bienes y servicios públicos como la justicia, como la enseñanza, como la sanidad.» (DS, III/13)

Al referirse a la evolución de la economía española en 1987⁴⁹, Felipe González insistía en el profundo sentido redistributivo que refleja la lucha contra la inflación, frente a los aumentos salariales:

«No es posible seguir menospreciando el impacto que tiene para los ciudadanos que los precios sean o no capaces de reducirse (...) por razones estrictas de bienestar social, por razones estrictas de renta, y sobre todo de la renta de los que menos tienen.» (DS, III/88)

A partir de ese momento se observa un cambio en el enfoque de la política de rentas. El Presidente se refiere a la evolución de las rentas en 1987, en estos términos:

«No sólo ha habido a lo largo del año un crecimiento de los salarios reales, sino también un crecimiento, cambiando la situación anterior, de la participación de las rentas salariales en la renta total (...) cambiando una tendencia que

⁴⁹ Debate sobre el estado de la Nación, 24 y 25 de febrero de 1988. Es, por consiguiente, la última intervención importante del Presidente del Gobierno en las Cortes antes del 14-D.

se venía produciendo con la rápida recuperación del excedente de las empresas.»

La insistencia en la lucha contra la inflación encontraba así una contrapartida en la satisfacción que expresaba González ante la recuperación de la participación de los salarios en el PIB al coste de los factores⁵⁰. Se insinuaba, por tanto, una voluntad de iniciar un proceso de distribución de los beneficios del crecimiento, pero sin renunciar a la ortodoxia de la política económica.

Y se volvía a reclamar, frente a la demanda sindical de acuerdos parciales sobre materias concretas, un acuerdo social global, necesario para que el Gobierno pudiera seguir llevando a cabo las políticas adecuadas para una buena gestión del crecimiento: capaces de permitir a la vez la continuidad de la creación de empleo, la mejora de las rentas del trabajo, el control de los precios y la mejora de la competitividad de la economía.

«Hay que discutir con los interlocutores sociales cuál es la política económica que puede mejorar los resultados económico-sociales de la política del Gobierno. (...) Los interlocutores

⁵⁰ En el mismo debate el Presidente del Gobierno expuso su opinión de que el crecimiento económico estaba permitiendo desde los PGE de 1986 un esfuerzo considerable del gasto en materias como la sanidad, la educación o la mejora del poder adquisitivo de las pensiones, entre otras, aunque sin emplear cifras.

sociales me han reiterado que no quieren entrar en ese debate, pero mantienen la descalificación global, sin más, de la política económica.» (DS, III/89)⁵¹

En la presentación de los Presupuestos para 1988, Solchaga defendió el carácter socialdemócrata de las políticas contra la inflación y el déficit público, apoyándose en el ejemplo de los Gobiernos alemanes y suecos, y rechazando la idea de que «luchar por la redistribución paso a paso y [de manera] que sea compatible con la eficiencia es algo que pertenece a la cultura de la derecha.» (DS, III/69)

El resultado de la política económica, en lo que a rentas factoriales se refiere, se resumía así:

«En 1984 (...) la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB a coste de los factores pasó del 53,24 [%] al 50,43. (...) A lo largo de los años 1985, 86 y 87 la participación de los salarios y beneficios —por cierto, la de los salarios siempre ha estado por encima de la de los beneficios, según los datos de mi Ministerio— se ha mantenido en las mismas proporciones: la primera entre el 50 y el 51, la segunda entre el 49 y el 50.»

⁵¹ Y seguía: «La apelación [de los líderes sindicales] de que esa política [económica] favorece a la empresa pero no al trabajador se contradice cada día con el llamamiento que a veces se hace desde el comité de empresa para que se ayude a su empresa.»

La defensa de la política socialista durante los meses anteriores a la convocatoria de huelga general es muy clara: tras el fuerte ajuste salarial de 1984, no ha habido más redistribución de rentas a favor de los beneficios empresariales, sino que se ha mantenido constante el reparto. A juicio del Gobierno no se puede hablar, por tanto, de persistencia en las políticas de fomento del excedente una vez finalizado el saneamiento⁵².

Vemos, pues, que la tesis del Gobierno es que si bien durante el período de ajuste —comprendido entre la llegada al poder del PSOE y la primera mitad de 1986, aproximadamente— los salarios sufrieron un retroceso en cuanto a su participación en la distribución factorial de la renta⁵³, a partir de 1986

⁵² La idea es reiterada por el Presidente del Gobierno el 14 de febrero de 1989. En respuesta al portavoz de Coalición Popular, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, González afirmó: «No sólo suben los salarios en términos reales sino que sube su participación en la renta total. Lo que ocurre es que hay algunos beneficios que aparecen como escandalosos desde el punto de vista de la opinión pública. Pero el total del crecimiento de las rentas en España se distribuye los tres últimos años [1986, 1987 y 1988] —y tendrá que continuar haciéndolo— más en favor de las rentas salariales que de las no salariales» (DS, III/166). Adolfo Suárez desmintió con dureza tal mejora: «La fuente es la Contabilidad Nacional, del Instituto Nacional, y Cuentas Nacionales de la OCDE: en 1982, la participación de los salarios en la renta nacional era el 50,4; en 1986, el 45,5; y en 1988, el 45,8.»

⁵³ Al respecto, MARTINEZ NOVAL (1992:199-200) señala la poca utilidad de la distribución funcional de la renta para hablar de desigualdad en un país como España, en el que hay entre dos y tres millones de trabajadores

esta tendencia se invierte, y las rentas del trabajo asalariado empiezan a recuperar terreno.

Pero además, el Gobierno socialista mantuvo siempre el argumento de que, en cualquier caso, la política social llevada a cabo habría reducido —y no aumentado, como afirmaban los sindicatos y los economistas críticos— la desigualdad en España. Esta es la idea que defiende Luis MARTINEZ NOVAL cuando, al examinar la política de redistribución de la renta durante la década en que España ha estado bajo gobernación socialista, afirma:

«La evolución en estos nueve años [1980-89] de los salarios, la política fiscal, el sistema de seguridad social y la protección por desempleo facilita la comprensión del fenómeno redistribuidor de la renta (...) en los dos últimos lustros [que acompaña a] los efectos positivos de un incremento acelerado del empleo.» (1992:212)

* * *

(autónomos y agricultores) cuyos ingresos se contabilizan como rentas del capital. También demuestra con un sencillo ejemplo que situaciones aparentemente progresivas desde el punto de vista de la distribución funcional, son en realidad claramente regresivas.

El objetivo de esta apéndice no era en ningún caso hacer un análisis detallado y profundo de las diferentes concepciones existentes en España en cuanto a la política económica. Más bien hemos tratado de hacer un boceto, en trazos muy gruesos, de los rasgos del conflicto social en España durante el mandato del Gobierno socialista. Hemos visto que el enfrentamiento ha sido, fundamentalmente, el resultado de las percepciones sindicales sobre el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta producido durante los años de crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta.

Esas percepciones se basaban casi exclusivamente en el análisis de la evolución agregada de la participación salarial en la renta (distribución factorial o funcional), y del mantenimiento de la proporción del PIB destinada al gasto social pese al incremento de las coberturas, lo que se traduciría, en la visión sindical, en incapacidad del gasto social para mejorar la distribución de la renta.

Los sindicatos han negado la voluntad social del Gobierno aludiendo a la moderación salarial, al aumento de la desigualdad y a la escasez del gasto social y sus nulos efectos como mecanismo para la redistribución de la renta.

Desde el PSOE y el Gobierno, por el contrario, se ha señalado el carácter solidario de la lucha contra la inflación, la prioridad de la distribución personal de la renta sobre la factorial y, en consecuencia, la validez del esfuerzo redistributivo en términos de gasto social como medio para la reducción de la desigualdad en la renta personal.

Como se puede apreciar, el centro de la discusión es la diferente valoración del impacto redistributivo de los gastos sociales: escaso para los sindicatos, y muy importante para el Gobierno.

El objetivo de esta investigación es aportar alguna luz a ese debate. Nuestra hipótesis de trabajo es que los gastos sociales tienen un efecto notable en la distribución personal de la renta, claramente tendente a la reducción de la desigualdad, y a partir de ella sostenemos la tesis de que las opiniones según las cuáles el gasto social no ha podido compensar el aumento de las desigualdades son erróneas.

La contrastación de la hipótesis propuesta y consiguiente demostración de la tesis es el eje de los capítulos que se presentan a continuación.

2. LA MEDICION DE LA DESIGUALDAD

La meta final de esta investigación es llegar a cuantificar los impactos redistributivos del gasto social de las Administraciones Públicas en España en el año 1990, tal como se ha señalado en la «Introducción».

Evidentemente, para ello será necesario, entre otras cosas, usar índices de desigualdad. En concreto, aplicaremos diferentes medidas de desigualdad a tres distribuciones de la renta de las familias: la de la llamada "renta disponible" —que incluye los beneficios del gasto social en metálico—, la de la que identificaremos como "renta inicial" —ingresos de las familias netos del gasto social en metálico— y la de

la que denominaremos "renta final" —que es la distribución obtenida tras añadir la imputación de los gastos sociales en especie a la renta disponible.

En esta segunda parte queremos presentar la problemática de los indicadores de desigualdad, a fin de poder seleccionar los que serán de utilidad para el análisis de la redistribución.

En la primera sección, «Caracterización de las medidas», se expone la tipología más frecuente de los indicadores de desigualdad, y se detallan de la mano de diversos autores las características que se consideran deseables en ellos. Nuestra aportación en esta fase consiste, básicamente, en seleccionar de la amplia axiomática sobre indicadores de desigualdad que aparece en la literatura, aquellos rasgos que tienen mayor relevancia desde el punto de vista del uso de los indicadores para evaluar distribuciones reales, dejando de lado aquellas otras condiciones que tienen más relevancia en el plano teórico.

En la segunda, «Medidas de desigualdad de uso más frecuente», se evalúan las características de los índices que tradicionalmente más se han utilizado en los estudios sobre equidad. En concreto, se hace la definición analítica de las medidas, se las valora en función de las características deseables previamente

expuestas, se las interpreta en términos de la función de bienestar social implícita y se decide, en función de todo lo anterior, cuáles se utilizarán en el capítulo cuarto: los índices de GINI, THEIL y ATKINSON.

Hay que señalar que no nos referiremos al debate sobre el problema de la ordenación de distribuciones por medio del indicador que se utilice para evaluarlas. En principio, el objetivo de la ordenación es poder estimar que una cierta distribución es preferible a otra dada. Sin embargo, con bastante frecuencia se producen dos fenómenos adversos: el primero es que la comparación entre dos distribuciones de renta arroja resultados que pueden ser muy diferentes, dependiendo del índice que se haya empleado; el segundo, que en ocasiones no es posible hacer comparaciones entre distribuciones de la renta por medio de los valores del indicador, unas veces porque el resultado contradice la intuición, y otras porque es ambiguo.

Sin restar importancia a las dificultades que plantea esta problemática, hemos considerado que su contemplación excede considerablemente la pretensión de este capítulo, que tiene para nosotros una vocación decididamente instrumental. No pretendemos, por consiguiente, hacer de las medidas de desigualdad el

eje de nuestro estudio sino que, por el contrario, nos referimos a ellas desde un enfoque eminentemente práctico, como instrumento analítico para evaluar situaciones concretas.

Se hace notar, igualmente, que no hay apenas referencias en este capítulo al criterio de LORENZ (1905), y ello por dos motivos. En primer lugar, prácticamente todos los autores que han tratado de una forma u otra la cuestión de la desigualdad se han referido a la curva de LORENZ —y a la relación de ordenación derivada de ella— tan ampliamente que difícilmente podríamos hacer ninguna aportación interesante al respecto¹; en segundo lugar, la aceptación de la curva de LORENZ como el primer y más relevante instrumento para la evaluación de distribuciones es tan generalizada que, por nuestra parte, no podemos por menos que asumir como propia esa preferencia generalizada y utilizar, sin más, la curva.

¹ Únicamente a título informativo, en ATKINSON (1973, 1975) y en SEN (1973) se ofrece una relación abundante de bibliografía relativa a la curva de Lorenz, y se estudian algunos de los problemas que plantea la ordenación de distribuciones según el criterio de Lorenz. No mencionamos aquí esa bibliografía porque no hemos tenido la oportunidad de acceder a ella en su totalidad. Otro análisis muy detallado de la curva de LORENZ es el artículo de HAINSWORTH (1964).

2.1. Caracterización de las medidas

2.1.1. Dos tipologías de las medidas

2.1.1.1. Medidas objetivas y medidas normativas:

La primera cuestión a la que hay que hacer frente a la hora de trabajar con indicadores de desigualdad es la relativa al empleo de juicios sobre las preferencias sociales. En concreto, se debe tener en cuenta que existen medidas de las que se deriva una función de bienestar, mientras que en otras la función de bienestar es un supuesto previo.

A partir de esta diferenciación del contenido normativo de los indicadores —derivado *ex-post* o

implícito *ex-ante*— se pueden establecer los dos tipos más amplios de medidas de la desigualdad.

Así lo explica Amartya SEN (1973:14-15):

«Por una parte, existen medidas que pretenden estudiar la extensión de la desigualdad en cierto sentido *objetivo*, generalmente empleando alguna medida estadística de la variación relativa de la renta; por otra parte, existen índices que pretenden medir la desigualdad en términos de alguna *noción normativa* del bienestar social, de forma que un mayor grado de desigualdad corresponde a un menor nivel de bienestar social para una renta total dada». (El énfasis es de SEN.)

Así pues, se identifica como medidas **positivas** a las que emplean formulaciones de origen matemático o estadístico para estudiar la dispersión o la concentración de la renta. Son coeficientes que por lo general son aptos para ser aplicados a distribuciones de cualquier tipo de variable, y que a causa de esa aptitud son aprovechados para estudiar distribuciones de renta y de riqueza.

Por su parte, las medidas **normativas** son aquellas en las que se toma como referencia alguna función de preferencias sociales previamente establecida. A partir de la función de bienestar, se define por

métodos matemáticos lo que será específicamente un indicador de desigualdad.

Con respecto a la tipología que acabamos de establecer, es conveniente insistir en la idea de que en los coeficientes considerados positivos no se trata de que haya una total ausencia de juicios sociales: estos aparecen implícitos en la propia formulación matemática, y a partir de ella es con frecuencia fácil derivar la función de bienestar asociada, y por consiguiente evaluar los índices en esos términos de bienestar.

De ello se deriva la existencia de una clara interrelación entre ambos tipos de medida. En ello pone el énfasis SEN (1973:15) cuando escribe:

«...ambos [enfoques], en lo que se refiere a su utilización práctica, no son tan distintos entre sí. Incluso si tomamos la desigualdad como noción objetiva (...) al juzgar los méritos relativos de distintas medidas objetivas de la desigualdad, ciertamente resulta relevante introducir consideraciones normativas.»

Por ello , en opinión del mismo SEN (1973:16), «(...) de una forma u otra, las medidas de desigualdad utilizables han de combinar las características objetivas con las normativas.»

En principio, y en un plano meramente teórico, las medidas positivas serían las que se refieren a **lo que es**. O lo que es igual, servirían para medir el grado de desigualdad existente en una sociedad dada desde un punto de vista pretendidamente neutral. Frente a ellas, las medidas normativas serían todas aquellas cuya utilidad estriba en que realizan la medición con respecto a unos ciertos objetivos sociales, es decir, en relación con **lo que debe ser**.

Lo que ocurre es que la neutralidad de las medidas calificadas de objetivas es sólo aparente. A pesar de que en su formulación original lo sean, en todo caso es posible derivar de ellas un juicio social implícito en forma de función de bienestar. Por consiguiente, incluso estas medidas deben ser empleadas teniendo en cuenta su sesgo.

Esto es lo que quiere decir ATKINSON (1975:68) cuando, de una manera tajante, afirma:

«En primer lugar, el grado de desigualdad no puede medirse, en general, sin introducir juicios sociales. Las medidas tales como el coeficiente de Gini no son puramente "estadísticas" e incorporan juicios implícitos sobre el peso a asignar a la desigualdad en puntos diferentes de la escala de rentas.» (El subrayado es de ATKINSON.)

Debe quedar claro, por lo tanto, que a pesar de que sea más o menos cómodo clasificar los índices de desigualdad en función de su contenido normativo, la taxonomía no es siempre nítida, y en todo caso nunca es totalmente excluyente.

Entre las medidas que analizaremos más adelante, se consideran como positivas el campo de variación, la desviación media relativa, la varianza, el coeficiente de variación, la desviación típica de los logaritmos, el índice de GINI y el de THEIL. Y son claramente normativos los índices de ATKINSON y DALTON.

2.1.1.2. Tres tipos de escala:

Existe otra posible clasificación de las medidas de desigualdad, a la que se refiere SEN (1973:16) y que desarrolla Ignacio ZUBIRI (1985:296). Según esta tipología, existen tres tipos de indicadores: de escala cociente, de escala intervalo y de escala ordinal.

Son medidas de **escala cociente** aquellas en las que no está necesariamente definida la unidad de medida. Tal es el caso del peso o la estatura: con independencia de que se utilice como unidad de peso el quilogramo o la libra, se puede afirmar que un objeto

pesa el doble que otro, y esto siempre es cierto. Analíticamente, dadas dos medidas en escala cociente, I_1 e I_2 , y dos valores de una variable, x_1 y x_2 , se cumple que:

$$I_1=I_2 \Leftrightarrow \frac{I_1(x_1)}{I_1(x_2)} = \frac{I_2(x_1)}{I_2(x_2)}$$

O lo que es igual, cuando se trata de índices en escala cociente, son iguales si y sólo si se cumple que se igualan las razones entre los resultados de aplicar cada uno de los índices al mismo par de valores de la variable.

Mucho menos estrictos son los índices en **escala intervalo**, ya que en ellos no están necesariamente definidos ni la unidad de medición ni el origen de coordenadas a que se refiere la medida. Un buen ejemplo de ellos es la medición de la temperatura: la diferencia entre 100°C y 90°C es el doble que la diferencia entre 100°C y 95°C, y lo mismo sucede si expresamos la temperatura en grados Fahrenheit, en que las cifras son, respectivamente, 212°F, 194°F y 203°F. En este caso, dados dos índices, I_1 e I_2 , y cuatro valores de una variable, x_1 , x_2 , x_3 y x_4 , se cumple que:

$$I_1=I_2 \Leftrightarrow \frac{I_1(x_1)-I_1(x_2)}{I_1(x_3)-I_1(x_4)} = \frac{I_2(x_1)-I_2(x_2)}{I_2(x_3)-I_2(x_4)}$$

Es decir, cuando se trata de medidas en escala intervalo, dos medidas son iguales si y sólo si se igualan los cocientes de las diferencias entre los valores de los índices para cuatro valores de la variable dada, tomados dos a dos. O lo que es igual, resultan equivalentes las diferencias entre valores del índice con independencia de la unidad de medida que se utilice, y también del sistema de coordenadas tomado como referencia.

Por último, las medidas menos exigentes de todas son las de **escala ordinal**, en las que los números empleados no tienen más significado que el de expresar la ordenación. De acuerdo con ello, no existe unidad de medida ni sistema de referencia: los números son, simplemente, números. Es lo que se expresa de la siguiente manera: dadas dos medidas, I_1 e I_2 , y dos valores de una variable, x_1 y x_2 , se cumple que:

$$I_1=I_2 \Leftrightarrow I_1(x_1) \geq I_1(x_2) \text{ y a la vez } I_2(x_1) \geq I_2(x_2)$$

Es decir, dos medidas en escala ordinal son iguales si y sólo si es cierto que la ordenación resultante de su aplicación es la misma sea cual fuere la medida que se utilice. A modo de ejemplo, en este tipo de índices tiene el mismo significado que los valores para dos variables sean $I_1(x_1, x_2) = (1, 2)$ que $I_2(x_1, x_2) = (1, 100)$.

2.1.2. Condiciones deseables en las medidas

Como es lógico, cualquier indicador de dispersión o de concentración no es válido para evaluar el grado de igualdad —o desigualdad— de distribuciones de riqueza o de renta. Nos fijaremos especialmente en los rasgos exigibles a las medidas para su uso como indicadores de desigualdad de renta, por ser ese el objetivo de nuestro trabajo.

Debemos señalar que aludiremos a rasgos que hacen adecuado el uso de los indicadores con la estricta finalidad de aplicarlos a distribuciones reales de renta; esto significa que, sin perjuicio de su importancia, no vamos a tratar propiedades normativas de consistencia matemática: nos limitaremos a aquellos requisitos que son convenientes para el investigador deseoso de evaluar la desigualdad en un plano aplicado, y por tanto no teórico.

Previamente a la exposición, a efectos de notación¹, definimos con carácter general el índice de desigualdad como una función

¹ Adoptamos como sistema de notación el empleado en ZUBIRI (1985), por ser el que a nuestro juicio tiene mayor claridad de todos cuantos hemos visto emplear a los diferentes autores a los que se cita.

$$C: D_n \times Z^+ \rightarrow R$$

donde D_n es el conjunto de todas las posibles distribuciones de renta entre n individuos, Z^+ es el conjunto de los números enteros positivos, y R es el conjunto de los números reales. El conjunto origen es el producto cartesiano de D_n y Z^+ para que la función esté definida para cualquier $n \in Z^+$.

Esta notación nos permitirá expresar en términos analíticos las condiciones que deben reunir los indicadores de desigualdad.

2.1.2.1. Continuidad y diferenciabilidad:

La primera característica que debe tener un índice de desigualdad es la continuidad matemática. En concreto,

$$\forall x \in D_n, x \neq 0, \exists C(x) \in R$$

BOURGUIGNON (1979:902) considera que este es un requisito imprescindible, si se desea que la interpretación del índice sea lo más inmediata posible. El requisito de continuidad responde a la idea de que debe ser posible aplicar el índice y obtener una medida de la desigualdad para cualquier distribución.

Como apunta ZUBIRI (1985:304), no es posible exigir una continuidad total en el sentido matemático, ya que la mayoría de los indicadores de uso frecuente son funciones homogéneas de grado cero, y las funciones de este tipo no son, en general, continuas en el vector 0 . Por otra parte, no tendría demasiado sentido evaluar la desigualdad de la distribución de una renta nula, en la que todos los individuos tienen la misma renta, pero esta es nula.

Implícita en la noción de continuidad está la de diferenciabilidad, que implica que si se dan variaciones infinitesimales en la distribución de la renta, han de dar como resultado variaciones infinitesimales en el valor de la desigualdad reflejado por el índice. Para BOURGUIGNON, es exigible que la función C sea diferenciable en todos los niveles de renta, por lo que deberían eliminarse medidas como el índice de Gini, que no lo es. Otros autores², consideran aceptable una diferenciabilidad parcial que excluya los niveles de renta total nulos, flexibilidad esta que corre, evidentemente, paralela a la que se otorga respecto a la continuidad.

² Ver, al respecto, FOSTER (1983), SHORROCKS (1985) y ZUBIRI (1985). TOMAS y VILLAR (1992), por su parte, opinan que la diferenciabilidad es una condición exigible, si bien para ellos este axioma tiene una naturaleza eminentemente instrumental.

2.1.2.2. Simetría:

Esta condición ha sido formulada de muy diversas maneras. BOURGUIGNON (1979:902) la expresa diciendo que «la persona que gana la renta es irrelevante».

La condición de simetría, a la que otros autores llaman "principio de anonimia"³ o "imparcialidad"⁴, se puede expresar mediante el uso de una función P de permutación:

$$\forall x \in D_n, \text{ y } \forall P, \text{ si } P(x) \in D_n, C(x) = C(P(x))$$

Así pues, de acuerdo con este principio, si se produce una alteración en una distribución de renta, consistente en que dos individuos intercambian sus ingresos, el valor del índice debe permanecer constante. La formulación en términos de permutación es de FOSTER (1983:107), que dice que una medida de la desigualdad es simétrica si «se puede obtener una distribución y como permutación de otra distribución x , y el valor de la medida permanece constante.»

³ Tal es el caso de SEN (1973:22-23).

⁴ Así lo hace KOLM (1985:321).

2.1.2.3. Homogeneidad respecto a la renta:

Para la mayoría de autores⁵, es deseable que la consecuencia de que todas las rentas se multipliquen por un mismo escalar —lo que significa que las participaciones relativas en la renta total permanecen constantes—, sea que el valor del indicador de desigualdad permanezca constante. Desde este punto de vista, se dice que

$$\forall x \in D_n, \text{ y } \forall \lambda \in R, C(\lambda x) = C(x)$$

Sin embargo, para KOLM (1985:327), que denomina a esta condición "intensividad", no está tan claro el carácter general de este requisito.

KOLM divide las medidas de desigualdad en izquierdistas, derechistas y centristas. Son izquierdistas las medidas que reflejan como un aumento de la desigualdad el aumento equiproporcional de todas las rentas, mientras que un aumento lineal en la misma cantidad en todas las rentas la deja inalterada. Estas medidas cumplen las condiciones

$$C(x + \mu e) = C(x), \text{ y } C(\lambda x) > C(x)$$

⁵ Entre ellos y principalmente, BOURGUIGNON (1979:902) y FOSTER (1983:108).

donde μ es un número real positivo, y e representa la distribución igualitaria de la renta.

Por el contrario, son derechistas las que, ante un aumento lineal de todas las rentas, dan como resultado una reducción de la desigualdad, mientras que un aumento equiproporcional la deja inalterada, o lo que es igual,

$$C(x+\mu e) < C(x), \text{ y } C(\lambda x) = C(x)$$

Por último, KOLM (1985:327) llama centristas a los índices que contradicen los dos tipos anteriores, es decir, los que reflejan la idea de que «un aumento igual en todas las rentas disminuye la desigualdad, [y] que un aumento equiproporcional de todas las rentas la aumenta», lo que se representa por medio de la expresión

$$C(x+\mu e) < C(x), \text{ y } C(\lambda x) > C(x)$$

La posición de KOLM (1985:324) es que lo deseable es que las medidas cumplan, simultáneamente, la condición de homogeneidad respecto a la renta —el aumento de rentas equiproporcional deja inalterado el valor del índice— y la que podemos denominar “incrementalidad” de renta —el aumento lineal tampoco altera la desigualdad—. Es decir, que son igualmente deseables las condiciones:

$$C(x+\mu e)=C(x), \text{ y } C(\lambda x)=C(x)$$

Por nuestra parte, no podemos por menos que llamar la atención sobre el optimismo de este autor. Un índice que fuera insensible simultáneamente a las variaciones lineales y equiproporcionales de las rentas sería de una extremada complejidad, y difícilmente interpretable. Como se verá más adelante, la mayoría de las medidas con las que se trabaja habitualmente cumplen la condición de intensividad en sentido estricto.

2.1.2.4. Homogeneidad respecto a la población:

Todos los autores citados están de acuerdo en que las medidas de desigualdad deben ser homogéneas con respecto a la población. En virtud de este principio, si se multiplica por un mismo escalar el tamaño de todos los conjuntos de individuos con la misma renta, el valor del índice no debe variar.

Así pues, mientras en la condición de homogeneidad anteriormente expuesta las rentas se incrementaban al multiplicar las de todos los individuos por un mismo escalar, la homogeneidad respecto a la población consiste en que el aumento de la renta total se debe a

que se multiplica es el número de personas en cada nivel de renta:

Sea $n_i \in \mathbb{Z}^+$ el número de individuos con renta x_i ,

de manera que $\sum_{i=1}^j n_i = n$;

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $\lambda x \in D_{\lambda n}$ como $\lambda x = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$;

entonces $\forall \lambda \in \mathbb{R} \ C(x) = C(\lambda x)$

La combinación de los dos criterios de homogeneidad expuestos se puede resumir en la afirmación de que las medidas de la desigualdad han de ser indiferentes al hecho de que se produzca cualquier alteración en la distribución que deje inalterada la renta media y las participaciones relativas en la renta total de todos los grupos de individuos con la misma renta.

2.1.2.5. Función creciente de la desigualdad:

Dado que el objetivo de cualquier índice es medir la desigualdad, es deseable que el valor del índice sea mayor cuanto mayor sea la desigualdad. Esto se concreta en la noción de que el índice correspondiente a cualquier distribución ha de ser siempre mayor o igual que el índice de la distribución igualitaria, y

sólo es igual, precisamente cuando la distribución sea la igualitaria. Así:

$$\forall x \in D_n, \text{ y } \forall \lambda \in \mathbb{R} \text{ tal que } \lambda e \in D_n, \Rightarrow C(x) \geq C(\lambda e)$$

$$\text{y } C(x) = C(\lambda e) \Leftrightarrow \exists \mu \in \mathbb{R} \text{ tal que } x = \mu e$$

La primera condición se interpreta de inmediato. La segunda debe leerse en el sentido de que el índice de la distribución x sólo coincide con el de la distribución igualitaria si se puede expresar x como producto de un escalar μ por la distribución igualitaria e .

De la anterior propiedad se pueden derivar inmediatamente dos más. La primera es que cuando la distribución es igualitaria —y por tanto, no hay desigualdad—, el valor del índice es cero. Combinando esta propiedad con la anterior se deduce valor positivo para cualquier distribución no igualitaria:

$$C(x) = 0 \Leftrightarrow \exists \mu \in \mathbb{R} \text{ tal que } x = \mu e$$

$$\text{y } \forall x \in D_n, C(x) \geq 0$$

Una consecuencia adicional es que el valor máximo del índice se alcanzará cuando toda la renta esté concentrada en un sólo individuo. Más en concreto, es deseable una condición de normalidad, que implica que la desigualdad máxima se corresponde con un valor

unitario del indicador. Esta condición se puede expresar así:

Dada $C:D_n \times Z^+ \rightarrow R \exists H$ tal que

$$H(C):R \rightarrow [0,1]$$

lo que significa que se puede definir una función de transformación H , que aplicada a C hace que el conjunto imagen de la función pase de ser R a ser $[0,1]$.

La normalización de los índices que no sean normales por su propia definición facilita la comparación de los resultados de su aplicación a cualquier distribución de la renta, ya que la interpretación de los valores obtenidos es siempre la misma, al oscilar todos en el mismo intervalo.

2.1.2.6. Principio de las transferencias:

Suele ser denominado "principio de PIGOU-DALTON", por haber sido enunciado originalmente por estos autores⁶. En general, el principio afirma que toda transferencia de renta de un individuo a otro más rico ha de aumentar el valor de la desigualdad, y recíprocamente:

⁶ En PIGOU (1912) y DALTON (1920).

toda transferencia de un individuo a otro más pobre ha de reducir el índice.

Sin embargo, como señala ZUBIRI (1985:300), es preciso poner algún requisito a las transferencias. ZUBIRI entiende que la transferencia, con independencia de su direccionalidad, ha de ser inferior a la semidiferencia entre las rentas iniciales de los individuos afectados (el dador y el receptor). De esta forma se tendría:

Sea $x \in D_n$, con x_i, x_j componentes de x , y $x_i > x_j$;

$$\text{si } \exists h > 0 \text{ tal que } \frac{x_i - x_j}{2} \geq h$$

y se define $x' \in D_n$ como $x'_r = x_r \quad \forall r \neq i, j$,

$$x'_i = x_i - h, \quad x'_j = x_j + h;$$

entonces, $C(x) > C(x')$

Veamos el porqué de esta restricción a la transferencia. Es evidente que si se cumple la condición planteada como lo hace ZUBIRI, la transferencia de renta h del individuo más rico —con renta x_i — al más pobre —con renta x_j —, reduce la diferencia de rentas entre ambos sin que se altere su posición relativa en la ordenación de todos los individuos según la renta. Y ello implica que se reduce la desigualdad, lo que equivale a decir que la

desigualdad medida en la distribución x' , resultante de la transferencia, es menor que la inicial, medida en la distribución x .

¿Qué ocurriría si la transferencia fuera exactamente igual a la semidiferencia entre las rentas iniciales? De acuerdo con ZUBIRI, se alcanza la máxima reducción de la desigualdad posible, ya que en ese caso las rentas de los dos individuos se igualan en el valor intermedio de las rentas iniciales.

Sin embargo, en nuestra opinión, la restricción es excesiva. En efecto, resulta evidente que la desigualdad se reduce en todos los casos en los que la transferencia cumple la siguiente condición:

$$h \in]0, x_i - x_j[$$

Dejamos fuera del intervalo la transferencia $h=0$, porque si no hay transferencia no hay alteración de la desigualdad. También excluimos $h=x_i-x_j$, porque en ese caso lo que ocurre es un intercambio de rentas entre los dos individuos, y el principio de anonimia nos dice que ello no debe alterar el valor medido de la desigualdad. Por otra parte, la variación de h entre 0 y $(x_i-x_j)/2$ ya ha sido considerada.

Veamos ahora lo que ocurre cuando la oscilación de la transferencia es entre $(x_i-x_j)/2$ y x_i-x_j . A partir

del punto en que la transferencia supera la semidiferencia de las rentas iniciales, la renta del individuo j pasa a ser superior a la del individuo i , y la diferencia entre ambas se va ampliando hasta que se llega al intercambio total de rentas al que nos hemos referido en el párrafo anterior. Mientras la diferencia de rentas sea menor que la inicial, la desigualdad es menor, aunque cuando esta diferencia va creciendo aumenta la desigualdad hasta llegar a tomar el mismo valor que la inicial. Por consiguiente, en nuestra opinión la condición de Pigou-Dalton se debería expresar así:

Sea $x \in D_n$, con x_i, x_j componentes de x , y $x_i > x_j$;
 y sea una transferencia $h > 0$; se define $x' \in D_n$ como

$$x'_r = x_r \quad \forall r \neq i, j, \quad x'_i = x_i - h,$$

$$x'_j = x_j + h; \text{ entonces:}$$

$$C(x) > C(x') \Leftrightarrow h \in]0, x_i - x_j[;$$

$$C(x) - C(x') \text{ es creciente} \Leftrightarrow h \in \left[0, \frac{x_i - x_j}{2} \right];$$

$$C(x) - C(x') \text{ es máximo} \Leftrightarrow h = \left[\frac{x_i - x_j}{2} \right];$$

$$C(x) - C(x') \text{ es decreciente} \Leftrightarrow h \in \left[\frac{x_i - x_j}{2}, x_i - x_j \right]$$

$$C(x) = C(x') \Leftrightarrow h = x_i - x_j$$

$$C(x) < C(x') \Leftrightarrow h > x_i - x_j$$

Así pues, según esta nueva formulación del principio de las transferencias, todo indicador de desigualdad ha de cumplir que:

i) Cualquier transferencia positiva de renta de un individuo a otro más pobre reduce la desigualdad si la transferencia es menor que la diferencia entre las rentas iniciales.

ii) La reducción de la desigualdad es creciente mientras la transferencia es inferior a la semidiferencia de las rentas iniciales, y es máxima cuando se alcanza ese valor.

iii) Por el contrario, la reducción de la desigualdad pasa a ser decreciente cuando la transferencia supera la semidiferencia de las rentas iniciales, y se anula cuando se iguala con la diferencia de las rentas iniciales.

iv) La desigualdad aumenta cuando la transferencia es superior a la diferencia entre las rentas iniciales.

De la condición de PIGOU-DALTON, ZUBIRI (1985:302) extrae un corolario. La diferencia entre las variaciones de la desigualdad debidas a modificaciones en las rentas de dos individuos tiene el mismo signo

que la diferencia entre las rentas iniciales de los mismos. Es decir:

$\forall x \in D_n$; dadas x_i, x_j , componentes de x con $x_i \neq x_j$

$$\left(\frac{\partial C}{\partial x_i} - \frac{\partial C}{\partial x_j} \right) (x_i - x_j) > 0$$

Veamos el significado de esta expresión. Si $x_i > x_j$, la diferencia entre ambas —el segundo término del primer miembro de la desigualdad— es positiva. Entonces, para que se cumpla la desigualdad, también debe ser positivo el primer término del primer miembro. Por consiguiente, ha de ser cierto que $(\partial C / \partial x_i) > (\partial C / \partial x_j)$.

O lo que es igual: cuanto mayor sea la renta de un individuo, mayor será la variación en el índice de desigualdad resultante de una variación en su renta, y viceversa.

2.1.3. Resumen de las condiciones propuestas

Hemos estudiado un conjunto de propiedades que consideramos deseables para las medidas de la desigualdad desde el punto de vista de la Economía Aplicada, es decir, como instrumento útil de inmediato para la evaluación de la distribución de la renta existente en una sociedad en concreto.

Existen otras muchas condiciones que, desde una vocación más teórica, son planteadas por diferentes autores⁷. Sin rechazar por nuestra parte tales planteamientos, nuestra meta es poder cualificar los indicadores de uso más frecuente a los efectos de su potencial explicativo inmediato.

Así pues, nos limitamos a ocho condiciones. La continuidad en todos los puntos excepto el cero equivale a que todo indicador ha de ser aplicable a

⁷ En ZUBIRI (1985) se presenta toda una serie de requisitos que tienen más interés desde el punto de vista de la Matemática que para nuestro objetivo final. También en SEN (1973) se ofrece una gama de condiciones deseables, más en la línea del análisis de las funciones de bienestar. Más recientemente, RUIZ CASTILLO (1993) sintetiza algunas de esas condiciones de matemática pura. Por último, queremos insistir en un hecho: la condición más apreciable en cualquier medida de la desigualdad consiste en ser coherente con una noción más o menos intuitiva de la desigualdad, lo que podríamos aventurar que es tanto como decir que sea coherente con la apreciación derivada de la curva de Lorenz.

cualquier distribución de una renta global no nula. La diferenciabilidad significa que alteraciones pequeñas en la distribución han de provocar alteraciones pequeñas en el valor medido de la desigualdad.

La condición de simetría o anonimía hace que el valor de la desigualdad no dependa de la personalidad de los perceptores de cada nivel de renta, mientras que el principio de las transferencias indica que toda transferencia —dentro de ciertas especificaciones— de un individuo a otro más rico aumenta la desigualdad.

La intensividad implica que al multiplicarse homotéticamente las rentas la desigualdad permanece constante; la aditividad supone lo mismo para incrementos lineales; la homogeneidad respecto a la población exige la invariabilidad de la desigualdad ante aumentos proporcionales del número de miembros de la sociedad ubicados en el mismo nivel de renta.

Por último, el crecimiento con la desigualdad indica que la relación entre desigualdad real y desigualdad medida es directa, y la condición adicional de normalidad permite comparar los valores obtenidos por medio de medidas diferentes, al oscilar todos ellos entre cero y uno.

2.2. Las medidas de la desigualdad de uso más frecuente y sus principales propiedades¹

2.2.1. El campo de variación

2.2.1.1. Definición:

El campo de variación **E** es la más sencilla de las medidas de la desigualdad que vamos a considerar. Se trata de un índice objetivo procedente de la estadística, que se define como la diferencia relativa entre la renta más alta y la más baja. Así:

¹ Las demostraciones del cumplimiento o incumplimiento de propiedades se han reunido, para facilitar la lectura del texto, en el Apéndice «Demostraciones», en el que aparecen numeradas correlativamente como «D.1», «D.2», etc. A ellas nos remitiremos en cada caso.

Dados n individuos, sea x_i la renta del individuo

i -ésimo y μ la renta media, con $n\mu = \sum_{i=1}^n x_i$;

entonces, $E = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{\mu}$ con $i=1, \dots, n$

Es evidente que se trata de una medida muy elemental, ya que sólo tiene en cuenta las rentas de los dos individuos extremos, ignorando la distribución de las rentas intermedias. Amartya SEN (1973:41) muestra gráficamente el caso de dos distribuciones de renta que reflejan que el campo de variación contradice la idea intuitiva de desigualdad.

En realidad, el ejemplo de SEN es representativo de un caso general: por la construcción de E , al comparar dos distribuciones con la misma renta media μ , es posible, si en una de ellas la mayoría de individuos disfrutan de la renta μ y en la otra hay una división tajante entre ricos y pobres —por estar todas las rentas alejadas de μ , unas por debajo y otras por encima—, que la desigualdad de la primera en términos de campo de variación sea muy superior a la de la segunda, cuando intuitivamente parece claro que es la segunda distribución la que adolece de mayor desigualdad.

2.2.1.2. La función de bienestar asociada:

La función de bienestar de **E** es, lógicamente, muy simple. De hecho, se puede definir como

$$W_E = \alpha (\text{máx } x_i + \text{mín } x_i) \text{ con } i=1, \dots, n, \alpha \in \mathbb{R}$$

El parámetro α refleja la relación entre la renta de los individuos y el bienestar social.

Desde el punto de vista de la función de bienestar, como era de prever, el campo de variación refleja una concepción muy poco igualitaria del bienestar. En efecto, de acuerdo con la expresión de W_E , el bienestar sólo depende de las rentas extremas, ignorando la situación de los individuos intermedios.

Además, se trata de una formulación meramente aditiva de corte utilitarista². El problema estriba,

² A este tipo de funciones de bienestar social se las llama "benthamitas", de BENTHAM (1789), que fue el primero en formularlas. La función de bienestar de BENTHAM se puede definir como

$$W_B = \alpha (U_A + U_B)$$

Con ello, la curva de indiferencia social entre las utilidades de los individuos **A** y **B** es una diagonal invertida respecto al origen de coordenadas, es decir, el lugar geométrico de todos los puntos del plano con igual suma de coordenadas. Por consiguiente, en este enfoque el bienestar resultante de concentrar toda la renta en un sólo individuo es el mismo que el de distribuir los ingresos igualitariamente, mientras la suma sea la misma en ambos casos. En SEN (1973:30) se demuestra que en el caso de que un individuo obtenga

por tanto, en que el utilitarismo toma como punto de partida una función de utilidad lineal igual para todos los miembros de la sociedad, lo que da como resultado que es indiferente, en términos de bienestar social, incrementar en una misma cantidad la renta de cualquier individuo. Y especialmente, que un aumento h en la renta del individuo más pobre produce el mismo incremento de bienestar que un incremento igual en la renta del individuo más rico. Así:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; $x_1 = \text{máx } x_i$, y $x_n = \text{mín } x_i \quad \forall i=1, \dots, n$;

Se define $x' \in D_n$ como $x'_j = x_j \quad \forall j \neq 1$, $x'_1 = x_1 + h$

y $x'' \in D_n$ como $x''_j = x_j \quad \forall j \neq n$, $x''_n = x_n + h$

Entonces, $W_E(x') = \alpha[(x_1 + h) + x_n] = \alpha[x_1 + (x_n + h)] = W_E(x'')$

Así pues, la función de bienestar W_E es totalmente insensible a la personalidad del receptor del incremento de renta h . Es lo que SEN (1973:29) expresa así:

«El problema (...) es que la maximización de la suma de las utilidades individuales no está de ningún modo relacionada con la distribución interpersonal de esa suma.»³

una utilidad mayor a cada nivel de renta, la maximización del bienestar se consigue aumentando precisamente la renta de este individuo privilegiado. Con ello queda despejada cualquier duda sobre el carácter escasamente igualitario de las funciones de bienestar de tipo utilitarista aditivo.

³ SEN (1973:29). Este autor es extremadamente crítico con los planteamientos utilitaristas, a los que dedica

Así pues, a pesar de tratarse de un índice claramente positivo, el juicio en términos del contenido de bienestar implícito en el campo de variación es, en nuestra opinión, negativo.

2.2.1.3. Características:

La condición de continuidad exige que exista un valor de la desigualdad para cualquier distribución de la renta, aunque ya se ha señalado que se acepta que no sea posible dar un valor a la desigualdad resultante del reparto de una renta total nula.

El campo de variación es una función continua en este sentido. En efecto, es fácil comprobar que para cualquier distribución posible de una renta no nula,

párrafos de alguna dureza, como el citado. También rechaza la posibilidad de hacer juicios de bienestar empleando exclusivamente el criterio de PARETO, por considerarlo claramente insuficiente. En las páginas 19-20 del mismo libro escribe: «Si la suerte de los pobres no puede mejorarse sin reducir la opulencia de los ricos, la situación será un óptimo de PARETO a pesar de la disparidad entre ricos y pobres. (...) La casi exclusiva preocupación por el óptimo de PARETO en la moderna economía del bienestar no permite que esta atractiva rama del estudio sea especialmente adecuada para investigar los problemas de la desigualdad.» Es en virtud de esta afirmación como hemos decidido no tener en cuenta la distribución óptima de PARETO como marco de referencia. Para el análisis de este concepto desde diversos puntos de vista ver BRENNAN (1973), GOLDFARB (1970), HOCHMAN y RODGERS (1969, 1970), MEYER y SIPLEY (1970), y MUSGRAVE (1970).

se puede establecer cuál es el individuo que percibe la mayor renta, y cuál es el que recibe la menor.

El único punto de discontinuidad se da en el caso de que la renta total sea nula, en el que se llega a un valor no real, dado que es $0/0$. (Ver D.1)

El campo de variación, por el contrario, no cumple la condición de diferenciabilidad. Es perfectamente posible realizar alteraciones infinitesimales en la distribución de la renta —y cambios de mayor relevancia— sin que se produzca cambio alguno en el valor de E . De hecho, cualquier modificación en una renta no extrema se inscribe dentro de esta situación. (Ver D.2)

Así pues, dado que es posible producir una alteración en la distribución de la renta sin que se modifique el valor de E , este indicador no es diferenciable en el sentido que se exige de acuerdo con lo señalado en el epígrafe 2.1.2.1.

Resulta evidente que el campo de variación cumple la condición de simetría⁴. Para ello basta con suponer que se intercambian los ingresos entre los individuos que perciben, respectivamente, la renta más alta y la

⁴ Recordemos que esta condición exige que el valor del coeficiente de desigualdad sea insensible a cambios en la personalidad de los individuos que perciben cada renta.

más baja, ya que son irrelevantes las rentas de todos los demás. (Ver D.3)

Además, por la construcción de **E**, son irrelevantes los intercambios de renta entre cualquier par de individuos con rentas no extremas, y también entre cualquier individuo y el que ostenta la renta máxima o la mínima. Por lo tanto, **E** es una medida de la desigualdad que respeta el principio de anonimia.

Como se ha señalado, nos quedamos con la condición de intensividad en el sentido estricto que se expone al principio del epígrafe 2.1.2.3.

Hay que ver qué sucede en el caso de multiplicar todas las rentas por el mismo factor real y positivo λ (si el factor λ es mayor que la unidad, las rentas experimentan un incremento, mientras que si λ varía entre cero y la unidad, se reducen; el caso de un multiplicador negativo carece de sentido).

Se puede demostrar (ver D.4) que el valor de **E** permanece invariable ante una alteración en la distribución de la renta consistente en un aumento —o disminución— equiproporcional de todas las rentas.

Resulta interesante recoger la aportación de KOLM ya citada respecto al carácter "derechista", "centrista" o "izquierdista" de las medidas de la

desigualdad. En este caso, dado que se cumple la intensividad, la única posibilidad es el *derechismo*⁵. Para comprobar si es así nos limitamos a ver qué ocurre cuando la variación de las rentas no es intensiva, sino aditiva. (Ver D.5)

A la vista de que $E(x') < E(x)$, podemos afirmar que el campo de variación cumple la condición de intensividad, y es una medida de la desigualdad *derechista* en el sentido de KOLM.

El campo de variación E cumple también la condición de homogeneidad con respecto a la población, ya que no altera su valor por el hecho de que se multiplique por un mismo escalar la cantidad de individuos situados en cada nivel de renta.

Esta propiedad se debe, en este caso, a que no se produce alteración de ninguna renta individual, al tiempo que la renta media permanece constante, puesto que el factor que multiplica la renta total es el mismo que el que multiplica la población. (Ver D.6)

De lo que se deduce que E es una medida doblemente intensiva: el índice de desigualdad permanece

⁵ Como se explicó en su momento, las medidas izquierdistas y centristas reflejan como aumento de la desigualdad la variación equiproporcional de rentas; sólo las *derechistas* son intensivas, y además cumplen el principio de que un aumento lineal de la renta reduce la desigualdad.

invariable ante toda variación en la distribución de la renta que no modifique la renta media ni la participación relativa en la renta total de cada uno de los grupos formados por individuos con la misma renta.

Verificar la condición de crecimiento equivale a demostrar que la desigualdad de la distribución igualitaria es cero, $E(e)=0$, que para cualquier otra distribución es positivo, $E(x)>0$ si $x \neq 0$, y que para una distribución en la que toda la renta se concentra en un solo individuo el valor de E es máximo. Es fácil comprobar la primera de las tres subcondiciones. (Ver D.7.i)

De la propia definición de E se deduce que se verifica la segunda subcondición. Sea cual fuere la distribución de la renta, siempre que esta no sea igualitaria, se cumple que $\text{máx } x > \text{mín } x$, por lo que, evidentemente, $E > 0$.

Igualmente es sencillo demostrar que el valor de E es máximo cuando la distribución es totalmente no igualitaria⁶ (ver D.7.ii), con lo cual vemos que

⁶ Denominaremos así en adelante a la distribución de la renta en que ésta está totalmente concentrada en un solo individuo, ya que este es a nuestro juicio el caso menos igualitario. Entendemos que un indicador que dé un valor bajo de desigualdad a causa de que todos los individuos menos uno tienen la misma renta, siendo esta nula, no tiene ninguna validez.

efectivamente E es un indicador creciente con la desigualdad.

Una cualidad adicional es la normalidad. Resulta muy fácil redefinir E para que su valor máximo sea la unidad. (Ver D.8)

La comprobación del principio de las transferencias resulta más compleja que las de las condiciones anteriores, lo que se debe, precisamente, a la extremada sencillez de la formulación de E .

El comportamiento de E en este caso no es homogéneo, sino que varía en función de la posición que ocupen los individuos que participan en la transferencia de renta. Sin embargo, es suficiente demostrar que en algún caso no se cumple la propiedad.

Y es evidente que, dada una distribución x , toda transferencia h de un individuo con renta x_j a otro más pobre con renta x_k , sin ser ninguno de los dos el receptor de una de las rentas extremas, mantiene constante el valor de E siempre que se cumpla que $h \leq x_j - x_k$, porque no hay cambio en las rentas extremas. Por consiguiente, no se cumple la condición.

Se puede ampliar este caso calculando qué transferencia entre individuos intermedios sería necesaria para que se modificara la desigualdad

medida. Esto ocurrirá cuando, como resultado de la transferencia, el individuo receptor pase a tener la renta máxima en la nueva distribución, es decir, cuando la transferencia sea superior a la diferencia entre la renta del receptor y la máxima. (Ver D.9)

Lo mismo sucede cuando la transferencia es mayor que la diferencia entre la renta del dador y la renta mínima. La demostración, de la que hacemos gracia, es similar a la precedente. Por lo tanto, transferencias entre individuos con rentas no extremas no sólo no cumplen el principio de las transferencias, sino que pueden contradecirlo, al producirse un aumento de la desigualdad por la vía de transferir renta de un individuo más rico.

2.2.2. La desviación media relativa

2.2.2.1. Definición:

Una forma de considerar toda la distribución, y no sólo los extremos, es comparar cada una de las rentas individuales con la renta media, sumar los valores absolutos de las diferencias y ponerlos en relación con la renta total. De esta forma se define:

Dados n individuos, sea x_i la renta del individuo

i -ésimo y μ la renta media, con $n\mu = \sum_{i=1}^n x_i$; entonces,

$$M = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu - x_i|}{n\mu}$$

Por construcción, es evidente que $M=0$ si la distribución es igualitaria, ya que todas las rentas se igualan a la media y por tanto todas las diferencias se anulan. Veamos que sucede en el caso opuesto, es decir, cuando toda la renta está concentrada en un sólo individuo:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$, con $x_i = 0 \forall i=2, \dots, n$, y $x_1 = x$;

$$\text{entonces, } M = \frac{[(n-1)|\mu|] + [n\mu - \mu]}{n\mu} = \frac{2(n-1)}{n}$$

Evidentemente, esta es una desventaja de la desviación media relativa, ya que su valor en el caso de máxima desigualdad es independiente de la renta global, variando según el número de miembros de la población evaluada. En consecuencia, dos poblaciones con desigualdad máxima y diferente número de miembros arrojarán valores del índice diferentes, aunque al crecer n se irían aproximando al límite 2.

Por otra parte, M no es sensible a las transferencias de renta que tengan lugar entre individuos que estén al mismo lado de μ , dado que se incrementa una diferencia $|\mu - x_i|$, pero se reduce en la misma cantidad otra $|\mu - x_j|$, con lo que al sumarlas M permanece constante (un ejemplo gráfico de este caso se encuentra en SEN (1973:42)).

2.2.2.2. La función de bienestar asociada

La desviación media relativa tiene un sustrato en términos de bienestar social mucho más igualitario que el campo de variación, ya que tiene en cuenta las rentas de todos los miembros de la población.

Sin embargo, tiene todavía limitaciones, ya que todas las rentas —es decir, sus diferencias con respecto a la media— tienen la misma ponderación a la

hora de evaluar el bienestar social. Por tanto, podemos hablar de una función de bienestar de tipo aditivo, como en el caso del campo de variación, aunque más representativa de la posición del conjunto de la sociedad. Es una función como esta:

$$W_M = \alpha \sum_{i=1}^n x_i$$

Como en el caso anterior, el parámetro α indica la relación entre la renta y el bienestar, y el bienestar de la sociedad depende no ya de las rentas de los individuos extremos, sino de las de todos los que forman parte de la población. Seguimos, sin embargo, en el terreno de las funciones de bienestar aditivas, a las que es de aplicación, con carácter general, cuanto ya se ha dicho sobre el campo de variación.

2.2.2.3. Características:

La desviación media relativa es una función continua en el sentido de que es posible calcular su valor para cualquier distribución de la renta. En efecto, para cualquier distribución de una renta total no nula, es posible calcular la renta media y la diferencia entre la renta de cualquier individuo y la media μ . Esta

propiedad, por consiguiente, se desprende de la propia sencillez en la definición de M .

En el caso de renta global nula la desviación media relativa no es un número real, ya que produce el cociente $0/0$, al ser la renta media nula. (Ver D.10)

En cuanto a la diferenciabilidad, se puede comprobar que M se altera levemente ante una variación muy reducida en la renta de uno de los individuos de la población. (Ver D.11)

La condición de simetría se deriva directamente de la propia formulación de la desviación media, al tratarse de una medida de desigualdad que no depende de la ordenación en función de las rentas de la población. Este es un resultado general, que utilizaremos al evaluar esta condición para las demás medidas que presenten esta característica.

La condición de intensividad se cumple, porque el valor de M queda inalterado al multiplicar todas las rentas individuales por un cierto λ . (Ver D.12)

Lo mismo sucede cuando el incremento de las rentas individuales, en lugar de ser proporcional, es lineal (ver D.13), lo que equivale a decir que M es un indicador de desigualdad KOLM-derechista. También se

verifica la homogeneidad con respecto a la población.
(Ver D.14)

La condición de crecimiento se verificará, al cumplirse las tres condiciones suficientes de la misma. En efecto, la nulidad de M en el caso de distribución igualitaria es inmediata, ya que si todas las rentas son iguales a la media, al calcular la desviación el numerador se anula. También es inmediata la condición de positividad, por ser todas las constantes positivas y aplicarse valores absolutos a la variable del numerador. Es fácil comprobar que el valor máximo de M se alcanza cuando toda la renta se concentra en un solo individuo, puesto que ya dijimos que en ese caso M vale $2(n-1)/n$. (Ver D.15)

Debemos cuestionarnos, por último, qué ocurre cuando se produce una transferencia de un individuo más rico a otro más pobre. Como es fácil de ver, no se cumple en este caso el principio de las transferencias en general, ya que cualquier transferencia de renta entre dos individuos cuya renta esté al mismo lado de la media μ deja inalterado el valor de M . En efecto, si se reduce una renta x_i en una cantidad h para incrementar en la misma cantidad una renta inferior x_j , siendo $x_i, x_j < \mu$ los sumandos respectivos se

transforman en $|x_i - h - \mu|$ y $|x_j + h - \mu|$, anulándose mutuamente las variaciones.

Es evidente, por tanto, que existen muchas relaciones de transferencia entre individuos que no afectan al valor de M , por lo que la condición de PIGOU-DALTON no se cumple.

2.2.3. La varianza

2.2.3.1. Definición:

Para tratar de poner de manifiesto la diferencia entre las posiciones relativas de los diferentes individuos, se puede dar un paso adelante consistente en elevar al cuadrado las diferencias entre las rentas individuales y la renta media, antes de sumarlas.

Este procedimiento hace que cuanto más distante a la renta media sea una renta individual, mayor sea su peso a la hora de evaluar la desigualdad. O lo que es igual, en palabras de ATKINSON (1970:225), «El uso de la varianza implica una aversión creciente a la desigualdad», aversión que se reflejará directamente en el valor adoptado por la desigualdad.

El indicador resultante no es más que la varianza estadística de la distribución, y se define así:

Dados n individuos, sea x_i la renta del individuo

i -ésimo y μ la renta media, con $n\mu = \sum_{i=1}^n x_i$;

$$\text{entonces, } V = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}$$

Aunque en términos de concepto del bienestar la elevación al cuadrado es una mejora considerable, la varianza mantiene una de las principales limitaciones de la desviación media relativa: la dependencia de la media. En efecto, una distribución puede tener una variación relativa mayor que otra pero, por tener una media μ más baja, dar como resultado una V menor.

La varianza tiene una interpretación estadística bastante sencilla. Su raíz cuadrada es la desviación típica v , y aplicando la desigualdad de TCHEBYCHEV se obtiene un resultado muy preciso: entre la media μ , y k veces la desviación típica v existe, como mínimo, un $100[1-(1/k^2)]\%$ de los individuos.

Dada una cierta k , se puede reescribir V dividiendo las rentas en dos grupos; en el primero, A_1 , colocamos las rentas que cumplen que $|x_i - \mu| > kv$, y en el segundo, A_2 , las restantes observaciones. Así:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n} = \frac{\sum_{A_1} (x_i - \mu)^2}{n} + \frac{\sum_{A_2} (x_i - \mu)^2}{n} \geq \frac{\sum_{A_1} (x_i - \mu)^2}{n}$$

En A_1 se cumple que $(x_i - \mu)^2 > k^2 v^2 \forall i$, de donde

$$V \geq \frac{\sum_{A_1} (x_i - \mu)^2}{n} > k^2 v^2 \text{ fr}(|x_i - \mu| > kv), \text{ de donde}$$

$$\text{fr}(|x_i - \mu| > kv) < \frac{1}{k^2}, \text{ o sea } \text{fr}(|x_i - \mu| \leq kv) = 1 - \frac{1}{k^2}$$

Por ejemplo, dada una población con media 500 y varianza 400 –desviación típica 20–, se puede asegurar que en un entorno de cinco desviaciones típicas respecto a la media –es decir, entre el valor 400 y el 600– estará al menos el $100(1-1/25)=96$ por ciento de los casos.

2.2.3.2. La función de bienestar asociada

La interpretación en términos de bienestar de la varianza difiere de manera notable de las que hemos expuesto con anterioridad para el campo de variación y la desviación media relativa.

Tomando como punto de partida la versión normalizada de la varianza, a la que nos referiremos más adelante, el valor máximo de V es la unidad, y se corresponde con la máxima desigualdad. Por consiguiente, la función de bienestar asociada es

$$W_V = 1 - V = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}$$

con lo que en el caso de máxima desigualdad el valor del bienestar tiende a ser nulo, y en el opuesto alcanza el máximo en la unidad.

De esta formulación se deduce una mejora considerable en la concepción del bienestar implícita, ya que al elevarse al cuadrado las diferencias con la media, la ponderación de las rentas extremas se acentúa. Esto equivale a decir que, en términos de bienestar social, es tan negativa una renta muy por debajo de la media como una que esté muy por encima, lo que supone un avance destacable respecto a las interpretaciones de corte aditivo

2.2.3.3. Características:

Es evidente que V es una función continua, e incluso lo es en el caso de que la renta global sea nula, ya que, al no aparecer la media en el denominador, el valor que se obtiene es $0/n$, que es un número real.

Del mismo modo, V es diferenciable, ya que de su propia definición se desprende que una pequeña modificación en la renta de un individuo produce un cambio también pequeño en el valor de la varianza.

También es inmediata la demostración de la condición de simetría, que es análoga a la que ya hemos realizado para el caso de la desviación media.

Una de las propiedades tradicionalmente conocidas de la varianza es que al multiplicar todos los valores de una distribución por un coeficiente, se multiplica la V por el cuadrado del mismo, por lo que no se trata de una medida intensiva. (Ver D.16)

Cuando la transformación de la distribución consiste en sumar una constante a todos los valores, el resultado permanece constante. Así, V es intensiva respecto a la adición, lo que la configura como una medida KOLM-izquierdista: el aumento equiproporcional de las rentas aumenta la desigualdad, mientras que el aumento lineal la mantiene constante. (Ver D.17)

Para comprobar la homogeneidad respecto a la población, se emplea la construcción habitual. (Ver D.18)

La varianza es una función que crece con la desigualdad. En el caso de distribución igualitaria, $V=0$, para cualquier otro caso $V>0$, y el valor máximo se alcanza cuando toda la renta está concentrada en un solo individuo. El valor máximo es $\mu^2 (n-1)^2$ (Ver D.19)

Normalizar la varianza exige realizar la transformación denominada "estandarización", consistente en modificar los valores de la

distribución restando a cada uno de ellos el valor de la media, y dividiendo el resultado por la desviación típica. Con ello se obtiene una nueva distribución en la que $\mu=0$ y $V=1$.

La varianza cumple el principio de las transferencias, ya que aumenta su valor cuando se hace una transferencia de renta desde un individuo hacia otro cualquiera más rico.

La condición necesaria y suficiente exige que aumente V siempre que la transferencia sea menor a la diferencia entre las rentas iniciales. Se cumple, pero además, y esto es lo más relevante, como por definición $h>0$, sólo disminuye V cuando $x_k>x_j$, es decir, cuando la transferencia parte de cualquier individuo hacia otro más pobre⁷. (Ver D.20)

⁷ Y recíprocamente, cuando la transferencia va del más pobre al más rico aumenta la desigualdad medida por V .

2.2.4. El coeficiente de variación

2.2.4.1. Definición:

Con la finalidad de superar el problema de la dependencia del valor de la renta media, se puede pasar la varianza a términos relativos. De esta forma se puede definir:

$$C = \frac{V^{1/2}}{\mu}$$

Este indicador es el coeficiente de variación, y su principal ventaja sobre la varianza es, precisamente, el ser independiente de la media μ . Aunque es sensible a todo tipo de transferencias, adolece de una neutralidad que no parece deseable: la repercusión sobre C de una transferencia h de un individuo a otro es siempre la misma, con total independencia del nivel de renta del dador y el receptor.

En segundo lugar, como señala SEN (1973:44), la elevación al cuadrado de las diferencias relativas $(x_i - \mu)$ es una forma arbitraria de transformación. Por último, hay que señalar que aun cuando C supone una mejora respecto a V , sigue planteando las diferencias de renta con respecto a la media.

2.2.4.2. La función de bienestar asociada

De la forma normalizada de C , a la que nos referiremos más adelante, se deriva la función de bienestar implícita en el coeficiente de variación, que se puede escribir así:

$$W_C = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(x_i \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2 \right)^{1/2}$$

Tal como ya hemos señalado, las variaciones en el bienestar social derivadas del aumento de la renta de un individuo son totalmente independientes de cuál sea la renta inicial del mismo. En efecto, sea cual sea la x_i que se incremente en una cierta cantidad h , el incremento de μ es el mismo (h/n), con la variación del término elevado al cuadrado sucede lo mismo (se eleva en $h - (h/n)$, y por tanto igual pasa con el sumatorio pequeño.

De ello se deduce que subyace un sustrato igualitarista en el que se da el mismo valor, a efectos sociales, a la mejora en el nivel de vida de cualquier individuo, con lo que C sigue teniendo una limitación importante en cuanto a la relación de los valores de desigualdad y bienestar medidos con las ideas o apreciaciones comunes sobre la desigualdad.

2.2.4.3. Características:

Por ser una transformación de la varianza, el coeficiente de variación hereda la práctica totalidad de las propiedades de aquella.

Es una función continua, aunque en este caso, al aparecer μ en el denominador, carece de valor para el caso de renta global nula. Del mismo modo, es diferenciable en el sentido en que aquí utilizamos este concepto.

Es evidente que cumple el principio de anonimia o simetría y también el de las transferencias. También de manera muy sencilla (ver D.21) se comprueba que, a diferencia de la varianza, el coeficiente de variación es una medida intensiva.

Se puede demostrar que el resultado de incrementar todas las rentas individuales en un mismo valor es una reducción en el valor de C (ver D.22), con lo que volvemos al ya conocido escenario de las medidas KOLM-derechistas, que habíamos abandonado al discutir las características de la varianza.

La permanencia del valor de μ al multiplicar la población por λ y la recepción de la homogeneidad respecto a la población de V hace que C sea igualmente homogénea respecto a la población.

El coeficiente de variación es una medida creciente, que se anula ante una distribución igualitaria de la renta y alcanza el máximo cuando toda la renta es ganada por una sola persona.

BLACKORBY y DONALDSON (1978:70) presentan la formulación normalizada del índice:

$$C = 1 - \frac{1}{\mu} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2 \right]^{1/2}$$

Es fácil comprobar que el valor de este índice normalizado para una distribución igualitaria es nulo, y que en el caso de que toda la renta esté concentrada en un solo individuo es la unidad.

Por último, al igual que la varianza y tal como señala SEN (1973:47), **C** cumple el principio de las transferencias o condición de PIGOU-DALTON.

2.2.5. La desviación típica de los logaritmos

2.2.5.1. Definición:

Al referirnos al coeficiente de variación hemos considerado que uno de sus defectos es que una determinada transferencia de renta de un individuo a otro tiene siempre el mismo impacto, con independencia de cuáles sean los niveles de renta de los sujetos implicados en la transferencia.

Como ya hemos indicado, sería interesante que las transferencias de renta producidas en los niveles más bajos tuvieran una mayor ponderación, o lo que es igual, afectaran de manera más significativa al valor medido de la desigualdad. Una de las mejores posibilidades para conseguirlo es efectuar una transformación, consistente en extraer logaritmos de las rentas antes de calcular la desviación.

Los logaritmos, además de cumplir lo anterior, eliminan el inconveniente derivado de la arbitrariedad de unidades de medida de la renta: un cambio de unidades es una multiplicación por un mismo coeficiente, y al pasar a logaritmos se convierte en la suma de una constante, que queda eliminada al hacer diferencias por pares. En Estadística se suele usar la

media geométrica, pero en los estudios sobre distribución de la renta es más frecuente tomar como referencia la media aritmética (ver ATKINSON (1970) y STARK (1972)).

Podemos, teniendo en cuenta lo anterior, definir la desviación típica de los logaritmos como:

$$L = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log x_i - \log \mu)^2 \right]^{1/2}$$

Esta transformación tiene el efecto de reducir la amplitud de las desviaciones, con lo que se suavizan los efectos de la desigualdad, pero a la vez tiene la cualidad de ponderar más las diferencias de renta y las transferencias que se producen en los niveles de renta más bajos.

Por otra parte, conserva el ya aludido defecto de las medidas anteriores consistente en la comparación de las rentas individuales con la renta media.

2.2.5.2. La función de bienestar asociada:

El empleo de **L** como medida de desigualdad ofrece la posibilidad de tomar como función de bienestar social la simétrica **-L**. Sin embargo, tal función de bienestar tiene el inconveniente de que, como el empleo de

logaritmos provoca una contracción cada vez mayor de las diferencias de renta a medida que crece la renta, la función de bienestar $-L$ «no es cóncava en absoluto para niveles elevados de renta. Si se desea que el bienestar social sea una función cóncava de las rentas individuales, L puede presentar problemas como medida de la desigualdad (...)» (SEN (1973:45)⁸.

2.2.5.3. Características:

La desviación típica de los logaritmos también recibe la mayoría de las propiedades de la varianza. Por definición, es una función diferenciable, y cumple el principio de anonimia. Por el contrario, no es continua en el sentido que aquí consideramos, ya que carece de valor real siempre que haya al menos un individuo con renta nula.

Es también una función intensiva, ya que al multiplicar todas las rentas por un factor λ la renta media se transforma en $\lambda\mu$, con lo que al extraer logaritmos se mantiene constante L . (Ver D.23)

⁸ El mismo SEN (1973) dedica una parte de su trabajo a determinar las condiciones deseables para las funciones de bienestar social, si bien esto excede los objetivos de nuestra investigación.

Por el contrario, no cumple la condición de neutralidad a la adición de rentas, como se desprende de su propia definición, y del hecho de recibir las propiedades de la varianza. En cuanto a la homogeneidad con respecto a la población, se tiene que L es un indicador que mantiene su valor constante cuando se multiplica por una misma constante λ el número de miembros de la población que tienen cada nivel de renta. (Ver D.24)

La desviación de los logaritmos no es creciente con la desigualdad: por una parte, cuando todas las rentas son iguales su valor es nulo; pero por otra, cuando toda la renta de la sociedad está concentrada en un solo individuo, como consecuencia de la discontinuidad en todos los casos en que exista una renta nula, L carece de sentido, ya que hay $(n-1)$ individuos con renta nula. (Ver D.25)

L no es tampoco coherente con la condición de PIGOU-DALTON, ya que al transferirse renta de un individuo a otro más rico no siempre aumenta el valor medido de la desigualdad. En efecto, por término general, dados dos individuos con niveles de renta (x_i, x_j) y $x_i > x_j$, al transformarse las rentas respectivamente en (x_i+h, x_j-h) se mantiene constante la media μ , y aumentan las diferencias respecto al

logaritmo de la media de los logaritmos de las rentas. O lo que es igual, aumenta el valor de los términos del sumatorio correspondientes a los individuos i, j y con ellas el valor de L .

Lo que ocurre es que L es tan extremadamente insensible a las transferencias que se produzcan entre personas de renta alta que, en ciertos casos, se puede obtener como resultado de una transferencia de una persona a otra más rica una disminución de la desigualdad medida, o al menos un no aumento⁹.

⁹ Esta característica se analiza con mayor detalle en DASGUPTA, SEN y STARRETT (1972).

2.2.6. El índice de Gini

2.2.6.1. Definición:

La medida de desigualdad que probablemente se ha empleado con mayor abundancia es el índice de GINI (1912, 1936)¹⁰, emanado directamente de la curva de LORENZ (1905).

En efecto, representando en el eje de abscisas el porcentaje de población acumulado, y en el eje de ordenadas el porcentaje de renta acumulado correspondiente, se obtiene una línea que es la diagonal de un cuadrado cuando la igualdad es total, una forma de L invertida cuando toda la renta se concentra en un solo individuo y una trayectoria curva situada entre las dos anteriormente descritas en el resto de los casos. En este contexto, el índice de GINI no es más que la relación entre la superficie descrita por la curva de LORENZ y la recta de equidistribución, y la superficie triangular que hay entre la recta de equidistribución y los ejes de coordenadas.

¹⁰ No es de extrañar que sea uno de los más analizados en la bibliografía sobre desigualdad. Por ejemplo, se puede acudir a RICCI (1916), DALTON (1920), YNTEMA (1938), ATKINSON (1970), NEWBERY (1970) y SHESHINSKI (1972), entre otros.

Matemáticamente, se puede definir de diferentes formas, si bien «la realización de ciertas operaciones, aunque pesada, revela que es exactamente igual a la mitad de la diferencia media relativa, que se define como la media de los valores absolutos de las diferencias entre todos los pares de rentas.» (SEN, 1973:47), es decir:

$$\begin{aligned}
 G &= \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j| = \\
 &= 1 - \frac{1}{n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \text{mín}(x_i, x_j) = \\
 &= 1 + \frac{1}{n} - \frac{1}{n^2\mu} \sum_{i=1}^n i x_i, \text{ donde } x_1 \geq \dots \geq x_n
 \end{aligned}$$

La posibilidad de expresar el índice de estas tres formas alternativas permite hacer tres diferentes interpretaciones de su significado. Sin duda, la más curiosa es la que aporta SEN (1973:49) para la primera de las tres versiones:

«En cualquier comparación entre pares puede considerarse que el individuo cuya renta es más reducida sufre cierta depresión al comprobar que su renta es inferior. Sea esta depresión proporcional a la diferencia de renta. La suma total de todas estas depresiones en todas las posibles comparaciones de pares nos conduce al índice de Gini.»

La segunda de las expresiones tiene una analogía con el criterio maximín de RAWLS (1971), aunque aplicado a la comparación entre pares de individuos, en lugar de considerar globalmente la sociedad. En efecto, se obtiene el índice de GINI sumando la renta mínima resultante de comparar todos los pares posibles de rentas individuales.

De la tercera expresión se deriva el principal inconveniente del índice de GINI, al quedar definido como una simple suma de rentas individuales, ponderada por la posición en el orden de rango de cada individuo en la ordenación por nivel de renta. De esta forma, la relación de sustitución entre el individuo con la renta i -ésima y el individuo con la renta j -ésima es, simplemente, j/i . Así, por ejemplo, una renta 3 ganada por el segundo individuo más rico aporta la misma desigualdad que una renta 2 ganada por el tercero. Por consiguiente, añadiendo más individuos con rentas situadas entre 2 y 3, sin modificar las rentas de los que hemos considerado, se modifica la relación de sustitución entre ambos^{11 12}.

¹¹ Este resultado coincide con la idea de violación del supuesto de "independencia de las alternativas no relevantes" enunciado por ARROW (1951). En general, cualquier sistema basado en un orden de rango hace que las comparaciones entre pares dependan decisivamente de las alternativas no relevantes.

¹² En este punto, la opinión de SEN no coincide con la de ATKINSON (1970:225), quien afirma que «(...) el coeficiente de GINI pondera más las transferencias que

Gran interés para la investigación empírica tiene la interpretación probabilística que se da de G en ATKINSON (1975:65): tomados dos individuos al azar, la esperanza matemática de la diferencia entre las rentas de los dos individuos es precisamente el doble del coeficiente de GINI, aplicado como porcentaje de la renta media μ .

Por último, cabe llamar la atención sobre el hecho de que el índice de GINI es absolutamente independiente de la renta media, es decir, que no se realiza una comparación entre las rentas individuales y μ , y además evita el procedimiento arbitrario de elevación al cuadrado, características que figuran entre las principales ventajas de G .

2.2.6.2. La función de bienestar asociada:

La función de bienestar implícita en G , que se presenta en BLACKORBY y DONALDSON (1978:69), es la siguiente:

$$W_G = \frac{1}{n^2} (x_1 + 3x_2 + \dots + (2n-1)x_n)$$

afectan a las clases de renta media». También es discrepante en este punto el trabajo de BLACKORBY y DONALDSON (1978) al que nos vamos a referir inmediatamente.

Es decir, que en términos de bienestar social la ponderación entre los individuos no es exactamente la relación entre su orden de rango en función de las rentas.

«En particular, el *trade-off* entre miembros adyacentes de la sociedad no es simplemente el ratio entre sus coeficientes. Por ejemplo, en una sociedad de tres individuos, la persona más pobre pesa cinco veces más que la más rica, y la intermedia tres veces más.» (BLACKORBY y DONALDSON, 1978:69).

Es decir, en la función de bienestar implícita del índice de GINI no se ponderan las rentas por su propio orden de rango, sino una alteración del mismo, en la que cuanto menor sea la renta, mayor es la ponderación, de lo que resulta que un incremento unitario en la renta del individuo más pobre produce un aumento del bienestar de $(2n-1)/n^2$, mientras que el mismo incremento aplicado al individuo más rico sólo aumenta el bienestar en $1/n^2$.

2.2.6.3. Características:

La tercera expresión del coeficiente de GINI nos permite asegurar que es un índice continuo —excepto en el caso de renta total nula— y diferenciable. También

resulta evidente el cumplimiento del principio de anonimia.

De la primera expresión se deduce directamente que al multiplicar las rentas individuales por un escalar λ el valor del índice se mantiene constante —el valor de los sumatorios se multiplica por el mismo λ , igual que la media μ , que aparece en el denominador¹³—.

En cambio, cualquiera de las tres formulaciones de G permite fácilmente demostrar —lo que obviamos— que al incrementar linealmente las rentas la desigualdad se reduce, lo que caracteriza al índice de GINI como una medida KOLM-derechista.

De la misma forma que la intensividad respecto a la renta se deduce que G es homogéneo respecto a la población. Por lo que se refiere a la condición de crecimiento es fácil ver que cuando todas las rentas son iguales se cumple $G=0$, ya que se anula, por ejemplo, el sumatorio de la primera expresión del índice. Y aún más, en el caso de máxima desigualdad se tiene, de la tercera expresión del índice:

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{x_1}{n^2\mu} = \frac{n^2\mu + n\mu - n\mu}{n^2\mu} = 1$$

¹³ También se extrae esta conclusión observando que la curva de LORENZ correspondiente a la nueva distribución es idéntica a la de la distribución individual, porque al ser equiproporcional el aumento de las rentas, se mantiene constante la proporción de la renta total que percibe cada individuo.

porque $x_1 = n\mu$, al estar concentrada toda la renta de la sociedad en el individuo cuya renta es x_1 .

Es preciso por último referirse a la condición de PIGOU-DALTON. La construcción del índice hace que se cumpla el principio de las transferencias, al describir una función estrictamente S-cóncava¹⁴.

¹⁴ Esta es una propiedad de corte eminentemente matemático algo compleja: se dice que una función F es estrictamente S-cóncava si y sólo si para todas las matrices biestocásticas Q se cumple que $F(Qx) > F(x)$ siempre que Qx no sea una permutación de x . Una matriz biestocástica es aquella que, multiplicando a un vector x , da como resultado un nuevo vector Qx la suma de cuyas componentes es la misma que la de las componentes de x . Con ello se puede asegurar que G cumple el principio de las transferencias, ya que una transferencia de un individuo a otro se reflejará exactamente en la dirección adecuada.

2.2.7. El índice de Theil

2.2.7.1. Definición:

Una de las medidas de desigualdad más curiosas es la propuesta por THEIL (1967), que se deriva directamente de la noción de entropía de la teoría de la información, cuya motivación es muy diferente del tipo de medidas que venimos considerando.

Supongamos que x es la probabilidad de que un suceso dado tenga lugar, y que $h(x)$ es el contenido informativo derivado de la observación de que ese suceso ha tenido lugar. Entonces, se cumple que $h(x)$ es una función decreciente de x : cuanto menos probable sea un suceso, más interesante resulta saber que realmente ha tenido lugar.

Aunque se puede utilizar cualquier $h(x)$ ¹⁵ que sea decreciente respecto a x , generalmente se usa la función:

$$h(x) = \log \frac{1}{x}$$

¹⁵ Véase, por ejemplo, TOMAS y VILLAR (1992), donde se analizan las condiciones que debe cumplir una función para poder caracterizar una familia de índices de THEIL. Aquí nos referiremos exclusivamente a la formulación clásica del indicador.

Supongamos que existen n sucesos, cuyas respectivas probabilidades de ocurrencia son x_1, \dots, x_n , con $x_i \geq 0$. La entropía $H(\mathbf{x})$, es decir, el contenido informativo total esperado, será:

Si se cumple que $\sum_{i=1}^n x_i = 1$,

$$H(\mathbf{x}) = \sum_{i=1}^n x_i h(x_i) = \sum_{i=1}^n x_i \log x_i$$

o lo que es lo mismo, la suma ponderada del contenido informativo de cada suceso, ponderado por la probabilidad de ocurrencia respectiva. Resulta evidente, por consiguiente, que cuanto más se aproximen las probabilidades x_i a $1/n$, mayor será el valor de la entropía $H(\mathbf{x})$.

Aunque en Termodinámica la entropía es la medida del desorden, el resultado que hemos obtenido hace que $H(\mathbf{x})$ parezca una medida de la igualdad. En efecto, consideremos que cada x_i es la proporción de la renta del individuo i en el total; entonces, $H(\mathbf{x})$ se convierte en una medida de la igualdad: cuando la distribución de la renta es igualitaria (se cumple que $x_i = 1/n$ para todo $i = 1 \dots n$), $H(\mathbf{x}) = \log n$, que es su valor máximo. Restando el valor medido de la entropía —en nuestro caso, igualdad— del valor máximo posible se tiene:

$$T = \log n - H(x) = \sum_{i=1}^n x_i \log nx_i$$

que es precisamente el índice de THEIL de la desigualdad.

En este contexto, y en contraposición a lo que sucede en Termodinámica —donde una mayor entropía indica mayor desorden—, cuanto mayor es la entropía mejor, tal como expone SEN (1973:52): «(...) nos puede llevar algún tiempo acostumbrarnos a la entropía como algo bueno («¡Magnífico, la entropía está aumentando!») (...)». A lo que añade inmediatamente:

«Resulta interesante (...) que el concepto de entropía empleado en las ciencias naturales pueda proporcionar una medida de la desigualdad que no es inmediatamente rechazable por muy arbitraria que sea» (SEN, 1973:52).

Sin embargo, el índice de THEIL tiene el defecto de que, realmente, resulta muy poco acorde con la intuición la idea de utilizar, como medida de desigualdad, la media de los logaritmos de los inversos de las proporciones de las rentas individuales sobre la renta total, ponderada por esas mismas proporciones.

2.2.7.2. La función de bienestar asociada:

A partir de la versión normalizada de T , que es propuesta por BLACKORBY y DONALDSON (1978:70), se obtiene la función de bienestar implícita:

$$W_T = \frac{1}{n \log n} \left(n\mu \log n\mu - \sum_{i=1}^n x_i \log \frac{n\mu}{x_i} \right)$$

Es una función de bienestar que, como el propio índice, es difícilmente ligable con una visión más o menos común de lo que pueda ser la desigualdad o la igualdad. En todo caso, podemos decir que la renta de cada individuo queda ponderada por el inverso de su participación en la renta total —es decir, por el número de veces que cabe la renta individual en la renta de la sociedad—, lo que garantiza una mayor ponderación cuanto menor sea la renta, efecto que además queda acelerado por la transformación logarítmica¹⁶.

¹⁶ A este respecto, SEN (1973:52) señala que «si por alguna razón las funciones de bienestar individual son proporcionales a $x_i \log (1/x_i)$, la medida de THEIL será especialmente atractiva dentro del marco utilitario, pero no puedo aportar ninguna razón por la que las funciones de bienestar individual deban adoptar esa forma.» (el énfasis es de SEN). Es, una vez más, el conflicto entre una formulación matemática ciertamente elegante y lo que por mero sentido común se entiende como desigualdad. A pesar de ello, el índice de THEIL es uno de los más empleados.

2.2.7.3. Características:

Al ser una combinación lineal de funciones continuas y diferenciables —con excepción del logaritmo, que como es sabido no es continuo en el caso de renta nula—, T es una función igualmente continua y diferenciable excepto en ese caso concreto que además, a nuestros efectos, es irrelevante.

Por otra parte, está claro que el valor del índice es independiente de la personalidad de los perceptores de cada fracción x_i de la renta global, lo que configura el carácter simétrico del índice de THEIL.

Al multiplicar todas las rentas por un mismo coeficiente λ , se mantiene constante el valor de T ¹⁷. Al tratar de averiguar si se cumple el requisito de intensividad aditiva, comprobamos que al incrementar linealmente las rentas se reduce el valor de T , lo que permite atribuir KOLM-derechismo a la medida. (Ver D.26)

Vemos también que cuando el incremento de la renta global no se origina en las rentas individuales, sino en la multiplicación del número de individuos en cada nivel de ingresos, aumenta el valor de T , por lo que

¹⁷ Así lo indica SEN (1973:51-52).

tampoco se verifica para T el axioma de homogeneidad con respecto a la población. (Ver D.27)

Por el contrario, T sí es un indicador creciente, cuyo valor máximo, como hemos dicho, es $\log n$, mientras que el mínimo es 0 , y se obtiene cuando la distribución es igualitaria. Además, se puede normalizar el índice para que su valor oscile entre 0 y la unidad:

$$T = \frac{1}{n\mu \log n} \sum_{i=1}^n x_i \log \frac{n\mu}{x_i}$$

Por último, y respecto al principio de las transferencias, una demostración de cierta complejidad permite asegurar que, al transferir una cantidad h de renta desde el individuo cuya renta es x_1 hasta el de renta x_2 , es cierto que se reduce T si y sólo si, $x_1 > x_2$ (siempre cumpliendo h las restricciones impuestas en 2.1.2.6). (Ver. D.28)

2.2.8. El índice de Dalton

2.2.8.1. Definición

Uno de los clásicos en el estudio de la desigualdad y su medición es DALTON (1920), donde se afirmaba que cualquier medida de la desigualdad debe tener como referencia principal el bienestar económico de la población a que se refiere.

En ese contexto, y deducida directamente del marco utilitarista aditivo, DALTON propone una medida de la desigualdad que se basa en la comparación entre los niveles de utilidad agregada realmente observados y los niveles que se derivarían de un reparto estrictamente igualitario de la renta.

Considerando que la función de utilidad es la misma para todos los individuos, y que las utilidades individuales son siempre positivas¹⁸, se define

$$D = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n U(x_i)}{n U(\mu)}$$

¹⁸ Para una evaluación crítica de este enfoque véase BENTZEL (1970). Una aplicación práctica de la medida de Dalton se puede encontrar en WEDGWOOD (1939).

donde U es la función de utilidad derivada del nivel de renta respectivo¹⁹.

Con este planteamiento, se emplea como medida de la desigualdad la relación entre dos utilidades totales: la resultante de la distribución de la renta realmente existente y la que se obtendría en el caso de que la renta estuviera igualitariamente repartida, que sería el valor máximo de la utilidad total.

En ATKINSON (1970) se contiene la principal crítica al enfoque de DALTON, consistente en el hecho de que su valor no es invariable respecto a las transformaciones lineales positivas de U , sino que, por el contrario, modifica su valor según la transformación elegida²⁰. Sin embargo SEN (1973:54) opina que «(...) lo realmente significativo de estas medidas es su propiedad de ordenación [y] la ordenación que produce la medida de

¹⁹ Esta no es la formulación original del coeficiente de DALTON, en la que no aparecía como valor del índice la unidad menos el cociente, sino sólo el cociente. Pero es evidente que tal formulación no mide la desigualdad, sino la igualdad. En efecto, el cociente no es más que la fracción alcanzada de la utilidad global alcanzable, de manera que si la distribución fuera igualitaria el valor del cociente es la unidad. En general, nos interesa que el valor del índice sea mínimo en el caso de máxima igualdad, por lo que hemos optado por realizar la transformación.

²⁰ Como es sabido, la visión cardinal de la utilidad exige que el valor de cualquier combinación lineal positiva de utilidades tendrá el mismo valor, pero los valores de D adoptan valores arbitrarios en función de la transformación lineal elegida.

DALTON no se vería afectada al realizar transformaciones lineales positivas.»

2.2.8.2. La función de bienestar asociada:

Como ya hemos señalado, D se inscribe en el marco del enfoque utilitarista aditivo de la medida de la desigualdad y del bienestar social, con todas las limitaciones a que ya hemos hecho referencia en 2.2.1.2, con la única diferencia de que en este caso, en contraste con lo que afirmábamos al hablar del campo de variación, son relevantes los niveles de utilidad de todos los individuos, y no sólo de los que disfruten las rentas extremas²¹.

2.2.8.3. Características:

El índice de DALTON es una función continua en todos los puntos incluido el caso de renta global nula, siempre que la nulidad de renta no implique utilidad nula —ya que está definido para todos los casos en los que la utilidad sea positiva—, y es diferenciable en

²¹ No nos parece conveniente reiterar la discusión de este punto. En todo caso, releer la nota al pie 1 de este apartado puede ser útil para refrescar la crítica al planteamiento utilitarista del bienestar, y su pobreza como medio de evaluación de la desigualdad.

todos los puntos por tratarse de una suma de funciones que por su propia definición lo son.

Sin embargo, del resto de propiedades que hemos considerado como deseables en los indicadores de desigualdad, no se puede hacer una valoración clara al depender en todo caso de la forma exacta de las funciones de utilidad. En efecto, al no conocerse con exactitud la relación entre cada renta individual y el valor de la respectiva utilidad, es difícil evaluar algunos de los requisitos para el caso de **D**.

Indudablemente, **D** cumplirá la condición de simetría, y también, al tratarse de una suma de funciones estrictamente cóncavas, el principio de las transferencias²². Del mismo modo podemos asegurar que se satisface el requisito de crecimiento, ya que por definición el valor mínimo de **D** será cero cuando la renta esté igualitariamente distribuida, y en todos los demás casos será superior²³.

²² No en vano, después de la formulación de PIGOU (1912) es en DALTON (1920) donde se acaba de concretar el significado de este principio, como ya quedó dicho.

²³ Pero la propia definición de **D** impide su normalización. En efecto, sería deseable que en el caso de desigualdad máxima el índice adoptara como valor la unidad —está claro que nunca será mayor que la unidad, ni tampoco negativo—, para lo que el cociente restado a la unidad debería valer cero. Pero esto es imposible, porque DALTON parte del supuesto de funciones de utilidad estrictamente positivas.

Por último, la crítica ya aludida de SEN relativa a la variabilidad arbitraria de los niveles de utilidad ante transformaciones lineales nos permite asegurar que, salvo en casos excepcionales, **D** no satisface las condiciones de homogeneidad respecto a la renta y la población, ni el principio de intensividad aditiva.

2.2.9. El índice de Atkinson

2.2.9.1. Definición:

Como medio para superar las limitaciones del coeficiente de DALTON, en ATKINSON (1970 y, más asequiblemente, 1975) se propone un indicador de desigualdad en el que se expresa de modo explícito el grado de aversión a la desigualdad del que se parte como juicio previo.

El objetivo de ATKINSON es resolver el problema del índice de DALTON, redefiniendo la medida de manera que «(...) los números reales empleados en la misma sean invariables con respecto a las transformaciones permitidas de los valores del bienestar» (SEN (1973:54)). Para ello define el concepto de "renta equivalente igualitariamente distribuida" como el nivel de renta per cápita que, si fuera disfrutado por todos, igualaría el bienestar total al bienestar total generado por la distribución real de la renta, es decir, la renta x_e tal que:

$$n U(x_e) = \sum_{i=1}^n U(x_i)$$

Como toda $U(x)$ es cóncava, se cumple siempre y en todo caso que $x_e \leq \mu$. Además, cuanto más igualitaria

sea la distribución, menor será $|\mu - x_e|$. A partir de aquí, ATKINSON (1970:221) define:

$$A = 1 - \frac{x_e}{\mu}$$

De esta forma, en el caso de que la distribución real sea igualitaria, $x_e = \mu$ y $A = 0$; en el caso opuesto, $x_e = 0$, y $A = 1$.

El principal inconveniente del índice de ATKINSON así planteado es que se ha de definir, como paso previo, una función $U(x)$ a la que se exige concavidad, pero no estricta (ATKINSON, 1970:245-246). Amartya SEN (1973:55) profundiza la crítica al índice al afirmar:

«Al estar basada exclusivamente en una formulación normativa, la medida de la desigualdad ha dejado de tener el contenido descriptivo que se le asocia en el uso normal, y la idea de desigualdad ha llegado a ser totalmente dependiente de la forma de la función de bienestar.»

Otro inconveniente serio es que, al considerarse el bienestar social como una simple suma de las utilidades individuales, dos distribuciones de renta muy diferentes pueden tener el mismo índice de desigualdad (caso del que se ofrece un ejemplo en SEN (1973:55)). Este problema se resuelve con relativa

facilidad; basta definir el bienestar social no como una suma de las utilidades individuales, sino como función cóncava de las mismas.

Como ya hemos visto anteriormente, ATKINSON (1975:68 y sig.) opina que, como toda medida introduce juicios de valor ineludiblemente, vale más la pena expresar tales valores explícitamente. Para ello propone una formulación más concreta del índice, en la que se expresan los objetivos distributivos por medio de un parámetro ϵ , que representa la aversión a la desigualdad: cuando $\epsilon=0$, el juicio valorativo de la sociedad es totalmente indiferente a las cuestiones distributivas; en el extremo opuesto, $\epsilon=\infty$, a la sociedad sólo le preocupa la situación del individuo más pobre —lo que en cierto modo recoge un criterio de bienestar al estilo de RAWLS).

Así las cosas, se define:

$$A = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{1-\epsilon} f_i \right]^{1/(1-\epsilon)}$$

donde x_i es participación en la renta de los integrantes del intervalo i -ésimo, f_i es la proporción de población que pertenece a ese intervalo y ϵ es el parámetro ya conocido de aversión a la desigualdad.

A pesar de la crítica anteriormente expuesta de SEN sobre el alejamiento de la realidad del índice, ATKINSON (1975:69) explica que la interpretación es «muy natural, como [la] proporción de la renta total actual que sería necesaria para obtener el mismo nivel de bienestar social que el actual si las rentas estuvieran distribuidas igualitariamente». Así, un valor $A=0,12$ significa que podríamos alcanzar el mismo nivel de bienestar social con sólo el 88% ($=100-12$) de la renta total actual. Y a la vez, que la ganancia derivada de la redistribución que produjera la igualdad sería equivalente a elevar la renta total un 12%. Por consiguiente, «[se] facilita la comparación de las ganancias derivadas de la redistribución con los costes que impondría, y con los beneficios derivados de medidas económicas alternativas» (ATKINSON, 1970:221).

2.2.9.2. La función de bienestar asociada:

Así planteado, A es un índice de las ganancias potenciales derivadas de la redistribución.

La interpretación en términos de bienestar vendrá determinada por cuál sea la de ϵ . ATKINSON (1975:70) lo explica así:

«Supóngase que de dos individuos, uno recibe el doble de renta que el otro, y que estamos considerando la posibilidad de tomar una unidad de renta del más rico para dar una proporción x al más pobre (el resto se pierde en el proceso, por ejemplo, al administrar la transferencia). ¿A qué nivel de x dejamos de considerar deseable la redistribución? (...) La respuesta determina el valor implícito de ε a través de la fórmula $1/x=2\varepsilon$ ». (Los subrayados y paréntesis son del original.)

Por consiguiente, $1-x$ es la pérdida que la sociedad está dispuesta a aceptar por cada unidad de transferencia, x es la pérdida no aceptada, y por tanto ε es el inverso del doble de esa pérdida no aceptable (o, en general, de nx para transferencias de un individuo hacia otro cuya renta sea n veces inferior). De lo que se concluye que cuanto mayor sea ε , mayor es la pérdida aceptable por unidad redistribuida. En el ejemplo, si la pérdida aceptable ($1-x$) es $1/2$, entonces $\varepsilon=1$, pero si la pérdida aceptable es $3/4$ (con lo que $x=1/4$), el coeficiente de aversión a la desigualdad es 2.

En definitiva, la noción de bienestar implícita aparece recogida en el parámetro de aversión a la desigualdad. Aunque lo deseable es que $x=1$, lo cierto es que cuanto más desee la igualdad una sociedad,

mayor será la pérdida que estará dispuesta a tolerar en los procesos de transferencia, medida por ϵ .

2.2.9.3. Características:

El índice de ATKINSON es una función continua en todos los casos, incluido el de renta total nula, y es, igualmente, diferenciable, por poderse expresar como un polinomio compuesto de funciones continuas y diferenciables. Únicamente plantea problemas para los casos en que el parámetro de aversión a la desigualdad sea la unidad, dado que el segundo término de la definición queda elevado a infinito.

Para ese caso, el propio ATKINSON ofrece la fórmula específica para el cálculo del índice:

$$A = 1 - \prod_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{1/n}$$

que resuelve las dificultades expuestas²⁴.

El índice de ATKINSON respeta el principio de simetría, ya que su valor no depende de la ordenación personal en función de la distribución de la renta,

²⁴ Este índice para el caso de aversión a la desigualdad unitaria toma como punto de partida una función de utilidad individual logarítmica sobre las rentas.

sino de las proporciones de la renta total acumuladas por los individuos que participan de la distribución.

Por el mismo motivo es fácil demostrar que A es un indicador homogéneo con respecto a la renta, ya que al multiplicar todas las rentas por un escalar λ se tiene que la nueva media es $\lambda\mu$. (Ver D.29)

Por el contrario, al incrementar linealmente las rentas se produce una reducción en el valor de la desigualdad medido por A . (Ver D.30)

Al aumentar linealmente las rentas, crece el peso sobre la media de las rentas inferiores a la media, y disminuye el de las rentas más elevadas que μ . Como, excepto en el caso de distribución igualitaria, hay más rentas superiores a la media que inferiores, el sumatorio es mayor en $A(\mathbf{x}')$ que en $A(\mathbf{x})$, por lo que $A(\mathbf{x}') < A(\mathbf{x})$, lo que configura al índice de ATKINSON como una medida de la desigualdad KOLM-derechista.

Se cumple el requisito de homogeneidad respecto a la población, lo que no requiere demostración: no hay variación en ninguna de las rentas individuales ni en la renta media —ya que la renta global se multiplica por el mismo factor que la población—, y permanecen inalteradas las proporciones de población en cada

intervalo de renta; por consiguiente, el valor de A permanece constante.

El índice de ATKINSON es creciente con la desigualdad. Cuando la distribución es totalmente igualitaria, se cumple que $x_i = \mu$ para todos los individuos; por lo que $A=0$. (Ver D.31)

Por el contrario, cuando toda la renta está concentrada en un mismo individuo, su participación en la renta es la unidad mientras que la de todos los demás es nula, con lo que el índice es $A=1$. Es decir, además de ser un indicador creciente, el índice de ATKINSON es normal.

Una demostración de cierta complejidad, por último, nos permite asegurar que el índice de ATKINSON respeta el principio de las transferencias. (Ver D.32)

2.2.10. Selección de los indicadores que se van a emplear en esta investigación

Como resultado de la evaluación que hemos realizado podemos elegir, en función de las propiedades deseables definidas en el apartado 2.1. de este trabajo, los índices de GINI, THEIL y ATKINSON, por ser los que tienen un mayor nivel de cumplimiento.

Para ello hemos elaborado una tabla, en la que se resume el resultado del análisis. En las columnas aparecen los índices estudiados, y en las filas las condiciones descritas, cuyo cumplimiento viene representado por los asteriscos.

Tabla 2.2.1: Condiciones que cumplen los indicadores

	E	M	V	C	L	G	T	D	A
Continuidad	*	*	*	*		*	*	*	*
Diferenciabilidad		*	*	*	*	*	*	*	*
Simetría	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Intensividad	*	*		*	*	*	*		*
Intensividad aditiva			*						
Homogeneidad de pob.	*	*	*	*	*	*			*
Crecimiento	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Transferencias			*	*		*	*	*	*
VERIFICACION	5	6	7	7	5	7	6	5	7

Fuente: Elaboración propia.

La selección de indicadores no puede venir determinada exclusivamente por el cumplimiento de las condiciones establecidas. Hemos de tener en cuenta

también las implicaciones de cada medida en términos de concepción de bienestar implícita o explícita.

Entre los indicadores que cumplen el mayor número de condiciones, consideramos que la elementalidad del enfoque y la noción de bienestar de la varianza y el coeficiente de variación hacen que su validez sea muy reducida. Por ello en este nivel de cumplimiento de condiciones optamos por el índice de GINI como medida objetiva, y por el de ATKINSON como medida normativa.

Entre las medidas que están en el siguiente rango de validez, los criterios de bienestar de la desviación media y la desviación de los logaritmos nos parecen muy poco consistentes con la noción de aversión a la desigualdad que está en el fondo y el origen de esta investigación.

Por el contrario, el índice de THEIL, por el uso que hace del concepto de entropía procedente de las ciencias naturales, y por ser uno de los más abundantes en los estudios sobre desigualdad, tiene un considerable atractivo para el investigador.

En función de lo anterior, a la hora de medir la desigualdad se utilizarán, tal como ya se ha dicho, entre los índices objetivos, el de GINI y el de THEIL, y entre los normativos únicamente el de ATKINSON.

ANEXO: Demostraciones

I. PROPIEDADES DEL CAMPO DE VARIACION:

D.1. Continuidad:

$$\forall x \in D_n, x \neq 0, \exists E(x) \in \mathbb{R};$$

$$\text{y si } x=0, E(x) = \frac{0-0}{0} \Rightarrow E(x) \notin \mathbb{R}$$

D.2. Diferenciabilidad:

Sea $x \in D_n, x \neq 0; x_1 = \text{máx } x_i, \text{ y } x_n = \text{mín } x_i \forall i=1, \dots, n$

Se define $x' \in D_n$ como $x'_j \neq x_j \forall j \neq 1, n;$

$$x'_1 = x_n = \text{mín } x'_i; x'_n = x_1 = \text{máx } x'_i; \text{ con } \sum_{i=1}^n x'_i = \sum_{i=1}^n x_i;$$

$$E(x) = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{\mu} = \frac{x_1 - x_n}{\mu} = \frac{x'_n - x'_1}{\mu} = \frac{\text{máx } x'_i - \text{mín } x'_i}{\mu} = E(x')$$

D.3. Simetría:

Sea $x \in D_n, x \neq 0; x_1 = \text{máx } x_i, \text{ y } x_n = \text{mín } x_i \forall i=1, \dots, n$

Se define $x' \in D_n$ como $x'_j = x_j \forall j \neq 1, n,$

$$x'_1 = x_n = \text{mín } x'_i, \text{ y } x'_n = x_1 = \text{máx } x'_i$$

$$E(x) = \frac{x_1 - x_n}{\mu} = \frac{x'_n - x'_1}{\mu} = E(x)$$

D.4. Intensividad:

Sea $x \in D_n, x \neq 0; x_1 = \text{máx } x_i, \text{ y } x_n = \text{mín } x_i \forall i=1, \dots, n$

y sea $x' = \lambda x \in D_n,$ con $x'_i = \lambda x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$

Entonces, $\text{máx } x'_i = x'_1 = \lambda x_1$ y $\text{mín } x'_i = x'_n = \lambda x_n,$ y además

$$\mu' = \frac{x'}{n} = \frac{\lambda x}{n} = \lambda \frac{x}{n} = \lambda \mu. \text{ Por tanto,}$$

$$E(x') = \frac{\text{máx } x'_i - \text{mín } x'_i}{\mu'} = \frac{\lambda x_1 - \lambda x_n}{\lambda \mu} = \frac{x_1 - x_n}{\mu} = E(x)$$

D.5. Intensividad aditiva:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; $x_1 = \text{máx } x_i$, y $x_n = \text{mín } x_i \forall i=1, \dots, n$
 y sea $x' = x + \lambda e$, $x' \in D_n$, con $x'_i = x_i + \lambda \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in R^+$

Entonces, $\text{máx } x'_i = x'_1 = x_1 + \lambda$ y $\text{mín } x'_i = x'_n = x_n + \lambda$ y además

$$\mu' = \frac{x + n\lambda}{n} = \frac{x}{n} + \frac{n\lambda}{n} = \mu + \lambda. \text{ Por tanto,}$$

$$E(x') = \frac{x_1 + \lambda - (x_n + \lambda)}{\mu + \lambda} = \frac{x_1 - x_n}{\mu + \lambda} < \frac{x_1 - x_n}{\mu} = E(x)$$

D.6. Homogeneidad respecto a la población:

Sea $n_i \in Z^+$ el número de individuos con renta x_i ,

de manera que $\sum_{i=1}^j n_i = n$;

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $x' = \lambda x \in D_{\lambda n}$ como $x' = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$;

entonces, $\mu' = \frac{\lambda x}{\lambda n} = \mu$, y $\text{máx/mín } x' = \text{máx/mín } x$

Por tanto, $E(x') = \frac{\text{máx } x'_i - \text{mín } x'_i}{\mu'} = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{\mu} = E(x)$

D.7. Crecimiento:

D.7.i. Nulidad en la distribución igualitaria:

Sea $x \in D_n$, $x = \lambda e$, con $\lambda \in R$; entonces,

$$\text{máx } x_i = \text{mín } x_i = \frac{x}{n}$$

Por tanto, $E(x) = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{\mu} = \frac{0}{\mu} = 0$

D.7.ii. Maximo en la distribución más desigual:

Sea $x \in D_n$ y $x' \in D_n$ con $x'_1 = x$, $x'_i = 0 \forall i=2, \dots, n$

y se cumple que $\sum_{i=1}^n x_i = \sum_{i=1}^n x'_i$;

entonces, $E(x') = \frac{x-0}{\mu} = \frac{x}{\mu} = n$, y
 $E(x') = \text{máx } E(x)$, porque $x-0 = \text{máx. } [\text{máx } x_i - \text{mín } x_i] \forall x$

D.8. Normalidad:

Dados $x \in D_n$ y $E(x)$, se puede definir

$$E_N(x) = \frac{E(x)}{n} = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{n\mu}$$

$$\text{mín } E_N(x) = E(e) = \frac{\text{máx } x_i - \text{mín } x_i}{n\mu} = \frac{0}{n\mu} = 0;$$

$$\text{y máx } E_N(x) = \frac{x-0}{n\mu} = \frac{x}{n\mu} = \frac{x}{x} = 1$$

cuando x es la distribución totalmente no igualitaria.

D.9. Principio de las transferencias:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$ con $x_1 = \text{máx } x_i$, $x_n = \text{mín } x_i \forall i=1, \dots, n$

Se define $x' \in D_n$ como $x'_i = x_i \forall i \neq j, k$;

$x'_j = x_j - h$, $x'_k = x_k + h$; entonces

$h > x_1 - x_k \Leftrightarrow E(x') > E(x)$. En efecto,

$$E(x') = \frac{\text{máx } x'_i - \text{mín } x'_i}{\mu} = \frac{x_k + h - x_n}{\mu} > E(x), \text{ porque } x_k + h > x_1$$

II. PROPIEDADES DE LA DESVIACION MEDIA RELATIVA:

D.10. Continuidad:

$$\forall x \in D_n, x \neq 0, \exists M(x) \in \mathbb{R};$$

$$\text{y si } x=0, M = \frac{\sum_{i=1}^n |0-0|}{n \cdot 0} = \frac{0}{0} \Rightarrow M(x) \notin \mathbb{R}$$

D.11. Diferenciabilidad:

Sea $x \in D_n, x \neq 0$; se define $x' \in D_n$ como $x'_j = x_j \forall j \neq i$

con $x'_i = x_i + h$, por lo que $\sum_{i=1}^n x'_i = h + \sum_{i=1}^n x_i$, y $\mu' = \mu + \frac{h}{n}$

$$M(x') = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu' - x'_i|}{n\mu'} = \frac{\sum_{j \neq i} [|\mu + \frac{h}{n} - x_j|] + |\mu + \frac{h}{n} - x_i + h|}{n(\mu + \frac{h}{n})} =$$

$$= \frac{\sum_{j \neq i} [|n(\mu - x_j) + h|] + |n(\mu - x_i + h) + h|}{n^2\mu + nh} \neq M(x)$$

D.12. Intensividad:

Sea $x \in D_n, x \neq 0$; y sea $x' = \lambda x \in D_n$,

con $x'_i = \lambda x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$

Entonces, $\mu' = \frac{x'}{n} = \frac{\lambda x}{n} = \lambda \frac{x}{n} = \lambda \mu$. Por tanto,

$$M(x') = \frac{\sum_{i=1}^n |\mu' - x'_i|}{n\mu'} = \frac{\sum_{i=1}^n |\lambda\mu - \lambda x_i|}{\lambda\mu n} = \frac{\lambda \sum_{i=1}^n |\mu - x_i|}{\lambda\mu n} = M(x)$$

D.13. Intensividad aditiva:

Sea $x \in D_n, x \neq 0$; y sea $x' \in D_n$,

con $x'_i = \lambda + x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$. Entonces,

$$\mu' = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i + \lambda)}{n} = \frac{n\lambda + \sum_{i=1}^n x_i}{n} = \mu + \lambda$$

$$M(x') = \frac{\sum_{i=1}^n |x_i + \lambda - (\mu + \lambda)|}{n(\mu + \lambda)} = \frac{\sum_{i=1}^n |x_i - \mu|}{n(\mu + \lambda)} < M(x)$$

D.14. Homogeneidad respecto a la población:

Sea $n_i \in \mathbb{Z}^+$ el número de individuos con renta x_i ,

de manera que $\sum_{i=1}^j n_i = n$;

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $x' = \lambda x \in D_{\lambda n}$ como $x' = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$;

Entonces, $\mu' = \frac{\lambda x}{\lambda n} = \mu$, $n' = \lambda n$ y además:

$$M(x') = \frac{\sum_{i=1}^j \lambda n_i |x_i - \mu|}{\lambda n \mu} = \frac{\lambda \sum_{i=1}^j n_i |x_i - \mu|}{\lambda n \mu} = \frac{\sum_{i=1}^j n_i |x_i - \mu|}{n \mu} = M(x)$$

D.15. Máximo en la distribución más desigual:

Sea $x \in D_n$, $x = (x_1, \dots, x_s, x_{s+1}, \dots, x_n)$, donde

$x_i > \mu \forall i=1, \dots, s$ y $x_i \leq \mu \forall i=s+1, \dots, n$;

entonces, por las propiedades del valor absoluto,

$$M = \frac{x_1 - \mu + \dots + x_s - \mu + \mu - x_{s+1} + \dots + \mu - x_n}{n\mu} =$$

$$= \frac{x_1 + \dots + x_s - (x_{s+1} + \dots + x_n) - s\mu + (n-s)\mu}{n\mu} =$$

$$= \frac{-(x_1 + \dots + x_s) + x_{s+1} + \dots + x_n}{n\mu} + \frac{n-2s}{n},$$

como el primer sumando vale menos que la unidad,

$$M < 1 + \frac{n-2s}{n} = \frac{2(n-s)}{n} \leq \frac{2(n-1)}{n} \text{ siempre que } s > 1.$$

III. PROPIEDADES DE LA VARIANZA:**D.16. Intensividad:**

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' = \lambda x \in D_n$,

con $x'_i = \lambda x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$

Entonces, $\mu' = \frac{x'}{n} = \frac{\lambda x}{n} = \lambda \frac{x}{n} = \lambda \mu$. Por tanto,

$$V(x') = \frac{\sum_{i=1}^n (\lambda x_i - \lambda \mu)^2}{n} = \lambda^2 \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n} = \lambda^2 V(x) \neq V(x)$$

D.17. Intensividad aditiva:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' \in D_n$,

con $x'_i = \lambda + x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$. Entonces,

$$\mu' = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i + \lambda)}{n} = \frac{n\lambda + \sum_{i=1}^n x_i}{n} = \mu + \lambda$$

$$V(x') = \frac{\sum_{i=1}^n [x_i + \lambda - (\mu + \lambda)]^2}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n} = V(x)$$

D.18. Homogeneidad respecto a la población:

Sea $n_i \in \mathbb{Z}^+$ el número de individuos con renta x_i ,

de manera que $\sum_{i=1}^j n_i = n$;

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $x' = \lambda x \in D_{\lambda n}$ como $x' = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$;

Entonces, $\mu' = \frac{\lambda x}{\lambda n} = \mu$, $n' = \lambda n$ y además:

$$V(x') = \frac{\sum_{i=1}^j \lambda n_i (x_i - \mu)^2}{\lambda n} = \frac{\lambda \sum_{i=1}^j n_i (x_i - \mu)^2}{\lambda n} = \frac{\sum_{i=1}^j n_i (x_i - \mu)^2}{n} = V(x)$$

D.19. Valor máximo:

Sea $x \in D_n$ con $x_i = 0 \quad \forall i = 2, \dots, n$ y $x_1 = \sum_{i=1}^n x_i = n\mu$;

$$\begin{aligned} V &= \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n} = \frac{\sum_{i=2}^n (0 - \mu)^2}{n} + \frac{(n\mu - \mu)^2}{n} = \\ &= \frac{(n-1)\mu^2}{n} + \frac{\mu^2(n-1)^2}{n} = \mu^2 (n-1)^2 \end{aligned}$$

D.20. Principio de las transferencias:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; se define $x' \in D_n$ como $x'_i = x_i \quad \forall i \neq j, k$;

$$x'_j = x_j + h, \quad x'_k = x_k - h; \text{ entonces}$$

$$\begin{aligned} V(x') &= \frac{\sum_{i \neq j, k} (x_i - \mu)^2}{n} + \frac{(x_j + h - \mu)^2}{n} + \frac{(x_k - h - \mu)^2}{n} = \\ &\quad [\text{desarrollando los dos últimos términos}] \\ &= \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n} + \frac{2h^2 + 2h(x_j - x_k)}{n} = V(x) + \frac{2h^2 + 2h(x_j - x_k)}{n} \end{aligned}$$

El término discriminante es el segundo, que es nulo cuando lo es el numerador, esto es, cuando

$$2h^2 + 2h(x_j - x_k) = 0 \Rightarrow h = x_k - x_j$$

lo que confirma el cumplimiento del principio de simetría, ya que un intercambio de rentas no afecta al valor de V . Y además,

$$2h^2 + 2h(x_j - x_k) < 0 \Leftrightarrow x_k - x_j > h > 0$$

IV. PROPIEDADES DE COEFICIENTE DE VARIACION:

D.21. Intensividad:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' = \lambda x \in D_n$,

con $x'_i = \lambda x_i \quad \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$

Entonces, $\mu' = \frac{x'}{n} = \frac{\lambda x}{n} = \lambda \frac{x}{n} = \lambda \mu$.

$$C(x') = \frac{V(x')_2^{\frac{1}{2}}}{\lambda \mu} = \frac{[\lambda^2 V(x)]_2^{\frac{1}{2}}}{\lambda \mu} = \frac{\lambda V(x)_2^{\frac{1}{2}}}{\lambda \mu} = C(x)$$

D.22. Intensividad aditiva:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' \in D_n$,

con $x'_i = \lambda + x_i \quad \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$. Entonces,

$$\mu' = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i + \lambda)}{n} = \frac{n\lambda + \sum_{i=1}^n x_i}{n} = \mu + \lambda$$

$$C(x') = \frac{V(x')_2^{\frac{1}{2}}}{\mu'} = \frac{V(x)_2^{\frac{1}{2}}}{\mu + \lambda} < C(x)$$

V. DESVIACION TIPICA DE LOS LOGARITMOS:

D.23. Intensividad:

$$\begin{aligned}
 L &= \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log \lambda x_i - \log \lambda \mu)^2 \right]^{1/2} = \\
 &= \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log x_i + \log \lambda - \log \mu - \log \lambda)^2 \right]^{1/2} = \\
 &= \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log x_i - \log \mu)^2 \right]^{1/2}
 \end{aligned}$$

D.24. Homogeneidad respecto a la población:

Sea $n_i \in \mathbb{Z}^+$ el número de individuos con renta x_i ,

de manera que $\sum_{i=1}^j n_i = n$;

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $x' = \lambda x \in D_{\lambda n}$ como $x' = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$;

Entonces, $\mu' = \frac{\lambda x}{\lambda n} = \mu$, $n' = \lambda n$ y además:

$$\begin{aligned}
 L(x') &= \left[\frac{1}{\lambda n} \sum_{i=1}^j \lambda n_i (\log x_i - \log \mu)^2 \right]^{1/2} = \\
 &= \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log x_i - \log \mu)^2 \right]^{1/2} = L(x)
 \end{aligned}$$

D.25. Máximo en la distribución más desigual:

Cuando toda la renta está concentrada en un mismo individuo [$x_i = 0 \forall i=1, \dots, (n-1)$; $x_n = x$] se tiene que

$$L = \left[\frac{\sum_{i=1}^{n-1} [\log 0 - \log \mu]^2 + [\log n\mu - \log \mu]^2}{n} \right]^{1/2} ;$$

como $\log 0 \notin \mathbb{R}$, $L \notin \mathbb{R}$

VI. PROPIEDADES DEL INDICE DE THEIL:**D.26. Intensividad aditiva:**

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' \in D_n$,
con $x'_i = \lambda + x_i \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$. Utilizando la expresión

$$T = \frac{1}{n\mu} \sum_{i=1}^n x_i \log \frac{x_i}{\mu} \text{ se tiene:}$$

$$T(x') = \frac{1}{n(\mu+\lambda)} \sum_{i=1}^n (x_i+\lambda) \log \frac{x_i+\lambda}{\mu+\lambda} < T(x)$$

D.27. Homogeneidad respecto a la población:

Sea $n_i \in \mathbb{Z}^+$ el número de individuos con renta x_i ,

$$\text{de manera que } \sum_{i=1}^j n_i = n;$$

se define $x \in D_n$ como $x = (x_1(n_1), \dots, x_j(n_j))$

y $x' = \lambda x \in D_{\lambda n}$ como $x' = (x_1(\lambda n_1), \dots, x_j(\lambda n_j))$; entonces,

$$T(x') = \sum_{i=1}^j \lambda n_i x_i \log \lambda n x_i > \sum_{i=1}^j n_i x_i \log n x_i = T(x)$$

D.28. Principio de las transferencias:

Redefinimos **T** como

$$T(x) = \frac{1}{n\mu \log n} \left[x_1 \log \frac{n\mu}{x_1} + x_2 \log \frac{n\mu}{x_2} + \sum_{i=3}^n x_i \log \frac{n\mu}{x_i} \right]$$

y definimos $x' \in D_n$ como $x'_i = x_i \forall i \neq 1, 2$; $x'_1 = x_1 - h$, $x'_2 = x_2 + h$;

$$T(x') = \frac{1}{n\mu \log n} \left[x'_1 \log \frac{n\mu}{x'_1} + x'_2 \log \frac{n\mu}{x'_2} + \sum_{i=3}^n x_i \log \frac{n\mu}{x_i} \right]$$

La alteración en el valor de **T** dependerá de los dos primeros sumandos del corchete, ya que el valor del sumatorio es el mismo para **T(x)** y **T(x')**. Aplicando las propiedades de los logaritmos y eliminando términos semejantes resulta que tenemos que comparar la expresión

$$-(x_1 \log x_1 + x_2 \log x_2), \text{ de } T(x)$$

con la procedente de $T(x')$

$$(h-x_1) \log (x_1-h) - (h+x_2) \log (x_2+h)$$

Se satisfará la condición de PIGOU-DALTON cuando sea cierto que $T(x) > T(x')$ si y sólo si, $x_1 > x_2$ (siempre cumpliendo h las restricciones impuestas en 2.1.2.6), o lo que es igual:

$$x_1 \log \frac{x_1}{x_1-h} + h \log (x_1-h) > x_2 \log \frac{x_2+h}{x_2} + h \log (x_2+h)$$

lo que es cierto bajo nuestros supuestos, porque el primer sumando del primer miembro de la desigualdad siempre es mayor que el homólogo del segundo miembro, y lo mismo ocurre al comparar los segundos términos de ambos lados de la desigualdad.

VII. PROPIEDADES DEL INDICE DE ATKINSON:

D.29. Intensividad:

$$A = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{\lambda x_i}{\lambda \mu} \right)^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)} = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)}$$

D.30. Intensividad aditiva:

Sea $x \in D_n$, $x \neq 0$; y sea $x' \in D_n$,
con $x'_i = \lambda + x_i \quad \forall i=1, \dots, n$ y $\lambda \in \mathbb{R}^+$. Entonces,

$$\mu' = \frac{x+n\lambda}{n} = \frac{x}{n} + \frac{n\lambda}{n} = \mu + \lambda. \text{ Por tanto,}$$

$$A(x') = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i + \lambda}{\mu + \lambda} \right)^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)} < A(x)$$

D.31. Nulidad en la distribución igualitaria:

$$A = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{\mu}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)} = 0$$

D.32. Principio de las transferencias:

Redefinimos **A** como

$$A(x) = 1 - \left[\left(\frac{x_1}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} f_1 + \left(\frac{x_2}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} f_2 + \sum_{i=3}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} f_i \right]^{1/(1-\varepsilon)}$$

y definimos $x' \in D_n$ como $x'_i = x_i \quad \forall i \neq 1, 2$; $x'_1 = x_1 - h$, $x'_2 = x_2 + h$

Los términos de **A(x)** serán invariables en **A(x')**, excepto los sumandos relativos a los individuos de rentas x_1 y x_2 , cuyos denominadores pasarán a ser $x_1 - h$ y $x_2 + h$, respectivamente. Por tanto, bastará comparar el valor conjunto de estos sumandos en **A(x')** con el que tenían en **A(x)**.

Supongamos que la transferencia es de un individuo cualquiera a otro más pobre; entonces,

$$\left(\frac{x_2+h}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} - \left(\frac{x_2}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} > \left(\frac{x_1}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} - \left(\frac{x_1-h}{\mu}\right)^{1-\varepsilon}$$

$$\text{por lo que } \left(\frac{x_1-h}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} + \left(\frac{x_2+h}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} > \left(\frac{x_1}{\mu}\right)^{1-\varepsilon} + \left(\frac{x_2}{\mu}\right)^{1-\varepsilon}$$

con lo que el valor del término entre corchetes para $\mathbf{A}(\mathbf{x}')$ es mayor que el de $\mathbf{A}(\mathbf{x})$, y restándolo de la unidad se tiene que $\mathbf{A}(\mathbf{x}') < \mathbf{A}(\mathbf{x})$. En consecuencia, una transferencia de un individuo a otro más pobre reduce el valor de la desigualdad, y se cumple la condición de PIGOU-DALTON.

3. ASPECTOS METODOLOGICOS

Antes de llevar a cabo la imputación de los costes del gasto social a los hogares españoles, es precisa una cuantificación tan exacta como sea posible de lo que consideramos gasto social, y determinar los conceptos de renta y de incidencia que se van a emplear en el estudio empírico del capítulo siguiente.

En la primera sección hacemos una aproximación a la Constitución Española de 1978, de la que, en cuanto que máxima norma de la actuación del Estado, emanan las responsabilidades del sector público como garante de derechos económicos y sociales y como encargado de propiciar una distribución más equitativa del ingreso.

Después analizamos la legislación presupuestaria de aplicación en España, y contrastamos el sistema español de contabilización del gasto público con los sistemas internacionales.

Por último, diseñamos un método que permite la consolidación de las cifras de gasto reflejadas en las cuentas públicas españolas de las Administraciones Central y Autonómica, y posteriormente desagregarlas por categorías de gasto. Partiendo de la estructura funcional del gasto en los Presupuestos Generales del Estado, y de las cifras de gasto liquidado según la clasificación del gasto público de las Naciones Unidas, obtenemos las cifras de gasto social en el nivel de detalle preciso para el estudio de incidencia que haremos en el siguiente capítulo.

En la segunda sección se definen los conceptos de renta cuya desigualdad se va a evaluar: la renta neta de cualquier tipo de gasto social **-inicial-**, la renta una vez imputado el gasto social en metálico **-disponible-** o la renta resultante de tener en cuenta todo el gasto social **-final-**. También se presentan los conceptos de incidencia que se han venido empleando en este tipo de trabajos, y se expone la elección del doctorando para el que aquí se presenta, que está condicionada por la información disponible.

3.1. Delimitación del gasto social

3.1.1. Fundamentos constitucionales de la intervención redistributiva en España:

El artículo 1.1 de la Constitución de 1978 proclama la igualdad como uno de los valores superiores propugnados por el Estado, y aunque el concepto de igualdad admite múltiples interpretaciones —muchas de ellas presentes en la Carta Magna, especialmente en el Título I—, nos centraremos en su contenido económico.

Del análisis del significado de los preceptos de carácter económico de la Constitución se han ocupado diferentes autores. Destacamos entre ellos por la claridad de su exposición a BRENNAN y CASAS PARDO

(1990)¹, que hacen la exégesis desde el enfoque de la economía política de las constituciones.

Aquí nos limitaremos a señalar la abundancia en nuestra Constitución de preceptos que otorgan a los poderes públicos responsabilidad sobre la distribución de la renta y la riqueza.

El artículo 27 reconoce en su apartado 1 el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, y en el apartado 4 establece la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica. Además, su apartado 5 obliga a los poderes públicos a garantizar «el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza... y la creación de centros docentes.»

En el artículo 31, junto con el establecimiento de un «sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad...» se realiza, en el apartado 2, la siguiente atribución de responsabilidades: «El gasto público realizará una

¹ El Centro de Estudios y Comunicación Económica organizó en junio de 1977 unas Jornadas sobre «La ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales», cuyas ponencias y coloquios pueden verse en SANCHEZ AGESTA, coord. (1977). Entre ellas destacan por su relación con el tema que nos ocupa las intervenciones de ESTAPÉ (1977), MURILLO (1977) y SUAREZ (1977).

asignación equitativa de los recursos públicos [basada en] criterios de eficiencia y economía.»

Aparecen aquí dos nociones que a menudo se han presentado como contradictorias, la equidad y la eficiencia, que en la intención del constituyente se adivinan complementarias: se trata de que la distribución de los recursos públicos promueva la igualdad, y que este objetivo se logre al menor coste posible. No hay, por tanto, contradicción.

A todo ello se suma el contenido del Capítulo Tercero de este Título I, dedicado íntegramente a los principios rectores de la política social y económica. Son numerosos los preceptos que justifican la actividad del Estado como corrector de las desigualdades. Así, aparece como obligación de los poderes públicos promover «las condiciones para... una distribución de la renta regional y personal más equitativa...» —artículo 40,1—; mantener «un régimen público de Seguridad Social que garantice... las prestaciones sociales suficientes... especialmente en caso de falta de empleo» —artículo 41—; «organizar y tutelar la salud pública... a través de las prestaciones y los servicios necesarios» —artículo 43—; promover «las condiciones necesarias... para hacer efectivo este derecho [a una vivienda digna y adecuada]» —artículo

47-; y garantizar «la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas» —artículo 50—.

Por último, y dentro del Título VII, relativo a Economía y Hacienda, el artículo 131.1 reconoce al Estado la capacidad de planificar mediante Ley la economía con el fin, entre otros, de «estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y la distribución más justa de esta última.»

Así pues, parece evidente que el constituyente asume como objetivo deseable el de lograr una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza, y que para el logro de dicho objetivo se otorga plena confianza a la intervención del sector público en la economía.

3.1.2. El gasto social en las contabilidades públicas:

3.1.2.1. La estructura presupuestaria:

La Constitución española, en su artículo 31.2, marca una línea clara de actuación por lo que se refiere a la asignación de recursos por parte del sector público, al establecer que «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a criterios de eficiencia y economía.»

A fin de llevar a término este mandato, se han ido realizando mejoras en los mecanismos de programación de la actividad económico-financiera del Estado. En concreto, hasta el año 1984 venía elaborándose lo que podríamos denominar un **presupuesto de medios**, mientras que a partir de ese año lo que se pretende es establecer un sistema de programación simultánea y global del gasto en función de los fines que se tratan de satisfacer, para lo cual se adopta el sistema de presupuesto por programas² o PPBS (*Planning,*

² Para una visión general de toda la normativa presupuestaria vigente en España, así como de las diferentes técnicas de elaboración de presupuestos, es muy recomendable ROVIRA MOLA (1990). Un clásico referido en concreto al PPBS es NOVICK (1970), que es la traducción autorizada por el autor de varios

Programming and Budgeting System), que se caracteriza por ser un sistema de **presupuesto de objetivos**.

Con ello, a las tradicionales clasificaciones económica —es decir, por capítulos— y orgánica —por secciones— del gasto, se añadió una nueva estructura, la funcional. En dicha estructura los gastos se agrupan en cuatro diferentes niveles de agregación, que son, de mayor a menor, el grupo de función, la función, la subfunción y el programa, según que los gastos contemplados se refieran, respectivamente, a

capítulos de una obra publicada en 1965. Lo cierto es que en España hay varios hitos señalados con anterioridad a 1984: Orden del 1 de abril de 1967, implantando la estructura por programas para los gastos de inversión; Orden del 29 de enero de 1970, por la que se creaba la Sección de Evaluación de Proyectos en el Ministerio de Hacienda; Orden del 15 de marzo de 1971 por la que se creaba la Comisión Interministerial de Evaluación de Proyectos; Ley 31/1973 del 19 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1974, en cuyo artículo 45 se fijaba la obligación de unir a la Cuenta General del Estado una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y un resumen de las inversiones públicas efectivamente realizadas; y Ley 11/1977 del 4 de enero, General Presupuestaria, que introducía en la disposición transitoria primera la aplicación gradual del sistema de presupuesto por programas. En los Pactos de la Moncloa se preveía también la progresiva implantación del sistema a partir de los presupuestos para 1979, «comenzando por los gastos de Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y, en cuanto sea posible, Educación», compromiso que se cumplió en los dos primeros casos. Y la Ley 74/1980 del 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, ordenaba al Gobierno, en su artículo 31, a presentar la totalidad del presupuesto para 1982 de los Ministerios, Organismos Autónomos y Seguridad Social por medio del sistema de presupuesto por programas. SANCHEZ (1985) se refiere a la implantación del presupuesto por programas en España.

grandes objetivos generales, a finalidades más determinadas, a actividades concretas y a actuaciones específicas. Esta estructura es arbórea, es decir: todo programa forma parte de una subfunción, y estas a su vez se reúnen en funciones, las cuales se agregan en grupos de función.

La actual Ley General Presupuestaria (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1081/88 del 23 de septiembre), en el artículo 52, otorga al Ministerio de Hacienda la atribución de modificar la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, así:

«La estructura de los Presupuestos Generales del Estado se determinará por el Ministerio de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta la organización del Estado, de sus organismos autónomos y demás entidades integrantes del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y gastos y las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir.»

El Ministerio de Hacienda ejerce esta atribución anualmente, por medio de las Órdenes Ministeriales en las que dicta normas para la redacción de los Presupuestos Generales del Estado. Esta revisión anual hace que desde que en 1984 se implantara la clasificación funcional del gasto, ésta haya sufrido

importantes modificaciones³. En el año 1990 los Presupuestos Generales del Estado constaron de nueve grupos de función, treinta y una funciones, ochenta y dos subfunciones y doscientos cuarenta y siete programas.

Tal modernización en las técnicas presupuestarias se ha extendido a las restantes Administraciones españolas: tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales están obligadas a presentar la clasificación funcional del gasto como parte de sus respectivos presupuestos⁴.

³ Prácticamente todos los años hay numerosos cambios en la estructura de los programas, aunque con el paso del tiempo estos van siendo cada vez menores, lo que indica el positivo asentamiento de la estructura. Los cambios de mayor importancia se produjeron en 1985, en que se pasó de los cuatro grupos de función de 1984 a una clasificación con diez grupos de función. Posteriormente, en 1988, se hizo una segunda reforma que afectó sobre todo a dos grupos de función: uno de ellos, el 8-Reconversión Reindustrialización y Desarrollo Empresarial, desapareció, integrándose sus programas al 7-Regulación Económica de Sectores Productivos; el 9-Transferencias al Sector Público Territorial, pasó a denominarse 9-Transferencias a Otras Administraciones Nacionales y Supranacionales, al introducirse en él la función 92-Relaciones Financieras y Transferencias a las Comunidades Europeas. Las modificaciones realizadas cada año se explican en el tomo II de la Memoria de los correspondientes Presupuestos Generales del Estado, titulado «Estructura funcional y por programas».

⁴ En efecto, la Ley 39/1988 del 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que es la que se aplicaba en el año 1990, establece en el artículo 52.3 que los presupuestos de las entidades locales «se adaptarán a la estructura que con carácter general se establezca para el sector público». Pero en el apartado 3 del artículo 148 de la misma ley, se señala que la clasificación funcional estará integrada por

Lo que ocurre es que no hay, en la actualidad, ninguna Comunidad Autónoma ni Corporación Local que tenga totalmente desarrollada la estructura funcional de su presupuesto. Por este motivo, vamos a referirnos al gasto realizado y no al previsto, nos vemos obligados a realizar la clasificación del gasto social a partir de la estructura funcional y por programas que contienen los Presupuestos Generales del Estado para el año 1990, y de su correspondencia con la clasificación de los empleos de las Administraciones Públicas propuesta por las Naciones Unidas⁵.

tres niveles, a saber, grupo de función, función y subfunción. Y la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en el artículo 21.3, dispone que «Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.»

⁵ No existe una identidad estricta entre ambas clasificaciones de gasto. José Antonio Roldán nos ha indicado la conveniencia de operar preferiblemente con la clasificación de las Naciones Unidas a causa de su estabilidad en el tiempo y de su homogeneidad para la comparación internacional de los datos. Por otra parte, aunque en IGAE (1990) se ofrecen datos de liquidación de gasto por programas, estos sólo se refieren al Estado y a sus Organismos Autónomos, quedando fuera tanto la Seguridad Social —agente que realiza la mayoría del gasto en efectivo— como las Comunidades Autónomas —responsables de buena parte del gasto en provisión de bienes sociales—. Por esa razón, optamos por recoger los datos aparecidos en IGAE (1993), clasificados según el criterio internacional y que incluyen información suficiente para estimar el gasto autonómico y consolidarlo con el central.

3.1.2.2. La clasificación presupuestaria del gasto:

Existen diferentes conceptos de lo que debe ser considerado como gasto social, aunque hay un denominador común a todos ellos: se debe entender como gasto social todo aquél que tenga como finalidad explícita modificar, con carácter general, la distribución de la renta⁶, es decir, aquél que constitucional y legalmente se justifica en la finalidad de contribuir a una distribución de la renta más igualitaria, o de facilitar el acceso de todos los ciudadanos a unos determinados bienes y servicios.

Dado que tomamos como punto de partida la clasificación funcional del gasto previsto en sus presupuestos por las Administraciones Públicas Centrales, nos parece coherente fijarnos en los objetivos a los que sirve ese gasto como vía para delimitar lo que vamos a considerar como gasto social.

⁶ Dando por supuesto que toda actividad presupuestaria incide sobre la distribución de la renta, nos quedamos únicamente con aquellos gastos cuya finalidad principal es, precisamente, producir esos efectos. La discusión sobre qué gastos deben ser tenidos en cuenta como gasto social, en todo caso, tiene mayor sentido en el contexto de la elección de un cierto concepto de incidencia que aquí, donde lo que nos interesa es, más sencillamente, explicar qué es lo que en este estudio se considera gasto social.

La propia organización de los presupuestos provee de criterios suficientes para determinar qué programas deberemos incluir en el estudio.

Por una parte tendremos el grupo de función denominado 3-Seguridad, Protección y Promoción Social, en el que «se incluyen las dotaciones necesarias para atender las actividades del Estado encaminadas tanto a lograr una mejor y más justa distribución de la renta y la riqueza, como a la prestación de una serie de servicios que deben considerarse esenciales.» (PGE'90, «Memoria, II»:135)

Este grupo de función consta de dos funciones. La función, 31-Seguridad y Protección Social, está destinada a financiar las actuaciones que ejercen los poderes públicos por mandato del Capítulo 3º del Título I de la Constitución, respecto a la protección social de la familia, el progreso económico y social, el régimen público de la Seguridad Social, los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero y la protección de la insuficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad.

Por consiguiente, se incluyen en ella las prestaciones asistenciales a favor de ancianos, enfermos y minusválidos; prestaciones económicas no periódicas que sirven como complemento a las

prestaciones de los servicios sociales; apoyo financiero a las Comunidades Autónomas e instituciones sin fines de lucro para que estas incrementen y mejoren su asistencia social; becas a minusválidos; prestaciones a los desempleados; pensiones de guerra; mutualismo administrativo y atención al mundo del trabajo, con especial atención a la situación de los emigrantes.

La función 31 está desglosada en cinco subfunciones: 311-Administración, Inspección y Control de Seguridad y Protección Social, 312-Asistencia al Desempleo, 313-Acción Social, 314-Pensiones y Otras Prestaciones Económicas y 315-Relaciones Laborales. En total, veinticinco programas que representan la parte más importante del total de los PGE'90, como se verá más adelante.

Por su parte, la función 32-Promoción Social agrupa las dotaciones destinadas a la promoción educativa, del empleo y sociocultural.

Para ello se incluye la concesión de becas a estudiantes, y ayudas al transporte y los comedores escolares; la recapacitación de trabajadores desempleados con el fin de facilitar su reocupación; y las actividades y servicios destinados a mejorar la participación de los jóvenes en la vida social,

política y cultural, y a superar las desigualdades que afectan a la mujer.

La función 32 es el resultado de agregar tres subfunciones, 321-Promoción Educativa, 322-Promoción de Empleo y 323-Promoción Sociocultural, que reúnen siete programas.

Los gastos hasta aquí considerados configuran un primer bloque de gasto social que es el que habitualmente se denomina **prestaciones en efectivo, transferencias sociales o gastos de „garantía de rentas**. En lo sucesivo lo denominaremos **prestaciones sociales**⁷, y los programas que forman parte de él aparecen listados en la *Tabla 3.1.1*.

Para poder evaluar el impacto redistributivo del gasto social es interesante agrupar los programas de gasto en una serie de rúbricas más o menos homogéneas en cuanto a sus fines. Según se expondrá en detalle más adelante, el criterio de incidencia elegido nos lleva a considerar la totalidad de los gastos, y no

⁷ Normalmente se denomina así a todo el conjunto de gastos sociales. Por nuestra parte, creemos que esta expresión es más adecuada para referirse en exclusiva a las entregas en metálico, contraponiendo así la idea de prestación a la de provisión de bienes. En todo caso, de lo que se trata es de establecer un vocabulario que permita la comprensión.

sólo las transferencias efectivamente recibidas por las familias, por lo que se incluyen en las categorías

Tabla 3.1.1: Programas de gasto social en efectivo

PROGRAMA	Título
311A	Dir. y Serv. Grales. de Seg. y Prot. Soc.
311B	Inspección y Control de Seg. y Prot. Soc.
312A	Prestaciones a Desempleados
313A	Pensiones y Prestaciones Asistenciales
313C	Prestaciones de Asistencia Social
313D	Pensiones de Guerra
313E	Acción Social en Favor de Funcionarios
313F	PSS de Objetores de Conciencia
313G	Plan Nacional sobre Drogas
313H	Acción en Favor de Emigrantes
313I	Servicios de la SS a Minusválidos
313J	Servicios de la SS a la Tercera Edad
313K	Otros Servicios Sociales de la SS
313L	Servicios Sociales del Estado
313M	Serv. Soc. de la SS gestionados por CC.AA.
313N	Servicios Sociales de la SS
313O	Protección del Menor
314B	Pensiones de Clases Pasivas
314C	Gestión de las Pensiones de Clases Pasivas
314D	Mutualismo Administrativo
314E	Pensiones de la SS
314F	Subsidios de ILT y Otros Subsidios de la SS
314G	Gestión de Prestaciones Económicas de la SS
315A	Administración de Relaciones Laborales
315B	Prestaciones de Garantía Salarial
321A	Becas a Estudiantes
321B	Servicios Complementarios a la Enseñanza
321C	Apoyo a Otras Actividades Escolares
322A	Promoción y Gestión de Empleo
322B	Formación Profesional y Ocupacional
323A	Promoción y Servicios a la Juventud
323B	Promoción de la Mujer

pensiones, desempleo y asistencia social, que habitualmente se emplean con esta finalidad, la

totalidad de los gastos realizados por estos conceptos⁸.

En segundo lugar, forma parte del gasto social el grupo de función 4-Producción de Bienes Públicos de Carácter Social⁹, en el que se incluyen las dotaciones necesarias para dar cumplimiento a la cobertura de ciertos derechos constitucionales de corte social, cuyo ejercicio depende del acceso de los ciudadanos a ciertos bienes y servicios en condiciones tan igualitarias como sea posible. En el presupuesto para 1990 este grupo de función aparece estructurado en seis funciones.

La función 41-Sanidad recoge los créditos destinados a financiar las actuaciones cuyo objetivo es prevenir el riesgo de enfermedad y contribuir a la conservación de la salud, por medio de políticas basadas en «la prevención individual y colectiva, en la atención primaria, en la asistencia eficiente y en

⁸ Esto es coherente con el criterio de las Naciones Unidas, que consideran, por ejemplo, que se deben contabilizar como pensiones no las efectivamente cobradas por los perceptores, sino todos los gastos que giran en torno a las prestaciones. Esto equivale, como se verá, a utilizar el criterio de incidencia que denominamos, con WULF (1981), **en favor de quién se realizan los gastos**.

⁹ No se trata, en general y a pesar de la denominación presupuestaria, de bienes que reúnan las características de lo que en el campo de la Economía del Sector Público se denomina **bienes públicos**, es decir, consumo no excluible y no rival.

la reinserción social del paciente.» (PGE'90, «Memoria, II»:135).

En consecuencia con ello, se incluyen en esta subfunción las actuaciones de planificación sanitaria, instalaciones sanitarias, protección y promoción de la salud, sanidad exterior, ordenación farmacéutica, formación y docencia y apoyo a la sanidad local.

La función 41 está dividida en tres subfunciones: 411-Administración General de la Sanidad, 412-Hospitales, Servicios Asistenciales y Centros de Salud y 413-Acciones Públicas Relativas a la Salud. Son en conjunto trece programas de gasto, que abarcan desde la ordenación territorial de la sanidad hasta la política de protección a los consumidores, pasando por la ordenación farmacéutica, la vigilancia de la salud pública, la prevención, asistencia y rehabilitación, y el apoyo técnico al sector privado, entre otras actividades.

La función 42-Educación responde a lo que dispone la Constitución respecto al derecho a la educación y su garantía por parte de los poderes públicos. Ello incluye la mejora de la calidad de la enseñanza, la reordenación de las relaciones entre el sistema educativo público y el sistema de centros privados, el desarrollo de la legislación universitaria y la

realización de una política científica y de innovación tecnológica acorde con las necesidades y posibilidades de España.

La función 42 integra únicamente dos subfunciones, la 421 Administración General de Educación, que tiene un carácter instrumental, y la 422-Enseñanzas, que está dirigida a satisfacer las demandas sociales de atención educativa y abarca todos los niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el universitario, incluyendo también la educación a distancia y en el exterior. Todo ello se concreta en dieciséis programas de gasto.

La función 43-Vivienda y Urbanismo «está relacionada con la calidad de vida que disfrutan los ciudadanos, y en la medida que es impulsada contribuye a la recuperación económica y a la creación de puestos de trabajo, ya que la construcción es uno de los grandes subsectores de la economía del país.» (PGE'90, «Memoria, II»:199).

La actuación pública, por ello, se dirige a un doble frente: por una parte, dar cumplimiento a la obligación constitucional de promover las condiciones necesarias para que sea efectivo el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna, para lo que se instrumentan las diferentes modalidades de ayudas para

el acceso a la vivienda de los grupos con menores ingresos; por otra, instrumentar una política de vivienda que dinamice el sector, a fin de aprovechar su potencial como generador de puestos de trabajo directos e indirectos.

La función 43 está dividida en dos subfunciones, 431-Vivienda y 432-Urbanismo y Arquitectura, que comprenden en tres programas toda la actividad de promoción pública de vivienda, administración del patrimonio estatal de viviendas, y concesión de ayudas para la promoción, construcción, rehabilitación y acceso a la vivienda, así como a la ordenación y construcción de edificios para la Administración Civil del Estado.

La función 44-Bienestar Comunitario es la que agrupa las previsiones financieras de actuaciones como las obras de saneamiento y abastecimiento de aguas, encauzamientos, control alimentario y defensa del consumidor, protección del medio ambiente y, en definitiva, todas aquellas que afectan al medio y definen la calidad de vida.

Está formada por la subfunción 441-Saneamientos y Abastecimientos de Agua, referida íntegramente a obras hidráulicas, y la 443-Otros Servicios de Bienestar Comunitario. En conjunto, cuatro programas.

La función 45-Cultura recoge las dotaciones que pretenden «conservar e incrementar el patrimonio cultural en materia de archivos, bibliotecas, museos, floklore, cine, fotografía, teatro, nuevas tecnologías culturales, yacimientos arqueológicos y conjuntos históricos. (...) [y para] organizar y facilitar información sobre las distintas áreas culturales, manteniendo los servicios necesarios para su fomento y difusión (...) así como prestar apoyo administrativo para la realización de actividades relacionadas con la cultura (...)» (PGE'90, «Memoria, II»:219).

Sus subfunciones son siete: 451-Administración General de Cultura, 452-Bibliotecas y Archivos, 453-Museos y Artes Plásticas, 455-Promoción Cultural, 456-Artes Escénicas, 457-Deportes y Educación Física, y 458-Arqueología y Protección del Patrimonio Histórico Artístico. Tales subfunciones son el resultado de la agrupación de quince programas.

Por último, la función 46-Otros Servicios Comunitarios y Sociales incluye los restantes créditos del grupo de función, que hacen frente a tres tipos de gasto, según se expone en PGE'90 («Memoria, II»:235):

«1. Los derivados de las acciones encaminadas a desarrollar las relaciones entre el Estado y las Confesiones Religiosas.

»2. Los necesarios para llevar a cabo la participación en los procesos electorales (art. 23 de la Constitución) y la financiación de los partidos políticos.

»3. Los destinados a apoyar a los medios de Comunicación Social (prensa, publicidad, radiodifusión y televisión).»

Por consiguiente, recoge en primer lugar las dotaciones previstas para la cooperación con las confesiones religiosas, y especialmente para dar cumplimiento al artículo II del Acuerdo entre el Reino de España y la Santa Sede del 3 de enero de 1979, sobre asuntos económicos, que se concreta en la puesta en marcha del sistema de asignación tributaria según se previó en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos para 1988. Ello se realiza por medio de la subfunción 461-Religión, con un solo programa.

La otra subfunción es la 463-Comunicación Social y Participación Ciudadana. En ella, por medio de dos programas, se reúnen, por una parte, los créditos destinados a la organización de los procesos electorales previstos para 1990 en el País Vasco y Andalucía, junto con la aportación a los partidos políticos derivada de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de los Partidos Políticos, y de las Leyes Orgánicas 5/1985 y 1/1987.

En cuanto al apoyo a los medios de comunicación, se incluyen las ayudas destinadas a empresas periodísticas y agencias informativas para su reconversión tecnológica, a empresas editoras de publicaciones culturales y a entidades sin ánimo de lucro de la comunicación social, todo ello, para «asegurar una actividad plural en los medios de comunicación social» (PGE'90, «Memoria, II»:236).

Todo el conjunto de gastos del grupo de función 4 constituyen el bloque que vamos a denominar **bienes sociales**, y los programas de que consta son los que figuran en la *Tabla 3.1.2*.

Tabla 3.1.2: Programas de gasto social en especie

PROGRAMA	Título
411A	Dirección y Servicios Generales de Sanidad
412B	Asist. Hospitalaria del Ejército de Tierra
412C	Asistencia Hospitalaria de la Armada
412D	Asist. Hospitalaria del Ejército del Aire
412F	Dir. y Coordinación de Asistencia Sanitaria
412H	Atención Primaria de la Salud
412I	Atención Especializada de la Salud
412J	Medicina Marítima
412K	Asist. Sanit. de la SS Gestionada por CCAA
413A	Planificación Sanitaria
413B	Oferta y Uso Racional de Med. y Prod. Sanit.
413C	Sanidad Exterior
413D	Higiene Alimentaria y Sanidad Ambiental
421A	Dirección y Servicios Generales de Educación
421B	Perfeccionamiento del Profesorado
422A	Educación Preescolar
422B	EGB
422C	Enseñanzas Medias
422D	Enseñanza Universitaria
422E	Educación Especial
422F	Enseñanzas Artísticas

- 422H Form. de Pers. en el Ambito Organiz. Indust.
 - 422I Educación en el Exterior
 - 422J Educación Compensatoria
 - 422K Educ. Perm. y a Distancia no Universitaria
 - 422L Enseñanzas Deportivas
 - 422M Enseñanzas Náuticas y Aeronáuticas
 - 422N Enseñanzas Especiales
 - 422O Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación
 - 431A Prom. y Admón. Ay. Rehabil. y Acc. Vivienda
 - 432A Ordenación y Fomento Edificación
 - 432B Fomento de Acts. Urbaníst. y Territoriales
 - 441A Infraest. Urbana, Saneamiento y Abast. Agua
 - 443B Control y Fomento de la Calidad
 - 443C Protección de Derechos de los Consumidores
 - 443D Protección y Mejora del Medio Ambiente
 - 451A Dirección y Servicios Generales de Cultura
 - 452A Archivos
 - 452B Bibliotecas
 - 453A Museos
 - 453B Exposiciones
 - 455C Promoción y Cooperación Cultural
 - 455D Promoción del Libro y Public. Culturales
 - 456A Música
 - 456B Teatro
 - 456C Cinematografía
 - 457A Fomento de Actividades Deportivas
 - 457B Olimpiada de Barcelona 1992
 - 458A Administración del Patrimonio Hist. Nacional
 - 458C Conserv. y Restauración de Bienes Culturales
 - 458D Protección del Patrimonio Histórico
 - 461A Cooperación con las Confesiones Religiosas
 - 463A Elecciones y Partidos Políticos
 - 463B Apoyo a los Medios de Comunicación Social
-

Para la agrupación de estos programas en líneas de gasto homogéneas, la propia estructura de las funciones coincide con una configuración razonable. De este modo, tendremos como rúbricas de gasto en bienes sociales **sanidad, educación, vivienda y bienestar comunitario y cultura.**

De esta forma tenemos definida la estructura de los gastos sociales en función de la clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas Centrales, de manera que será posible agregar al gasto social del Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social el que realicen por los mismos conceptos, siempre según sus respectivos presupuestos, las Comunidades Autónomas¹⁰.

¹⁰ En el objetivo inicial de esta investigación se preveía también incorporar los gastos de las Administraciones Locales. Sin embargo, ni en DGCHT (1990b) ni en IGAE (1993) se ofrece clasificación funcional del gasto local. Para el Ministerio de Economía y Hacienda «los Municipios menores de 5.000 habitantes sólo tienen obligación de presentarla a nivel de Grupo de Función [por lo que] puede comprenderse que proporcionar datos es una tarea ardua [por] las tareas de obtención y elaboración posterior que ello conlleva.» (DGCHT, 1990b:iv). Sin embargo, hay que decir que para las Comunidades Autónomas, que sí elaboran presupuestos funcionales más desagregados, la información se ofrece en DGCHT (1990a) precisamente al nivel de grupo de función, por lo que cuesta trabajo entender el porqué de la anterior justificación. En cualquier caso, en 1990 el gasto local total ascendía a unos 3,5 billones de pesetas, de los que, a la vista de lo acaecido en años anteriores —para los que sí se daba estructura funcional del gasto— más de la mitad corresponde a actividades que podrían, con ciertas matizaciones, ser susceptibles de aparecer en este estudio —tales como vivienda (35% del gasto total), bienestar comunitario (11%), educación (4%) y sanidad (7%).

3.1.2.3. La clasificación funcional del gasto de las Naciones Unidas y su correspondencia con la clasificación funcional presupuestaria

Como ya hemos señalado, un estudio que pretenda ser susceptible de comparación internacional debe procurar organizar los datos de base de manera homogénea. Por esa razón —y por la mejora cualitativa en los datos disponibles que ello supone— hemos optado por hacer la clasificación del gasto social en función de los criterios propuestos por las Naciones Unidas¹¹.

Dicha clasificación, al nivel de subfunción, es la que emplea la Intervención General del Estado para la publicación de las cuentas de las Administraciones Públicas (ver IGAE, 1993:161 y sig.).

¹¹ En concreto, con la que se denomina —empleando términos propios de la Contabilidad Nacional—, “clasificación funcional de los empleos de las Administraciones Públicas”, a la que en el texto se denominará, según convenga, “clasificación ONU” o “estructura ONU”. Los elementos fundamentales tanto de la clasificación como de su metodología se encuentran en ONU (1970). La misma clasificación es la que se emplea en el SEC, según se puede ver en INE-EUROSTAT (1986). La versión de esta clasificación que empleamos es la más moderna de las existentes, cuya principal diferencia respecto a la original es la separación de la función 13. Orden Público y Seguridad del grupo principal 1. Servicios Públicos Generales, para pasar a formar una nueva función, la 3. Orden Público y Seguridad, con cuatro subfunciones que se refieren, respectivamente, a policía y extinción de incendios, administración de justicia, gestión penitenciaria y otros asuntos de orden público y seguridad.

En la clasificación ONU los niveles de agregación son tres, a saber: cuatro grupos principales, divididos en catorce funciones que a su vez son el resultado de unir sesenta y nueve subfunciones.

Tabla 3.1.3: Clasificación ONU¹² del gasto social

FUNCIONES	SUBFUNCIONES
04. EDUCACION	04.1. Enseñanza previa a la primaria y primaria 04.2. Enseñanza secundaria 04.3. Enseñanza terciaria 04.4. Enseñanza no definida por nivel 04.5. Servicios auxiliares de la enseñanza 04.6. Educación n.e.p. 04.7. Educación especial
05. SANIDAD	05.1. Hospitales 05.2. Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos 05.3. Salud pública 05.4. Medicamentos, prótesis, equipos y aparatos médicos 05.5. Investigación aplicada y desarrollo experimental sanitario 05.6. Sanidad n.e.p.
06. SEGURIDAD	SOCIAL 06.1. Seguridad social 06.2. Asistencia social 06.3. Seguridad y asist. social n.e.p.
07. VIVIENDA	07.1. Vivienda y ordenación urbana y rural 07.2. Abastecimiento de agua 07.3. Saneamiento, reducción y control de la contaminación 07.4. Alumbrado público 07.5. Vivienda y ordenación n.e.p.
08. CULTURA Y	RELIGION 08.1. Deporte y recreo 08.2. Cultura 08.3. Radiodifusión y publicaciones 08.4. Religión 08.5. Cultura, rec. y religión n.e.p.

¹² Todas las rúbricas empiezan su denominación con la expresión "Asuntos y servicios de...", que suprimimos.

En la *Tabla 3.1.3* se contempla la estructura de los gastos sociales, que identificamos con el grupo principal B.Actividades Sociales y para la Comunidad. La estructura ONU del gasto social, como se ve, no coincide con exactitud con la que prevé la legislación presupuestaria española, y de hecho hay discrepancias importantes¹³. Con todo, no resulta difícil seleccionar entre los programas presupuestarios los que en la estructura ONU forman parte de los gastos sociales, y organizarlos de acuerdo con las subfunciones que hemos expuesto.

Hay una ventaja adicional en este planteamiento. De todos es sabido que las cifras de ejecución presupuestaria difieren de manera significativa de las previstas en los presupuestos, a causa de que la legislación prevé numerosas vías —ampliaciones de crédito, suplementos, extraordinarios, traslaciones, etc.— para que el gasto realizado supere (o al menos, difiera) del planificado. Por esa razón, y por mor del realismo del estudio, es preferible optar por las cifras de las liquidaciones de gasto, que reflejan con mayor fidelidad el esfuerzo financiero llevado a cabo

¹³ Por ejemplo, el programa 315A-Administración de las Relaciones Laborales, en la clasificación ONU aparece dentro de la función 13. Otros asuntos y servicios económicos, subfunción 13.5. Asuntos y servicios laborales generales (ver IGAE, 1993:180).

por las diferentes Administraciones en el cumplimiento de los objetivos que se proponen en cada caso.

Para ello se utilizarán los datos publicados en IGAE (1993). La IGAE presenta las liquidaciones desde un doble enfoque. Por una parte, se clasifica el gasto en términos de contabilidad nacional mediante el uso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) de las Comunidades Europeas, ofreciendo además los cuadros de ajuste entre cuentas presupuestarias y cuentas nacionales del sector público. Por otra, por medio de la clasificación ONU ya citada aparece el gasto funcional del sector público central para el año 1990, y el autonómico para 1989¹⁴, desagregado hasta el nivel de subfunción en ambos casos.

Nos interesa desagregar el gasto tanto como sea posible para refinar el estudio de incidencia. Para ello establecemos la equivalencia entre los programas presupuestarios de los PGE'90, las subfunciones de la clasificación ONU de los empleos de las Administraciones Públicas y las rúbricas de gasto

¹⁴ Fuentes de la IGAE nos han hecho saber que la información autonómica para 1990 no está todavía terminada de elaborar, a causa de la complejidad que tiene el tratamiento de la información, que se debe básicamente a los retardos temporales y a la diferencia de criterios de imputación presupuestaria. La metodología que se va a aplicar para la estimación del gasto autonómico en 1990 nos ha sido sugerida por la propia IGAE.

social definidas en el epígrafe 3.2.2. Esto permitirá estimar la distribución del gasto social entre las diferentes rúbricas, para lo que se aplicará como criterio de proporcionalidad el derivado del gasto previsto en PGE '90 para los programas contemplados¹⁵.

La equivalencia entre los programas de la estructura presupuestaria de 1990 y las rúbricas de gastos sociales que hemos definido es la siguiente:

- A) Programas de prestaciones sociales:
 - a) Pensiones: 311A, 311B, 313A, 313D, 314B, 314C, 314D, 314E, 314F, 314G .
 - b) Desempleo: 312A, 315A, 315B, 322A y 322B.
 - c) Asistencia y servicios sociales: 313C, 313E, 313F, 313G, 313H, 313I, 313J, 313K, 313L, 313M, 313N, 313O, 321A, 321B, 321C, 323A y 323B.
- B) Programas de bienes sociales:
 - a) Sanidad: Función 41.
 - b) Educación: Función 42.
 - c) Vivienda y Bienestar Comunitario: Funciones 43 y 44.
 - d) Cultura: Funciones 45 y 46.

¹⁵ Aunque en IGAE (1990) se aprecia que no hay una estricta homogeneidad en las desviaciones del gasto realizado por el Estado respecto al previsto, concretamente para los gastos aquí contemplados, sí se puede hablar de una cierta igualdad. Por otra parte, no es descabellado suponer que el gasto realizado por las Comunidades Autónomas para una determinada finalidad se distribuye en proporciones análogas al que realiza la Administración Central para idéntica función.

Por otra parte, la equivalencia de los mismos programas con las subfunciones de la clasificación ONU es bastante sencilla de establecer, aunque, como se verá, algunos de los programas desaparecerán del listado, al estar encuadrados en dicha clasificación en grupos o funciones que no se consideran desde esa perspectiva como integrantes del gasto social¹⁶.

04. EDUCACIÓN:

- 04.1. Enseñanza previa a la primaria y primaria: Programas 422A y 422B.
- 04.2. Enseñanza secundaria: Programas 422C, 422I y 422K.
- 04.3. Enseñanza terciaria: Programas 422D, 422L y 422M.
- 04.4. Enseñanza no definida por nivel: Programas 422F y 422J.
- 04.5. Servicios auxiliares de la enseñanza: Programas 321A, 321B y 321C.
- 04.6. Educación n.e.p.: Programas 421A, 421B, 422H y 422O.
- 04.7. Educación especial: Programas 422E y 422N.

05. SANIDAD:

- 05.1. Hospitales: Programas 412B, 412C, 412D y 412K.
- 05.2. Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos: Programas 412H, 412I y 412J.

¹⁶ Se trata de los programas 315A-Administración de las Relaciones Laborales y 322A-Promoción y Gestión del Empleo y 322B-Formación Profesional y Ocupacional en las prestaciones sociales, y los programas 443B-Control y Fomento de la Calidad, 443C-Protección de los Derechos de los Consumidores y 463A-Elecciones y Partidos Políticos en los bienes sociales.

- 05.3. Salud pública: Programas 413C y 413D.
- 05.4. Medicamentos, prótesis, equipos y aparatos médicos: Programa 413B.
- 05.5. Investigación aplicada y desarrollo experimental sanitario: Ningún programa
- 05.6. Sanidad n.e.p.: Programas 411A, 412F, 413A y 413E.
- 06. SEGURIDAD SOCIAL:
 - 06.1. Seguridad Social: Programas 311A, 311B, 312A, 313D, 314B, 314C, 314D, 314E, 314F, 314G y 315B.
 - 06.2. Asistencia Social: Programas 313A, 313C, 313E, 313F, 313G, 313H, 313I, 313J, 313K, 313L, 313M, 313N y 313O.
 - 06.3. Seguridad y asistencia social n.e.p.: Programas 323A y 323B.
- 07. VIVIENDA Y ORDENACION URBANA Y RURAL:
 - 07.1. Vivienda y ordenación urbana y rural: Programas 431A, 432A y 432B.
 - 07.2. Abastecimiento de agua: Programa 441A.
 - 07.3. Saneamiento, reducción y control de la contaminación: Programa 443D.
 - 07.4. Alumbrado público: Ningún programa.
 - 07.5. Vivienda y ordenación n.e.p.: Ningún programa.
- 08. CULTURA, RECREO Y RELIGION:
 - 08.1. Deporte y recreo: Programas 457A y 457B.
 - 08.2. Cultura: Programas , 452A, 452B, 453A, 453B, 455C, 455D, 456A, 456B, 456C, 458A, 458B y 458D.
 - 08.3. Radiodifusión y publicaciones: Programa 463B.
 - 08.4. Religión: Programa 461A.
 - 08.5. Cultura, recreo y religión n.e.p.: Programa 451A.

3.1.3. Cuantificación del gasto social en 1990:

Procedemos ahora a establecer las cifras de gasto que van a ser relevantes a la hora de imputar a la población los beneficios del gasto social, teniendo en cuenta las salvedades a que ya se ha hecho referencia respecto a la clasificación del gasto.

El gasto a distribuir será el constituido por la consolidación de las cifras de gastos ejecutados por las Administraciones Centrales y las autonómicas por aquellos conceptos que hayan quedado encuadrados en alguna de las funciones de gasto contempladas en la clasificación ONU del gasto público.

Los datos correspondientes a las Administraciones Centrales proceden de IGAE (1993). Originalmente, estos datos aparecen consolidados al nivel de grupos principales y funciones (ver IGAE, 1993:163), y sin consolidar a nivel de subfunción. Sin embargo, de las cinco funciones que abarca el grupo principal de actividades sociales y para la comunidad, únicamente dos de ellas presentan diferencia de resultados entre la mera suma y la consolidación: los asuntos y servicios de seguridad social y asistencia social suman 7.083.082 millones de pesetas, mientras que

consolidan 7.045.639 millones; por su parte, los asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos suman 111.306 millones, y consolidan 111.295 millones.

Esto podría plantear dificultades para la distribución por subfunciones de estas dos funciones. Como no es posible saber qué parte de la desviación corresponde a cada agente de gasto, hemos optado por distribuir las diferencias respectivas de 37.443 y 11 millones de pesetas entre todos los agentes gestores en proporción al importe del gasto en las subfunciones incluidas en estas funciones de cada uno de ellos. De esta forma podemos consolidar las cifras de los diferentes subsectores de la Administración Central con escasa desviación sobre la cifra real de gasto.

Al no tener cifras por funciones del gasto autonómico para 1990, hemos definido, para su estimación a partir de las cifras de 1989 una metodología, consistente en considerar que el gasto autonómico se reparte por funciones en las mismas proporciones que en 1989. Este supuesto es plausible, ya que no hubo transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas susceptibles de

provocar alteraciones significativas en la estructura funcional del gasto de 1990¹⁷.

Así, dada la cifra global de gasto autonómico para el año 1990, que conocemos, la distribuiremos de acuerdo con las proporciones establecidas según el punto anterior¹⁸.

Por último, para la obtención de la cifra global de gasto se sumará al gasto central el autonómico¹⁹.

¹⁷ En efecto, como se puede ver en DGAET (1990:16-17), durante 1989 se produjeron traspasos a las Comunidades Autónomas, pero de ellas muy pocas relativas a programas de los incluidos en nuestra definición del gasto social. La totalidad de los traspasos (sociales y no sociales) se valoró en 1.788 millones de pesetas, y escasamente un tercio de esa cantidad es gasto social, lo que hace irrelevante su posible repercusión en los presupuestos centrales y autonómicos de 1990, primer año en que fueron efectivos a esos efectos.

¹⁸ Este enfoque, que se deriva de que nuestro objetivo es analizar la distribución personal de la renta, ignora conscientemente que las prioridades de gasto no son las mismas en todas las Comunidades, y las posibles diferencias de precios, por lo que quizás el gasto per cápita para un concepto dado variará territorialmente. No buscamos estudiar las diferencias territoriales por persona ni el impacto territorial de los gastos sociales, sino hacer un ejercicio agregado de imputación personal. Una excelente exposición del impacto territorial del gasto social en efectivo es JIMÉNEZ (1993).

¹⁹ Entre las ventajas de usar la clasificación funcional de los empleos de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional, no es la menor el hecho de que en cada función y subfunción aparecen únicamente, los gastos realizados por cada una de las Administraciones para las finalidades correspondientes. O lo que es lo mismo: al aparecer todas las transferencias entre subsectores de las Administraciones Públicas en una sola función, no existen problemas de doble contabilización, lo que elimina la necesidad de establecer una metodología para la consolidación de los datos. Debemos agradecer

Todo ello lo hacemos en primer lugar al nivel de desagregación correspondiente a las funciones de la estructura ONU, y los resultados son los que aparecen en el Cuadro 3.1.1.

Cuadro 3.1.1: Gasto social consolidado en 1990.

FUNCIONES	ESTADO ^a	CC.AA.	CONSOLIDADO
Seguridad y asist. social	7.045.639	216.723	7.262.362
Educación	814.524	1.183.766	1.998.290
Sanidad	2.452.500	177.931	2.630.431
Vivienda	82.125	238.432	320.557
Cultura	111.295	176.834	288.129
TOTAL	10.506.083	1.993.686	12.499.769

a: En adelante, y mientras no se indique lo contrario, utilizaremos la expresión "Estado" para referirnos al conjunto de las Administraciones Públicas Centrales.

Unidad: Millones de pesetas corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1993).

Así pues, el gasto social en 1990 se elevó a 12.499.769 millones de pesetas corrientes, de las que 10.506.083 millones se deben a las Administraciones Centrales y de la Seguridad Social, y 1.993.686 millones son gestionados por las Comunidades Autónomas.

a la Ilma. Sra. D^a Purificación Estesos, Interventora General, a la Ilma. Sra. D^a Rosario Martínez, Subdirectora General de la Asesoría del Sector Público de la IGAE, y a D. José Antonio Roldán, Jefe del Servicio de Informes Económicos y Financieros, la importante información metodológica que han aportado para el correcto tratamiento de los datos.

Como era de esperar, la parte del león en esos gastos son las transferencias derivadas de la función de seguridad y asistencia social, que representan el 58,08% del total, mientras que las dotaciones ejecutadas para los gastos en especie son muy inferiores tanto en su conjunto como por funciones (educación, el 15,98%; sanidad, 21,04%; vivienda, 2,60%; y cultura, 2,30%).

En cuanto a su distribución por agentes gestores —siempre considerando toda la Administración Central como un único agente—, el Estado responde de la gran mayoría del gasto en seguridad y asistencia social y sanidad, mientras que las Comunidades Autónomas son mayoritarias en el resto de funciones de gasto. Desde un punto de vista global, el sector central ejecuta el 84,02% del gasto social, cosa lógica si tenemos en cuenta lo ya dicho sobre la función de seguridad y asistencia social.

Para pasar estas cifras de funciones a subfunciones aplicamos la metodología expuesta, y obtenemos los siguientes resultados:

Cuadro 3.1.2: Gasto social por funciones en 1990.

SUBFUNCIONES	ESTADO	CC.AA.	TOTAL
04.1	187.907	221.942	409.849
04.2	331.188	309.823	641.011
04.3	195.427	198.133	393.560
04.4	21.487	9.517	31.004
04.5	27.873	23.319	51.192
04.6	27.299	413.898	441.197
04.7	23.343	7.134	30.477
TOTAL 04	814.524	1.183.766	1.998.290
05.1	1.293.419	83.164	1.376.583
05.2	516.973	45.577	562.550
05.3	5.378	14.469	19.847
05.4	461.371	0	461.371
05.5	23.269	2.462	25.731
05.6	152.090	32.260	184.350
TOTAL 05	2.452.500	177.931	2.630.431
06.1	6.639.757	13.450	6.653.207
06.2	252.719	196.177	448.896
06.3	153.163	7.095	160.258
TOTAL 06	7.045.639	216.723	7.262.362
07.1	75.054	164.738	239.792
07.2	5.186	49.542	54.728
07.3	1.885	24.152	26.037
07.4	0	0	0
07.5	0	0	0
TOTAL 07	82.125	238.432	320.557
08.1	27.126	46.660	73.786
08.2	47.953	68.427	116.381
08.3	410	52.352	52.762
08.4	30.845	3.295	34.139
08.5	4.961	6.100	11.061
TOTAL 08	111.295	176.834	288.129
TOTAL GASTO	10.506.083	1.993.686	12.499.769

Unidad: Millones de pesetas corrientes (las diferencias en las sumas se deben al ajuste de decimales).

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1993).

Necesitamos, por último, distribuir las cifras del Cuadro 3.1.2. entre los programas de gasto que hemos adjudicado a cada una de las subfunciones de la

clasificación ONU, a fin de poder atribuir a las rúbricas de gasto los importes correspondientes.

Como ya se ha señalado, para ello se va a considerar que la estructura por programas del gasto autonómico es idéntica a la que hace el Estado, y además que ésta última no presenta diferencias significativas entre lo previsto en PGE'90 y lo realmente ejecutado²⁰. Sobre la base de este supuesto, estableceremos la cifra de gasto correspondiente a cada programa distribuyendo el gasto de cada subfunción de la estructura ONU en proporción a los presupuestos respectivos de los programas que las integran.

Con esa información cuantificaremos las categorías de pensiones, desempleo, asistencia social, educación, sanidad, vivienda y bienestar comunitario, y cultura. Los resultados de tal clasificación son los que se presentan resumidos en el Cuadro 3.1.3²¹.

²⁰ Este supuesto puede verse confirmado en IGAE (1990), donde se puede apreciar cómo las desviaciones entre presupuesto y gasto ejecutado son muy similares en todos los programas que aquí consideramos.

²¹ Hay que recordar una vez más que no se considera el gasto social que realizan las Corporaciones Locales. Téngase en cuenta que, como puede verse en DGAET (1991:270-271), el gasto local consolidado tenía una previsión presupuestaria en 1990 de unos 2,69 billones de pesetas. Los problemas a los que ya se ha aludido (véase nota 10 de este capítulo) hacen que en DGAET (1991) no se ofrezca clasificación funcional del gasto local para 1990. En 1989, según DGAET (1990:137) un 49,6% corresponde a gastos sociales, con un peso

Cuadro 3.1.3: Gasto social por rúbricas en 1990.

	Pesetas	% Gasto	% PIB
PRESTACIONES SOCIALES	7.262.361	58,09	14,50
Pensiones	5.548.064	44,38	11,08
Desempleo	1.252.148	10,01	02,50
Asistencia Social	462.149	03,70	00,92
BIENES SOCIALES	5.237.408	41,90	10,46
Sanidad	2.630.432	21,04	05,25
Educación	1.998.290	15,99	03,99
Vivienda	320.557	02,56	00,64
Cultura	288.129	02,31	00,58
TOTAL	12.499.769	100,00	24,96

Unidad: Millones de pesetas (las diferencias en las sumas se deben al ajuste de decimales).

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE (1993) y PGE'90. Los datos del PIB son de INE (1992)

En consonancia con lo que se desprendía del Cuadro 3.1.2, las prestaciones sociales absorben más de la mitad del gasto social. En concreto, la rúbrica de pensiones representa cerca de la mitad del gasto redistributivo, y más de la décima parte del Producto Interior Bruto.

relativo mayor del gasto municipal (59,80%) que del provincial (48,10%). Esto equivaldría, bajo el supuesto de mantenimiento de la estructura funcional del gasto local, a 1.334.240 millones de pesetas en 1990, que vendría a representar un incremento respecto a lo recogido en el cuadro, en términos de participación en el PIB, de un 2,66%. De esta forma, el gasto social total se elevó en 1990 a 13.834.009 millones, es decir, el 27,63% del PIB. En BEL (1991) se puede encontrar un estudio detallado del proceso de descentralización del gasto público en España.

En un segundo grupo en cuanto a su peso se sitúan los gastos sanitarios, el esfuerzo en educación y, cada vez con mayor importancia, la partida de desempleo. En conjunto estos tres conceptos suman un 47% del gasto social, y representan cerca del 12% del PIB.

Por último, y a gran distancia por su relevancia encontramos un conjunto de gastos de menor entidad integrado por la asistencia social, la vivienda y la cultura. Todos ellos están por debajo del 4% del gasto social, y conjuntamente suponen un poco más del 2% del Producto Interior Bruto, lo que pone de relieve su escasa significación —lo que no excluye la posibilidad de que puedan tener una alta progresividad y, más especialmente, un alto potencial redistributivo, lo que se comprobará más adelante²².

²² En BANDRÉS (1990:47-71) hay un estudio pormenorizado de la evolución del gasto social en la década de los ochenta en España. Además de situarse esta dinámica en el contexto del gasto público en general, se analizan detalladamente los factores explicativos de la evolución del gasto social: elasticidades, precios relativos, demografía, niveles de cobertura y evolución de las prestaciones reales medias. Otro excelente análisis del gasto público en España es ALCAIDE, J. (1988).

3.2. Elementos para el estudio de la incidencia

3.2.1. Los conceptos de incidencia

A la hora de abordar un estudio de incidencia de la actividad presupuestaria es imprescindible establecer previamente el concepto de incidencia que adoptamos y en el que nos basamos, a fin de establecer las bases sobre las que vamos a realizar la imputación de los beneficios del gasto social.

Vamos a resumir aquí brevemente los conceptos de incidencia más caracterizados, para señalar después cuál es el que vamos a emplear¹.

¹ Una discusión semejante a esta, pero condicionada por las especiales circunstancias de Hispanoamérica se puede encontrar en FOXLEY y otros (1980:35-49).

Es evidente que cualquier modificación en el presupuesto produce como resultado, entre otros, una modificación en la distribución de la renta, tanto espacial como factorial pero, muy especialmente, personal. Otros efectos son los que afectan a las técnicas productivas, a la eficiencia, a los niveles de producción y en general, a todas las variables del sistema económico.

Del supuesto de ignorar todos los aspectos no distributivos derivó MUSGRAVE (1959:215-216) su clásica noción de incidencia, que define como el cambio que provoca el presupuesto en la distribución de la renta disponible del sector privado. Así las cosas, MUSGRAVE considera que la incidencia puede deberse a cambios en los ingresos públicos, cambios en los gastos y cambios en ambas variables a la vez.

Con respecto a la incidencia del gasto, no es un concepto unitario, sino que admite dos versiones. La primera de ellas es la incidencia **específica**, que mide los efectos de aumentar un determinado tipo de gasto sin modificar los ingresos, y con cláusula *ceteris paribus* para los restantes gastos. Bajo estos supuestos, y al asumir que el déficit resultante se financiaría por la vía monetaria, se incorpora a la

incidencia específica el posterior impacto de la inflación resultante de esa monetización.

La otra opción es la incidencia **diferencial**, que se refiere a los cambios distributivos que se producen al reasignarse las dotaciones entre diferentes líneas de gasto sin alterar el gasto total. En MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980:382 y ss.) se señala la especial dificultad de estimar la distribución de los beneficios del gasto respecto a lo que sucede con los ingresos², y también se profundiza en la distinción entre la incidencia del gasto y sus efectos redistributivos, al advertir:

«Un análisis completo de la incidencia del gasto habría de tener en cuenta también estos cambios. Así, no estamos intentando medir el verdadero valor recibido por cualquier grupo, por ejemplo, no medimos la tasa de rendimiento que recibirán diferentes estudiantes como consecuencia de su educación, como tampoco tenemos en cuenta las diferencias en los costes educativos entre distintas localidades.» (MUSGRAVE y MUSGRAVE, 1980:383, nota al pie.)

² Sobre los conceptos musgravianos de incidencia del ingreso, que obviamos por salirse de nuestro objeto de estudio, nos parece que la mejor explicación se encuentra, respectivamente, en MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980:365-369) y MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980:386-391). Por otra parte, la incidencia del presupuesto está en el origen del concepto de **residuo fiscal**.

En realidad, el problema surge porque se identifican los costes de los bienes y servicios que el sector público proporciona a los ciudadanos con los beneficios que perciben estos, lo cual puede no ser del todo correcto.

A esta dificultad trata de hacer frente MCLURE (1972), que como señala BANDRÉS (1990:12) realiza la primera aportación importante a los estudios teóricos sobre incidencia del gasto después de MUSGRAVE (1959). MCLURE establece con claridad la diferencia entre lo que denomina incidencia **del gasto** e incidencia **del beneficio**.

La incidencia del gasto tiene en cuenta que los gastos públicos no son neutrales, es decir, que además de la reducción del gasto privado que producen al financiarse por la vía tributaria o mediante deuda, inciden en los precios relativos tanto de los factores como de los productos, en la estructura de la producción y en el tamaño de la renta real.

Alternativamente, la incidencia del beneficio consistirá en identificar a los beneficiarios de cada uno de los servicios públicos, e imputar a cada uno de ellos la parte correspondiente. Por consiguiente, la incidencia del beneficio de MCLURE es equivalente a lo

que MUSGRAVE y en general la mayoría de los autores denominan de ese modo.

Una mejora en el aspecto terminológico es la que hace MEERMAN (1978), que reúne en un concepto único la incidencia del gasto y los efectos que produce la actividad presupuestaria en los precios, la renta y las técnicas productivas. Surge así el concepto de incidencia **RPTO** (siglas del inglés *relative prices, technics and output*), es decir, incidencia sobre los precios relativos, la técnica y el producto. De esta forma se obtiene la distinción entre incidencia **del beneficio** —cómo valoran los ciudadanos los recursos que reciben del gasto público—, incidencia **de los impuestos** —cómo se perciben los impuestos pagados— e incidencia **RPTO**, que recoge los cambios distributivos derivados de los impactos del presupuesto en su conjunto en los precios relativos, las técnicas y el output.

La aportación más interesante por lo que tiene de sintética es la de WULF (1981). Lo que hace WULF es responder a las cuatro preguntas que es posible plantearse a la hora de estudiar los efectos distributivos del gasto público, y definir un concepto de incidencia a partir de cada una de las respuestas correspondientes.

La primera pregunta sería: ¿quién recibe directamente el flujo monetario del gasto? La respuesta da lugar a la incidencia **impacto**, que trata de ver con exactitud qué personas cobran los sueldos y salarios públicos, qué empresas obtienen ingresos por la venta de bienes y servicios al sector público o qué sectores se benefician de los diferentes sistemas de subvenciones. Coincidimos con WULF cuando afirma que este es el enfoque adecuado para realizar análisis de incidencia territorial o sectorial³. En nuestro caso, este enfoque podría ser el adecuado para la imputación de las prestaciones sociales, siempre que hubiéramos contemplado al cuantificarlas, exclusivamente, los capítulos de transferencias a las familias contenidos en los programas de gasto considerados.

En segundo lugar, al preguntarse cuál es la incidencia del gasto público sobre los precios relativos y la renta real, WULF define como respuesta la que denomina incidencia **del gasto**, que es un concepto equivalente al que con el mismo nombre ya hemos visto en MCLURE, y que también se puede identificar, con ciertas salvedades, con la parte

³ Una exposición de los problemas derivados de la apropiación de los programas redistributivos por parte de los grupos de interés se encuentra en STIGLITZ (1989:46-48).

correspondiente al gasto de la incidencia RPTO de MEERMAN.

Una tercera pregunta busca como respuesta la apreciación subjetiva que hacen los beneficiarios del gasto. Al tratar de estimar el valor que los ciudadanos otorgan a los programas de gasto de los que se benefician, que depende del efecto de esos programas sobre el propio nivel de vida percibido, se define el concepto de incidencia del **beneficio**.

Hay una última pregunta, que es la que se plantea cuando se trata de evaluar las políticas públicas realizadas por medio del gasto público —es decir, cuando el análisis pretende comprobar el grado de ajuste de los instrumentos aplicados a los objetivos planteados, y comparar el nivel de las metas alcanzadas con las previstas—. En este enfoque la cuestión que se plantea es a favor de quién se realizan los gastos, y por consiguiente no se asigna a los ciudadanos exactamente el beneficio del gasto público sino, más sencillamente, los costes monetarios correspondientes.

Este criterio, aunque puede ser considerado el mejor a causa de la gran cantidad de datos disponibles, no está exento de dificultades. FOXLEY (1980:36-37) señala algunas de ellas:

«Comúnmente se supone que los beneficios son iguales al costo de producción de los bienes y servicios públicos. (...) Con respecto a la oferta, un problema que aparece en la medición es que, al igualar los beneficios a los costos se podría subestimar o sobreestimar el valor de los servicios. Lo primero si (...) [se] logran economías de escala, con lo cual resultarían a menor costo. Lo segundo, si los costos se elevaran por ineficiencias en la administración pública.»⁴

Otro problema, aunque este es común a todos los enfoques, es el relativo al tratamiento de los gastos de capital, al que también alude FOXLEY (1980:38). En su opinión, no deberían tratarse igual los gastos destinados a la generación de nuevos activos con los dirigidos al consumo, considerando que los primeros pueden tener «un papel clave como mecanismo de redistribución». Esto está en línea con la existencia de las dos formas de la intervención redistributiva que se consideran en la literatura⁵, a las que nos referimos brevemente a continuación.

⁴ Un problema adicional al que también alude FOXLEY es que la contabilidad pública, más que los costes económicos de los programas, recoge las salidas de caja —«egresos»—. Ver la siguiente nota.

⁵ FOXLEY se refiere los costes de capital, que en el ámbito de sus estudios —países Sudamericanos, y más en concreto Chile—, no están claramente reflejados en los presupuestos. Esta limitación no nos afecta, porque en la información de que disponemos sí están incluidos los gastos de capital. Además, normalmente los gastos públicos de capital no tienen la finalidad de generar activos productivos para ponerlos a disposición de los

MUSGRAVE (1959) propone la clasificación de las políticas redistributivas en **primarias** y **secundarias**, tipificación que se superpone a lo que TINBERGEN (1975) denomina intervenciones **directas** e **indirectas**, respectivamente.

Las políticas primarias o de intervención directa son las que tienen lugar antes de que el juego del mercado genere una determinada distribución de la renta. Son, por lo tanto, actuaciones que tienden a alterar la distribución de los activos personales, el grado de utilización de los recursos productivos y los rendimientos obtenidos a los niveles de precios vigentes. En resumen, se trata en este caso de intervenir sobre las variables que determinan la remuneración que obtienen los agentes que intervienen en el circuito económico.

Este tipo de políticas se justifican en los llamados Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar. El primero de ellos afirma que un mercado

grupos que carecen de ellos, sino sólo crear activos para dotar materialmente servicios públicos que, eso sí, deberían ser aprovechados mayoritariamente por los miembros de esos grupos. Por otra parte, dado que existe una cierta constancia en la proporción de las operaciones de capital sobre el total del gasto social, lo correcto es considerar que las inversiones de un año concreto son equivalentes a la amortización de todas las inversiones anteriores; esto permite tratarlas igual que los gastos corrientes sin más dificultad. Todas estas ideas están más desarrolladas en WULF (1974) y en BELL (1974).

que cumpliera todos los supuestos teóricos de la competencia perfecta generaría una distribución de la renta Pareto-óptima. Naturalmente, en la medida en que el mercado no cumpla los supuestos, generará asignaciones no Pareto-óptimas, y se producirán los diferentes tipos de fallos del mercado (ver, a este respecto, STIGLITZ (1986, 1989) y las referencias que en ambas obras se hacen a otras del mismo autor).

El segundo teorema establece que si la distribución de la renta generada por el mercado en competencia perfecta no es socialmente aceptable, una reasignación de las dotaciones iniciales de recursos de los agentes por medio de *lump-sum transfers*⁶ permite obtener cualquier distribución de la renta que se considere deseable sin salir del óptimo.

Así pues, una intervención primaria o directa sería aquella que modificase las dotaciones iniciales de recursos de los agentes a fin de obtener, por medio del juego de un mercado perfecto, una distribución de la renta eficiente y considerada como "justa" desde el punto de vista de algún esquema de preferencias sociales.

⁶ No existe traducción directa para esta expresión. Viene a significar que la reasignación consiste en transferencias de recursos simultáneas e instantáneas de unos individuos a otros. Como ha quedado dicho, esto tiene poco que ver con la mayoría de los gastos de capital del sector público.

Por el contrario, las políticas secundarias o de intervención indirecta son aquellas que, dada una cierta distribución de la renta resultante del juego del mercado, se proponen modificarla por medio de los mecanismos del ingreso y el gasto público, incrementando la participación en la renta total de los grupos a los que se pretende beneficiar, con cargo a aquellos otros cuya participación se considera excesiva. Este es el tipo de políticas que tienen su principal concreción en los mecanismos del gasto social.

Aun con los problemas a que nos hemos estado refiriendo, consideramos que este concepto de incidencia basado en describir a favor de quién se realizan los gastos es el que mejor se adapta a nuestros propósitos, por lo que será el que emplearemos como supuesto de fondo para la imputación de los beneficios de los gastos sociales⁷.

⁷ Un resumen completo y sintético de las críticas a los estudios de incidencia, con referencias a las más destacadas, se puede encontrar en BANDRÉS (1990:14-16)

3.2.2. La renta como objeto del estudio de desigualdad

Desde el principio hemos venido exponiendo que el objetivo final de nuestro análisis es comprobar cómo afecta el gasto social a la distribución de la renta de las familias en España. Con este fin se definirán a continuación los tres conceptos de renta cuya distribución va a ser evaluada. Pero antes hay que justificar la elección de la renta como objeto del análisis de la desigualdad económica.

La renta es el indicador más empleado como medida del status económico de los individuos, porque mide la capacidad potencial de gasto, aunque algunos autores opinan que sería preferible el empleo del gasto como indicador⁸. En realidad, la única diferencia entre

⁸ SIMONS (1938:50) hizo una de las más clásicas definiciones de la renta: «La suma de 1) el valor de mercado de los derechos ejercidos en el consumo, y 2) el cambio de valor de las existencias de derechos de propiedad entre el principio y el final del período.» O lo que es igual, la renta es el valor de los derechos que una persona **podría** haber ejercido en el consumo sin alterar el valor de su riqueza. Y, en efecto, parece razonable que al analizar el poder económico de una persona, no nos centremos en lo que realmente gasta (parte del gasto puede proceder del endeudamiento, y por tanto significa una reducción del fondo de riqueza del individuo), sino en la capacidad para decidir qué gasto realiza, que viene determinada principalmente por la renta.

tomar la renta y el gasto está en la periodización, como señala ATKINSON (1975:47):

«¿Qué diferencia hay entre tomar la renta (...) y el gasto real? En un período cualquiera de la vida (...) la diferencia entre la renta gravada y el gasto está formada por las transferencias de capital [que hace el individuo] y el ahorro. En el último caso, puede decirse que si decide ahorrar y, por tanto, posponer el consumo, éste se producirá en una fecha posterior, de forma que a lo largo de la vida el ahorro neto es nulo. La diferencia a este respecto es, por tanto, de periodización.»

Las dificultades aparecen en el momento de medir la renta, ya que ésta es la suma de gran cantidad de componentes⁹. Sin embargo, para nosotros este problema queda resuelto al emplear las definiciones de renta que emplea la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)*, que es la base sobre la que realizaremos el estudio.

De acuerdo con esa metodología, se considera que la renta monetaria está formada por los ingresos de trabajo por cuenta ajena, ingresos de trabajo por cuenta propia, rentas del capital y de la propiedad,

⁹ Sobre los problemas para la medición de la renta, ver ATKINSON (1975:81-87). Sobre sus limitaciones como medida del *status* económico, ATKINSON (1975:92-98), HERRERO y VILLAR (1989), SEN (1973), BEHRENS y SMOLENSKY (1973), ZUBIRI (1983) Y GONZALEZ-PARAMO (1987).

pensiones, prestaciones de desempleo, otras transferencias regulares y otros ingresos monetarios. A ellos hay que añadir las rentas no monetarias, en las que la clasificación repite los tres primeros conceptos y el último de los que acabamos de relacionar para los ingresos monetarios.

Vamos a trabajar con tres distribuciones de renta. El punto de partida es la **renta disponible**, que es la suma de todos los ingresos corrientes de las familias tal como aparece distribuida en la *EPF*, y que incluye los elementos a que antes nos hemos referido.

Si a la renta disponible se le detrae todo el conjunto de ingresos derivados del gasto que hemos definido como prestaciones sociales se obtiene una segunda distribución de renta, la que denominaremos **renta inicial**. Hay que señalar que al definir este concepto estamos haciendo un supuesto implícito que sabemos falso, a saber: que la distribución de la renta obtenida al deducir a cada familia las prestaciones percibidas del sector público es igual que la que se daría en caso de inexistencia de las prestaciones.

Es evidente que esto no es así. La influencia del sector público en la distribución de la renta disponible no se realiza exclusivamente por medio del

aparato de prestaciones sociales. Es más, ni siquiera se limita a la que se ejerce por la vía presupuestaria, ya que hay numerosas intervenciones de otra índole que inciden de manera decisiva sobre las rentas de los ciudadanos: regulaciones de mercado y de no-mercado, normativas sobre monopolios, fijaciones de límites a los precios de ciertos bienes y servicios, sistemas de protección respecto a la competencia exterior, tipos de interés, tipos de cambio, etc.

Así pues, señalamos que la renta inicial es una construcción teórica sin más pretensión que la de proporcionar una base para el estudio de impacto. Supondremos, por tanto, que la incidencia RPTO es nula, lo que equivale a decir que la distribución de la renta "antes" de las prestaciones sociales es la misma que la que habría "sin" las prestaciones¹⁰.

El tercer concepto de renta que emplearemos es el de **renta final**. De la misma manera que en la renta disponible deben ser incluidos los ingresos no monetarios —porque representan "gastos negativos", es

¹⁰ Una vez más hemos de enviar al lector a BANDRÉS (1990), que en su primer capítulo deja absolutamente cerrada esta cuestión, sin que sea posible, hoy por hoy, hacer ninguna aportación novedosa respecto a lo allí escrito. De hecho, el resumen de BANDRÉS (1990:21-24), unido al artículo de BEHRENS y SMOLENSKY (1973) citado por él, proporciona una visión completa de los posibles conceptos de renta inicial y la problemática que plantean.

decir, consumos realizados sin coste (recuérdese la definición de renta de SIMONS citada en la nota 8 de esta sección)—, estimamos que de la adición de los beneficios del gasto social en especie a la renta disponible se deriva este nuevo contrafactual.

En efecto, el hecho de disponer gratuitamente —o bien a precios inferiores a los del mercado— de un conjunto de bienes provistos por el sector público, representa para las familias un incremento en su capacidad de gastos en consumo del resto de bienes. Así pues, se considerará como renta final la suma de la renta disponible más los beneficios del gasto social en especie, y se evaluará la desigualdad en esta distribución como forma de análisis del impacto redistributivo de los gastos en bienes sociales.

3.2.3. El hogar, unidad análisis óptima

Un estudio de incidencia relativo a la distribución de la renta personal debería, en principio, referirse a la renta individual. Pero esta no es la única unidad de análisis posible, y de hecho creemos que no es la mejor. En efecto, existe un conjunto muy amplio de personas que no son independientes económicamente, por lo que el concepto de renta personal no tiene ningún sentido aplicado a ese conjunto.

En consecuencia, es perfectamente posible —de hecho, habitual—, que individuos cuya renta personal es nula (como niños y amas de casa, por ejemplo) disfruten de un elevado nivel de vida, al depender económicamente y compartir la renta de personas de altos ingresos (sus padres y esposos, respectivamente). También en las economías domésticas con más de un sustentador y tesorería conjunta (matrimonios sin hijos con régimen económico de gananciales, o incluso de separación de bienes si no existen problemas de convivencia conyugal) es lógico que el individuo de renta más baja disfrute de un nivel de vida superior al que le correspondería en función de sus aportaciones.

Como es muy difícil la cuantificación de las transferencias intrafamiliares¹¹ con un grado razonable de exactitud, no se puede determinar qué parte de los ingresos familiares hay que atribuir a cada persona, por lo que se impone un cambio de enfoque, para el que se dispone de tres posibilidades.

La primera de ellas consiste en considerar como unidad la familia nuclear, formada por matrimonio e hijos en su caso. Se parte en este caso del supuesto de que toda la renta de la familia se disfruta igualitariamente repartida entre todos sus miembros, lo que reduce la dispersión en las rentas —excepto en el caso poco frecuente de que todos los miembros de la familia tengan los mismos ingresos.

La segunda posibilidad es ampliar la unidad, pasando de la familia nuclear a la economía doméstica, lo que significa añadir al denominador del cociente entre renta total e individuos que la disfrutan a quienes conviven sin mantener una relación de parentesco. Con ello es de prever que la dispersión se reducirá aún más. Así cita ATKINSON (1975:60):

¹¹ Naturalmente, este análisis es también aplicable a toda situación de convivencia que no sea, ni de hecho ni de derecho, familiar. Usaremos indistintamente los términos "familia", "hogar" y "economía doméstica" para aludir a este tipo de realidades.

«La investigación realizada por COLE y UTTING (1957)¹² sobre las rentas en Cambridgeshire mostraba, por ejemplo, que al pasar del individuo a la economía doméstica, se producía un efecto de reducción de la proporción del 10 por ciento superior desde el 37 hasta el 25 por ciento [de la renta global]. De igual forma, el estudio de MORGAN (1965)¹³, sobre la pobreza entre los ancianos en Estados Unidos, demostraba que el 48 por ciento se encontraba por debajo del umbral de la pobreza según la definición de la familia nuclear, pero la cifra se reducía al 39 por ciento si se consideraba la economía doméstica.»

La tercera posibilidad se concreta en el empleo de escalas de equivalencia, a fin de transformar las familias nucleares o economías domésticas en individuos. Una escala de equivalencia es una regla por la cual se otorgan diferentes proporciones a los individuos que forman la unidad analizada para ponderar su respectiva participación en la renta global¹⁴.

¹² «The distribution of Household and Individual Income», en *Income and Wealth*, vol. 6.

¹³ «Measuring the Economic status of the Aged», en *International Economic Review*, vol. 6.

¹⁴ El uso de escalas de equivalencia se origina en la idea de que las necesidades de los individuos varían con su edad, y de la posible existencia de economías de escala. Nótese que al ignorar ambas restricciones, surge una escala que pondera por igual a todos los individuos de la unidad, lo que equivale a la simple división.

Las escalas se pueden construir a partir de unos ciertos estándares de consumo subjetivos, mediante la fijación de mínimos de necesidades individuales, a las que se añade un conjunto de gastos fijos. Otra posibilidad se basa en el análisis de las pautas de consumo de ciertos bienes representativos del nivel de vida. Comparando las pautas de las unidades unipersonales con las de unidades con diversas composiciones, se puede calcular el incremento de renta que precisarían las unidades pluripersonales para obtener el mismo nivel de vida que la de referencia, y de ahí derivar la escala de equivalencia.

En cualquier caso, la opción elegida depende básicamente de la información disponible. Como ya hemos señalado, emplearemos los datos de la *EPF*, por lo que nuestra unidad de análisis será el **hogar**, tal como lo define el INE (1992:11):

«Se considera hogar la persona o conjunto de personas que ocupan en común una vivienda familiar principal o parte de ella y consumen y comparten alimentos y otros bienes con cargo a un mismo presupuesto.»

3.2.4. El período de referencia: 1990

La elección del hogar como unidad de análisis es factor determinante, junto con los datos de gasto social de que disponemos, para la elección del año como referencia temporal.

En un planteamiento de análisis de rentas individuales, podría tener más sentido realizar el estudio en términos de renta vital, ya que en toda sociedad hay individuos cuya renta futura es muy superior a la que tienen en un momento concreto (tales como estudiantes y aprendices), e igualmente otros cuya renta corriente es inferior a la que han tenido en el pasado (jubilados y desempleados, por ejemplo).

En general, la renta del ciclo vital está distribuida de manera más igualitaria que la de un momento concreto. En una sociedad donde todos los activos tuvieran la misma renta, la distribución de la renta a lo largo del ciclo vital sería totalmente igualitaria, mientras que en las rentas anuales podría encontrarse un grado elevado de dispersión.

Por otra parte, el uso de la renta vital tiene la ventaja de que permite incorporar al flujo de ingresos

todos los que se produzcan incluso los legados y herencias, así como las inversiones en capital humano¹⁵, porque al calcularse el valor actual de todas las rentas en un momento concreto desaparece la posible distorsión generada por esos ingresos irregulares. Sin embargo hay un problema adicional, que es la elección de la tasa de descuento, cuyo valor está en función de la preferencia entre ingresos presentes e ingresos futuros de cada individuo¹⁶.

Todos estos problemas, junto con las condiciones iniciales del estudio, nos llevan a la decisión de tomar la renta anual de 1990 como referente. Evidentemente, sería posible optar por unidades de

¹⁵ Es decir, el hecho de que durante cierto período se renuncie a ingresos para tener mayor formación, que se compensará en el futuro con mayores ingresos. También se puede incluir en este término el proceso contrario, el de la corta duración de la vida activa en ciertas profesiones: parece lógico que un futbolista, por ejemplo, gane mucho más dinero que un trabajador convencional, dado que su vida profesional es más corta. En nuestra opinión, sin embargo, habría una solución intermedia: que terminada su vida como futbolista, se pusiera a trabajar.

¹⁶ La tasa de descuento recoge la preferencia por el presente, o lo que es igual, la pérdida en términos de intereses que se deriva de obtener los ingresos en el futuro y no en el presente: cuanto más alta sea la tasa aplicada, más valor se otorga al hecho de tener dinero en el presente, y menos en el futuro. Además de que las preferencias individuales no tienen por qué ser coincidentes, existen grandes diferencias entre los tipos de interés activos y pasivos a que se enfrenta un mismo individuo, y entre los tipos de interés a que se enfrentan diferentes individuos según su riqueza previa; todo ello dificulta el análisis en términos de renta del ciclo vital.

tiempo menores. Pero esta elección aumentaría la dispersión de las rentas de modo artificial, ya que hay fenómenos estacionales que deben ser tenidos en cuenta.

Normalmente, los cálculos y decisiones de gasto y ahorro vienen determinados por una perspectiva temporal superior a la semana, la mensualidad o el trimestre, porque las economías domésticas disponen de información suficiente sobre sus ingresos futuros en un lapso mayor, generalmente el año.

Del mismo modo, los datos disponibles sobre el gasto social están anualizados, lo que les da cierta estabilidad —en el sentido, una vez más, de que los incrementos estacionales de ciertos gastos quedan compensados por las reducciones de los mismos en otras fases del ciclo presupuestario.

Por consiguiente, nuestro análisis se concretará en los gastos sociales del año 1990 y su incidencia redistributiva sobre la distribución de la renta de los hogares en el mismo período.

4. INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL

Llegamos al núcleo de esta investigación, en el que se va a realizar el análisis de incidencia de los beneficios del gasto social de las Administraciones Públicas Centrales y Autonómicas en el año 1990.

El primer apartado contiene el cálculo y evaluación de la distribución de la renta disponible de las familias, que será el punto de partida para la estimación de la distribución de los otros dos conceptos de renta definidos. Para esto último, y por medio de la aplicación de diferentes supuestos y de la utilización de diversas fuentes de información —destacadamente, las cintas de microdatos de la EPF-90/91, se imputará a cada grupo de la población la

parte que le corresponda de los gastos sociales en sus diferentes rúbricas.

Este proceso requerirá la identificación en cada caso de las variables índice más adecuadas para la imputación. En unos casos serán las propias declaraciones de las familias sobre sus fuentes de ingresos, mientras que en otros, por el contrario, serán datos de ciertos tipos de gasto los que facilitarán la identificación de las familias en favor de las cuales se hacen los gastos.

En cada uno de los pasos —de la renta disponible a la renta inicial y a la renta final, y de la renta inicial a la renta imputada—, se llevará a cabo la evaluación de la desigualdad por medio de los indicadores seleccionados en la segunda parte de este trabajo, y se calculará el impacto redistributivo y la progresividad del gasto social considerado.

Se cierra el capítulo reuniendo todos los resultados obtenidos para hacer una valoración global de lo que es el eje central de esta investigación: el impacto redistributivo del gasto social en España.

4.1. Punto de partida: la distribución de la renta disponible:

4.1.1. Problemas en la estimación de la renta disponible y su distribución

Resulta sorprendente la fuerte discrepancia que existe entre los datos de renta familiar disponible extraídos de la Contabilidad Nacional de España y los que se deducen de la EPF-90/91, que se cifran, por ejemplo en el ahorro familiar, en unos siete billones de pesetas —cerca de 3,5 billones de desahorro en la EPF, contra una cifra algo mayor y de signo positivo en la CNE—. A esa inconsistencia de los datos habremos de hacer frente antes de abordar el estudio de incidencia.

La renta disponible de las familias es un concepto emanado de la Contabilidad Nacional. En la cuenta de Renta del sector familias¹ figuran como recursos:

- el excedente bruto de explotación,
- la remuneración de los asalariados,
- los intereses efectivos recibidos,
- los intereses imputados derivados de seguros,
- las rentas de la tierra y otros activos inmateriales,
- los dividendos y otras rentas distribuidas por sociedades o retiradas de cuasi-sociedades,
- las indemnizaciones de seguro de accidentes,
- las prestaciones sociales, y
- las transferencias privadas internacionales y otras corrientes recibidas.

Por lo que se refiere a los empleos, aparecen:

- los intereses efectivos pagados,
- las primas netas de seguro de accidentes,
- los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio,
- las cotizaciones sociales reales y ficticias, y

¹ Este sector recibe en la metodología de la Contabilidad Nacional de España la denominación de "Sector S.80. Hogares", y está formado por «los hogares ordinarios y colectivos en tanto que consumidores; las empresas individuales (...); los hogares residentes y no residentes como productores de alquileres imputados; los hogares residentes como productores de alquileres normales; los hogares residentes y no residentes como compradores y/o vendedores de terrenos y edificios existentes; los hogares como productores de servicios domésticos; y las instituciones privadas sin fines de lucro.», según INE (1990:57).

-las transferencias privadas internacionales y otras corrientes pagadas.

El saldo de la cuenta de renta es la Renta Bruta Disponible de las familias e i.p.s.f.l. Restando a esta magnitud el consumo de capital fijo correspondiente se obtiene la renta neta disponible.

Como hemos señalado con anterioridad, nuestro trabajo toma como datos de referencia los que aparecen en la *Encuesta de Presupuestos Familiares* elaborada por el INE para el bienio 1990-1991. De acuerdo con esa información, los ingresos globales de los hogares españoles se elevaron en 1990 a 25.086.834.700.099 pesetas, mientras que los gastos fueron en total de 28.552.524.640.403 pesetas, lo que daría como resultado una cifra de ahorro negativo de 3.465.689.940.305 pesetas².

Como han hecho notar numerosos estudios³, hay una importante discrepancia entre los datos de ingresos,

² A partir de ahora expresaremos las grandes magnitudes con las que vamos a trabajar en millones de pesetas, a fin de facilitar la lectura. Ello no obstante, todos los cálculos se realizarán al nivel de detalle más bajo del que se disponga en cada caso, por lo que en algunos casos los valores totales presentados no coincidirán exactamente con la suma de los parciales, a causa del redondeo. Sí coincidirán los datos reales con los que se realizan los cálculos con sus correspondientes resultados.

³ Entre ellos destaca el de ALCAIDE y ALCAIDE (1983), y la aplicación que de él se hace en BANDRÉS (1986, 1990).

gastos y ahorro de las familias que recoge la EPF y los que resultan de la Contabilidad Nacional. En el caso que nos ocupa, esta última fuente proporciona una renta disponible de 34.599,2 miles de millones, un consumo de 31.235,6 miles de millones y un ahorro de 3.602,5 miles de millones. Son diferencias muy relevantes en los tres casos, que hacen preciso el empleo de alguna metodología de depuración de los datos declarados por las familias.

El primer paso realizado⁴ ha consistido en elevar los datos muestrales de la EPF al universo poblacional considerado, empleando para ello los factores de elevación que se suministran con las cintas informáticas de la encuesta. Seguidamente se ha dividido la población en categorías, de acuerdo con la clasificación socioeconómica reducida⁵ y en función del sustentador principal. En virtud de esa clasificación aparecen las siguientes categorías:

-CAT 0: No activos.

⁴ Es preciso agradecer el tratamiento informático de las cintas, que ha sido realizado por el Dr. Samuel Calonge, del Departamento de Estadística, Econometría y Economía Española de esta Facultad, empleando el programa SAS y siguiendo estrictamente las indicaciones que le hemos hecho, por lo que no es responsable de eventuales errores en el tratamiento e interpretación de los datos.

⁵ Siguiendo las recomendaciones de Paloma Seoane, Jefe del Area de la EPF en el INE, a la que agradecemos su colaboración.

- CAT 1: Empresarios y directivos agrarios.
- CAT 2: Resto de trabajadores agrarios y miembros de cooperativas agrícolas.
- CAT 3: Empresarios, profesionales y trabajadores no agrícolas por cuenta ajena.
- CAT 4: Directores profesionales y jefes administrativos por cuenta ajena.
- CAT 5: Resto del personal de servicios y profesionales de las Fuerzas Armadas.
- CAT 6: Contraмаestres, operarios cualificados y miembros de cooperativas no agrícolas.
- CAT 7: Operarios sin especialización no agrarios.
- CAT 8: No clasificables.

Así pues, los hogares aparecen organizados en primer lugar en nueve categorías. A continuación se ha dividido cada una de las categorías en decilas, y se ha establecido el número de hogares, los ingresos y los gastos de cada una de las noventa decilas parciales resultantes.

Seguidamente hemos tomado como cifra de renta de cada decila parcial la que se obtiene mediante el siguiente cálculo:

$$RD = \text{máx} (ING, GAS)$$

donde **RD** representa la renta disponible, **ING** los ingresos declarados y **GAS** los gastos declarados. El resultado de este ajuste es una renta global de 29.084.592 millones de pesetas, con lo que la

discrepancia con la renta disponible de las familias según la Contabilidad Nacional se ha reducido al 15,94%⁶.

Por último, se ha realizado el ajuste de la renta de cada categoría socioeconómica y decila a la renta disponible global de la Contabilidad Nacional. Como resultado de lo anterior se tiene la renta disponible por decilas parciales de las categorías socioeconómicas que figura en el Cuadro 4.1.1:

Cuadro 4.1.1: Distribución de la renta disponible

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	315692,68	54148,98	47905,73	231377,98	211115,77	305247,19	468738,14	28657,02	6769,35	1669652,84
2	427580,15	60685,44	71666,01	286129,24	293491,88	420498,87	560823,92	42824,87	11090,97	2174791,35
3	545371,70	77251,41	74493,75	296620,40	307759,67	446784,80	674514,59	41871,95	16021,63	2480689,90
4	610526,05	78677,57	77198,53	311052,15	342423,99	502325,79	733138,61	43915,49	19162,48	2718420,66
5	678584,43	84078,14	95467,04	338023,08	398311,70	571914,07	757362,47	45173,60	23599,13	2992513,66
6	794404,41	89498,13	101822,76	370370,08	425141,25	612158,05	818362,71	52255,86	25469,56	3289482,81
7	942027,67	94446,56	112660,85	418052,46	509222,92	635418,22	851462,89	59430,35	35881,96	3658603,88
8	1093744,75	122799,52	117303,19	462445,39	515705,69	680860,56	919916,74	54872,42	38056,98	4005705,24
9	1396302,05	131169,69	125885,30	545410,73	607135,32	766378,58	1043914,29	71515,03	39707,26	4727418,25
10	2047964,09	187897,14	195659,99	913306,14	943402,80	1016929,83	1429026,17	95737,36	51998,05	6881921,57
TOT	8852197,98	980652,58	1020063,15	4172787,65	4553710,99	5958515,96	8257260,53	536253,95	267757,37	34599200,16

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF-90/91.

El Cuadro 4.1.2 muestra la distribución de los hogares españoles, igualmente por decilas parciales:

⁶ En ALCAIDE y ALCAIDE (1983:486-487) se llega a la conclusión de que estas diferencias se deben, principalmente, a ciertos gastos en bienes duraderos —por ejemplo, en automóviles— y a gastos fuera del hogar cuyo control por parte del encuestado es relativamente menor —como el gasto en gasolina o en tabaco—. La existencia de otras fuentes de información sobre estos gastos confirma esta idea.

Cuadro 4.1.2: Distribución de los hogares

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	406646	34047	40224	107999	84093	168928	254364	19089	7677	1123067
2	406707	34427	40861	107964	88274	170859	254316	19709	11611	1134728
3	406869	34207	41084	108014	86320	168175	254429	19040	9724	1127862
4	406723	34422	40638	108480	85974	171673	254275	19686	9595	1131466
5	406690	34607	40091	108156	85262	169910	253488	17983	9964	1126151
6	406176	34496	40695	106285	86336	168720	255617	19693	9809	1127827
7	407442	34173	41405	109393	87159	170239	254032	20777	10180	1134800
8	406174	34288	40830	108546	86248	170486	254301	17578	9348	1127799
9	407327	34499	40817	108117	85174	167972	255254	21157	9749	1130066
10	406897	34700	40790	108276	87592	172169	254556	19782	9978	1134740
TOT	4067651	343867	407434	1081231	862432	1699133	2544632	194495	97635	11298509

Unidad: Número de hogares.

Fuente: Elaboración propia a partir de EPF-90/91.

Por último, recogemos en el Cuadro 4.1.3 las rentas medias de las decilas parciales:

Cuadro 4.1.3: Rentas medias por decilas parciales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8
1	776333	1590419	1190974	2142409	2510503	1806966	1842785	1501232	881770
2	1051322	1762728	1753898	2650228	3324783	2461087	2205225	2172859	955212
3	1340411	2258351	1813206	2746129	3565334	2656666	2651092	2199157	1647638
4	1501086	2285677	1899664	2867369	3982878	2926062	2883251	2230798	1997132
5	1668555	2429513	2381259	3125329	4671620	3365982	2987765	2512017	2368439
6	1955813	2594450	2502095	3484688	4924264	3628248	3201519	2653525	2596550
7	2312053	2763777	2720948	3821565	5842459	3732507	3351794	2860391	3524750
8	2692799	3581414	2872966	4260363	5979335	3993645	3617433	3121653	4071136
9	3427963	3802130	3084139	5044634	7128177	4562538	4089708	3380207	4072957
10	5033127	5414903	4796764	8434982	10770422	5906579	5613799	4839620	5211270
TOT	2176243	2851837	2503628	3859293	5280081	3506798	3244972	2757161	2742432

Unidad: Pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF-90/91.

Es habitual en los estudios sobre desigualdad referirse a las decilas globales de la sociedad. Para ello hay que realizar un proceso de agregación de las

noventa decilas parciales que tenga como resultado esa distribución en decilas globales.

Para ello, el primer paso consiste en realizar la ordenación de las noventa decilas parciales en función de la respectiva renta media. A continuación hay que agruparlas de manera que se obtengan decilas globales aproximadas; o lo que es igual, ir tomando decilas parciales empezando por la de renta media más baja y siguiendo en orden creciente hasta alcanzar una cota próxima al primer decil de población, y así sucesivamente.

La agrupación de las decilas parciales en decilas globales se refleja en el Cuadro 4.1.4, en el que se indica, para cada decila global, qué decilas de cada categoría la integran.

Cuadro 4.1.4: Agrupación de las decilas parciales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8
1ª	1,2,3	-	1	-	-	-	-	-	1,2
2ª	4,5	1,2	2	-	-	-	-	1	3
3ª	6	-	3,4	1	-	1	1	2,3	4
4ª	7	3,4,5,6	5,6	-	1	2	2	4,5,6	5,6
5ª	8	7	7	2,3	-	3	3	7	-
6ª	-	-	8,9	4,5	-	4	4,5,6	8	-
7ª	9	-	-	6	2	5	7	9	-
8ª	-	8,9	-	7	3,4	6,7,8	8	-	7
9ª	10	-	10	8	5,6	9	9	10	8,9
10ª	-	10	-	9,10	7,8,9,10	10	10	-	10

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro se lee así: forman la primera decila global las decilas parciales primera a tercera de la CAT 0, la primera de la CAT 2 y las primera y segunda de la CAT 8. Como resultado de esta agregación, la distribución por decilas de la renta disponible y los hogares es la siguiente:

Cuadro 4.1.5: Distribución de la renta y los hogares

DEC	HOGARES	% HOG	%ACUM HOG	RENTA	%RENTA	%ACUM REN	RENTA MEDIA
1ª	1279734	11,33	11,33	1354410,59	3,91	3,91	1058353
2ª	951561	8,42	19,75	1520289,42	4,39	8,31	1597679
3ª	1067534	9,45	29,20	2055319,31	5,94	14,25	1925296
4ª	1192671	10,56	39,75	2799419,03	8,09	22,34	2347185
5ª	1269284	11,23	50,99	3427639,54	9,91	32,25	2700451
6ª	1142434	10,11	61,10	3447273,57	9,96	42,21	3017482
7ª	1046986	9,27	70,37	3555055,99	10,27	52,49	3395514
8ª	1124400	9,95	80,32	4206440,85	12,16	64,64	3741054
9ª	1189936	10,53	90,85	5513316,89	15,93	80,58	4633289
10ª	1033969	9,15	100,00	6720034,79	19,42	100,00	6499261
TOT	11298509	100,00		34599200,00	100,00		3062280

Unidad: Para datos de población, número de hogares. Para renta, millones de pesetas. Para renta media, pesetas.
Fuente: Elaboración propia.

Nótese que los hogares se han distribuido en decilas totales aproximadas, con la tendencia a que el valor acumulado de cada una de ellas se aproxime al decil correspondiente. Como las decilas globales se han formado por agregación de decilas parciales de las categorías socioeconómicas, no es posible ajustar mejor las decilas globales, porque al tener diferente número de familias cada una de las categorías, sólo la

casualidad podría hacer que al agruparlas se obtuvieran decilas globales exactas.

Ello no obstante, y como se puede apreciar en la columna correspondiente a las rentas medias, esta situación no altera la idea básica de que las decilas, ya sean parciales o globales, han de quedar ordenadas crecientemente por niveles de renta media.

4.1.2. Desigualdad en la renta disponible:

El trabajo de tratamiento de datos realizado hasta ahora hace que estemos ahora en condiciones de cuantificar el grado de desigualdad de la renta disponible de las familias.

En primer lugar, hemos realizado una aproximación a la desigualdad en la renta disponible a partir de los datos del Cuadro 4.1.5. En la decila séptima se alcanza la renta acumulada del 52,49%, lo que equivale a decir que el 29,63% más rico de la población absorbe cerca de la mitad de la renta disponible de las familias, exactamente el 47,51%.

La renta media de la última decila equivale a 6,14 veces la de la primera decila, y si ampliamos la comparación a los dos pares de decilas extremas el cociente es de 4,27 veces.

Hemos calculado⁷ el índice de ATKINSON para diferentes valores del parámetro ϵ , con los siguientes resultados:

⁷ Todos los índices han sido calculados a partir de la distribución de hogares y renta disponible en decilas globales. La medida de la desigualdad a partir de las noventa decilas parciales arroja resultados algo superiores. Consideramos que esta posible subestimación carece de relevancia, dado que nuestro

-para $\epsilon=0,5$	$A=0,0546;$
-para $\epsilon=1$	$A=0,1092;$
-para $\epsilon=1,5$	$A=0,1626;$
-para $\epsilon=2$	$A=0,2130;$
-para $\epsilon=2,5$	$A=0,2591;$ y
-para $\epsilon=3$	$A=0,2999.$

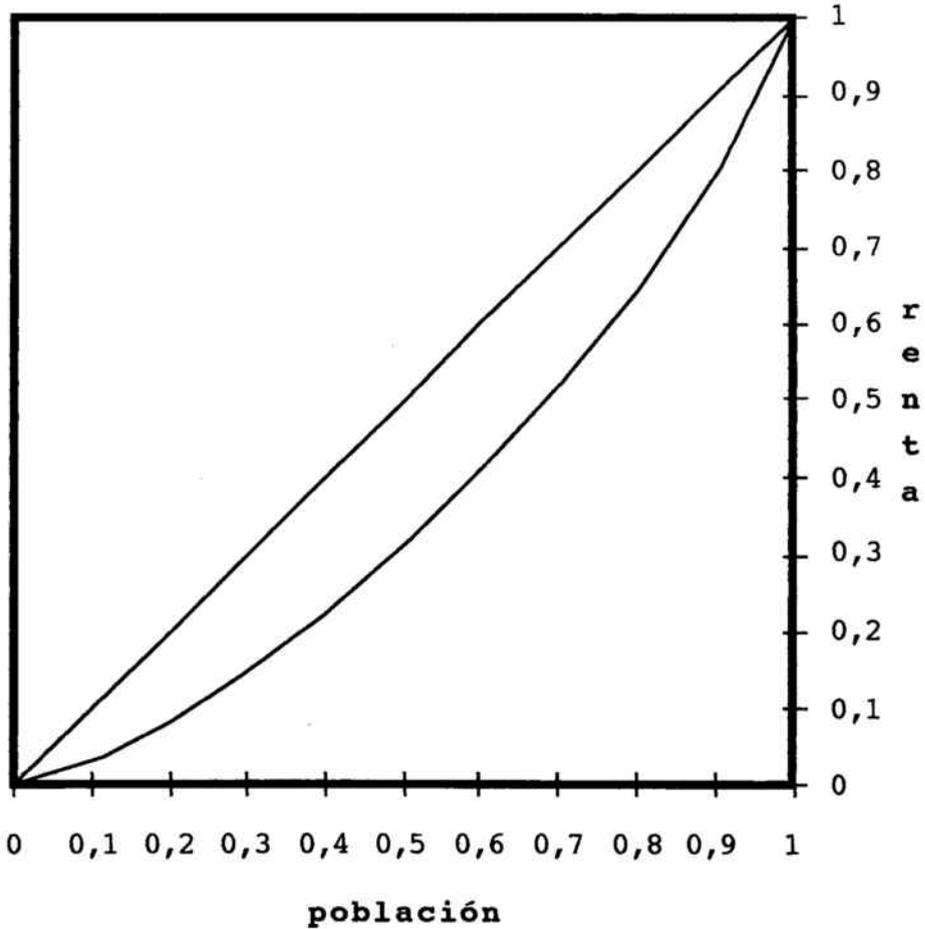
A medida que ϵ crece, también lo hace A . En cuanto a su interpretación, por ejemplo, el valor $A=0,2130$, obtenido con $\epsilon=2$, significa que se podría obtener el mismo nivel de bienestar con una renta del 78,70% de la existente, pero distribuida de manera igualitaria, o bien aumentar el bienestar en un 21,30% si se distribuyera igualitariamente la renta presente.

Por lo que se refiere al índice de GINI, el valor estimado es de 0,29249466. Según esto, la esperanza de la diferencia de renta entre dos familias elegidas aleatoriamente es el 58,50% de la renta media, o sea, 1.791.434 pesetas. El índice de THEIL, por último, alcanza un valor de 0,107344, lo que equivale a decir que, de toda la igualdad posible —la entropía de la sociedad, por la propia definición del índice—, se tiene el 89,27%.

objetivo no es sólo medir la desigualdad sino, sobre todo, comparar los resultados que se obtienen para las diferentes distribuciones de renta que hemos definido, y a todas ellas vamos a aplicar los mismos indicadores, y calculados del mismo modo.

La representación gráfica de la desigualdad de la distribución es la curva de LORENZ:

Gráfico 4.1.1: Curva de Lorenz de la renta disponible



Una curva de LORENZ aislada proporciona pocas conclusiones. Lo adecuado es hacer la comparación con las curvas propias de otras distribuciones, cosa que haremos cuando las hayamos obtenido.

4.2. De la renta disponible a la renta inicial

4.2.1. Una fuerte redistribución vertical: Incidencia de las prestaciones sociales¹:

La categoría socioeconómica a la que se puede atribuir una mayor incidencia del gasto social en efectivo es la de no activos, que es justamente la que tiene el menor nivel medio en la renta disponible. Esto configura los programas de prestaciones sociales como un mecanismo redistributivo eminentemente vertical².

¹ Tanto para las prestaciones sociales como para los bienes sociales, hemos optado por presentar los cuadros de datos de la EPF-90/91 y de otras fuentes que se emplean en el proceso de imputación en el apéndice «Datos de base».

² Nos remitimos a LINDBECK (1985) en cuanto al concepto de redistribución vertical.

En su momento se señaló que el criterio de incidencia elegido para la imputación de los beneficios del gasto social era el que WULF denominó "a favor de quién se hacen los gastos", y al que nosotros preferimos llamar "incidencia del coste".

Ahora bien, los datos sobre ingresos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* incluyen información sobre las prestaciones sociales percibidas por cada una de las familias de la muestra, que pueden ser extrapoladas al universo poblacional fácilmente. Los resultados de esta operación aparecen en el Cuadro 4.2.1, distribuidos por conceptos y por categorías (ver en el apéndice los cuadros A.1 a A.8):

Cuadro 4.2.1: Prestaciones sociales según la EPF-90/91

	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
Desempleo	76961	8360	56684	36111	24722	84378	186126	16222	24728	514291
Jub. C.	2361441	37225	15124	46977	33148	52852	89451	6465	4677	2647360
Inv. C.	500985	8443	3465	13340	2961	19593	28644	1054	911	579397
Otras C.	497539	10688	15559	39041	25025	72446	61358	2977	4156	728789
Vejez NC	51089	2982	1016	1590	479	2987	8734	981	236	70094
Inv. NC	45536	1923	921	1197	652	3064	5382	858	643	60176
Sal. Soc.	16787	369	1184	853	-	1107	2706	319	637	23962
Otras	58860	2304	3816	4734	3200	21901	16903	3671	2241	117629
TOTAL	3609197	72294	97770	143843	90185	258328	399305	32547	38229	4741698

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de EPF-90/91.

De acuerdo con esta información, la categoría socioeconómica que declara mayores ingresos por prestaciones sociales es la de no activos, lo que se debe básicamente a que absorbe la mayor parte (del

orden del 90%) de las pensiones contributivas de jubilación, las cuales constituyen, por su parte, cerca del 60% del total de prestaciones sociales consideradas.

Sin embargo, estos datos son difícilmente creíbles, ya que según el proceso de cuantificación que se resumió en el Cuadro 3.1.3, las prestaciones sociales se elevaron en 1990 a 7.262.362 millones de pesetas, o lo que es igual, en torno a dos billones y medio de pesetas por encima de lo recogido en la EPF-90/91/91.

Se impone, por consiguiente, diseñar un sistema que permita conciliar los datos de ingresos declarados por las familias en la EPF-90/91 con las cifras de prestaciones sociales emanadas de la contabilidad pública, que son sólo ligeramente inferiores a las que aparecen en la Contabilidad Nacional.

El procedimiento consta de los siguientes pasos:

- 1) Supresión de los ingresos por salario social recogidos en la EPF, ya que este tipo de prestación no existe en la totalidad del territorio nacional, con lo que en caso de considerarla podrían distorsionarse los resultados.

- 2) Agregación de los ingresos declarados en las rúbricas de prestaciones sociales que hemos

definido en el tercer capítulo de esta investigación.

3) Establecimiento de la proporción que corresponde a cada categoría socioeconómica en los ingresos declarados por cada tipo de prestación.

4) Distribución de los gastos realizados por las Administraciones Públicas por cada rúbrica de prestaciones sociales entre las categorías socioeconómicas, de acuerdo con las proporciones establecidas según el párrafo precedente, y por el mismo procedimiento entre las decilas parciales de las categorías socioeconómicas.

La culminación de este proceso equivale a la asignación por decilas parciales de las prestaciones sociales. A su realización dedicamos los siguientes epígrafes.

4.2.1.1. Asignación del gasto en desempleo:

Los gastos por desempleo se elevaron en 1990 a 1.252.148 millones de pesetas, mientras que los ingresos por el mismo concepto declarados por las familias fueron tan solo de 514.291 millones, lo que supone una subdeclaración de nada menos que el 41,07% (ver Cuadro A.1).

Una vez realizado el proceso de imputación, la estimación de los beneficios que corresponden a cada una de las decilas parciales es la siguiente:

Cuadro 4.2.2a: Asignación del gasto en desempleo

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	1284	696	15709	13025	14811	33555	83067	9073	2873	174093
2	5676	1862	15384	8862	11765	22300	26475	5615	9451	107388
3	5361	1150	12752	6903	5540	18602	46150	1073	5428	102960
4	11627	1237	10161	6835	5655	17965	43361	2292	11718	110852
5	20250	818	11853	7154	2359	16072	32916	4332	5936	101689
6	14873	2129	15384	10060	9175	16247	47523	4694	4246	124331
7	25520	3241	11237	7799	3312	28022	39619	3719	3673	126143
8	26566	2858	10962	15651	5389	11695	54501	2817	5481	135919
9	32261	4506	17280	8356	1295	24560	40395	3105	5520	137278
10	43958	1858	17285	3276	890	16416	39155	2776	5880	131494
TOT	187377	20354	138008	87920	60190	205436	453161	39496	60207	1252148

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

La incidencia del gasto en desempleo es el importe que representa en la renta disponible de cada decila parcial, tal como recoge el Cuadro 4.2.2b:

Cuadro 4.2.2b: Incidencia del gasto en desempleo

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	0,41	1,29	32,79	5,63	7,02	10,99	17,72	31,66	42,45	10,43
2	1,33	3,07	21,47	3,10	4,01	5,30	4,72	13,11	85,21	4,94
3	0,98	1,49	17,12	2,33	1,80	4,16	6,84	2,56	33,88	4,15
4	1,90	1,57	13,16	2,20	1,65	3,58	5,91	5,22	61,15	4,08
5	2,98	0,97	12,42	2,12	0,59	2,81	4,35	9,59	25,15	3,40
6	1,87	2,38	15,11	2,72	2,16	2,65	5,81	8,98	16,67	3,78
7	2,71	3,43	9,97	1,87	0,65	4,41	4,65	6,26	10,24	3,45
8	2,43	2,33	9,35	3,38	1,05	1,72	5,92	5,13	14,40	3,39
9	2,31	3,44	13,73	1,53	0,21	3,20	3,87	4,34	13,90	2,90
10	2,15	0,99	8,83	0,36	0,09	1,61	2,74	2,90	11,31	1,91
TOT	2,12	2,08	13,53	2,11	1,32	3,45	5,49	7,37	22,49	3,62

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los no clasificados son la categoría socioeconómica que percibe unos mayores beneficios del gasto en desempleo en términos relativos. Dentro de ella ocupa un lugar relevante su segunda decila, que según se desprende del análisis cuantitativo obtiene más de las cuatro quintas partes de su renta disponible de este tipo de prestaciones.

Por el contrario, la categoría de directores profesionales y jefes por cuenta ajena es la menos beneficiada por las prestaciones de desempleo, que representan en conjunto poco más del 1% de su renta disponible. La última decila de esta categoría recibe un casi insignificante 0,09% de la renta disponible por este concepto.

4.2.1.2. Asignación del gasto en pensiones:

Los gastos por todos los conceptos de pensiones importaron en conjunto 5.548.064 millones de pesetas según la estimación que hemos realizado a partir de las cuentas de las Administraciones Públicas. Por el contrario, los ingresos declarados por los diferentes tipos de ingresos de pensiones se cifran en 4.085.816 millones, con lo que en este caso la diferencia se reduce al 26,35% (ver cuadros A.2 a A.7).

La realización del proceso de asignación produce los siguientes resultados:

Cuadro 4.2.3a: Asignación del gasto en pensiones

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	209734	1032	34	4331	3807	9084	4183	146	174	232525
2	287234	3545	355	10113	2808	12747	6942	1688	110	325543
3	326896	3425	1972	5197	4793	17119	9724	873	1081	371081
4	388410	4400	1426	10378	12931	8417	15804	804	787	443355
5	444229	6066	2721	10235	8537	15441	16513	741	856	505337
6	485997	10181	6226	16416	6427	24739	31430	1276	1553	584245
7	533570	10675	6589	17464	7221	24268	38067	1625	329	639808
8	572800	11625	6272	16895	7030	25178	35762	3222	3660	682445
9	620753	17685	4219	20333	10737	34958	40247	975	5325	755233
10	824024	14553	19186	27338	20255	33012	64173	5399	553	1008493
TOT	4693647	83186	49000	138701	84547	204962	262845	16749	14425	5548064

Unidad: Millones de pesetas.
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la incidencia de este tipo de gasto se obtienen las siguientes cifras:

Cuadro 4.2.3b: Incidencia del gasto en pensiones

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	66,44	1,91	0,07	1,87	1,80	2,98	0,89	0,51	2,57	13,93
2	67,18	5,84	0,50	3,53	0,96	3,03	1,24	3,94	0,99	14,97
3	59,94	4,43	2,65	1,75	1,56	3,83	1,44	2,09	6,74	14,96
4	63,62	5,59	1,85	3,34	3,78	1,68	2,16	1,83	4,10	16,31
5	65,46	7,21	2,85	3,03	2,14	2,70	2,18	1,64	3,63	16,89
6	61,18	11,38	6,11	4,43	1,51	4,04	3,84	2,44	6,10	17,76
7	56,64	11,30	5,85	4,18	1,42	3,82	4,47	2,74	0,92	17,49
8	52,37	9,47	5,35	3,65	1,36	3,70	3,89	5,87	9,62	17,04
9	44,46	13,48	3,35	3,73	1,77	4,56	3,86	1,36	13,41	15,98
10	40,24	7,75	9,81	2,99	2,15	3,25	4,49	5,64	1,06	14,65
TOT	53,02	8,48	4,80	3,32	1,86	3,44	3,18	3,12	5,39	16,04

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados reflejan algo que ya esperábamos: son los no activos los que tienen una mayor proporción de pensiones respecto a la renta disponible, mientras que por el contrario, los directores profesionales y directivos por cuenta ajena son la categoría que presenta menor incidencia relativa de este tipo de gastos sociales.

4.2.1.3. Asignación del gasto en otras prestaciones:

Las declaraciones de las familias en la EPF reflejan unos ingresos por otras prestaciones sociales de 117.629 millones de pesetas. Sin embargo, en las cifras de gasto social el dato correspondiente es de 462.149 miles de millones. Se produce, por tanto, una subdeclaración del 74,55%, la más elevada de cuantas hemos obtenido en el capítulo de gastos en efectivo³ (ver el Cuadro A.8).

³ En este caso un factor adicional puede justificar la mayor subdeclaración. Una parte importante del gasto en prestaciones de asistencia social no debería ser considerado, en puridad, como parte de los gastos en efectivo. En efecto, en esta rúbrica de gasto aparecen incluidos gastos que en realidad no son percibidos —en el sentido sensorial de la palabra— por las familias como una entrega en efectivo, ya que de hecho no reciben cantidad alguna. Tal es el caso de los gastos de funcionamiento de los servicios sociales del Estado, las Administraciones de Seguridad Social y las Entidades Gestoras en la mayoría de Comunidades Autónomas, y de las matrículas gratuitas en las enseñanzas medias y universitarias, que se conceden a buena parte de los solicitantes de becas que no

Los beneficios correspondientes a cada una de las decilas parciales, calculados según el procedimiento expuesto, se recogen en el Cuadro 4.2.4a:

Cuadro 4.2.4a: Asignación del gasto en otras prest.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	7813	294	786	0	1227	8521	5626	561	54	24881
2	9094	997	1343	1405	180	8730	5435	5828	0	33013
3	14799	1446	4304	0	837	5339	6822	0	892	34439
4	9298	0	2517	1511	1292	6537	2796	0	79	24031
5	26089	542	194	4206	1396	11081	8326	270	4423	56526
6	30396	0	971	3189	1527	7306	3514	0	0	46903
7	26866	852	1953	4424	1074	9421	4205	4597	240	53634
8	30212	928	739	2756	2065	827	4034	1332	1968	44860
9	25302	1358	1015	1106	7	3732	15123	0	1147	48791
10	51388	2634	1172	0	2964	24552	10529	1832	0	95072
TOT	231255	9050	14993	18598	12571	86045	66412	14422	8804	462149

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

La incidencia de las prestaciones diversas y de asistencia social se recoge en el Cuadro 4.2.4b:

Cuadro 4.2.4b: Incidencia del gasto en otras prest.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	2,47	0,54	1,64	0,00	0,58	2,79	1,20	1,96	0,80	1,49
2	2,13	1,64	1,87	0,49	0,06	2,08	0,97	13,61	0,00	1,52
3	2,71	1,87	5,78	0,00	0,27	1,20	1,01	0,00	5,57	1,39
4	1,52	0,00	3,26	0,49	0,38	1,30	0,38	0,00	0,41	0,88
5	3,84	0,64	0,20	1,24	0,35	1,94	1,10	0,60	18,74	1,89
6	3,83	0,00	0,95	0,86	0,36	1,19	0,43	0,00	0,00	1,43
7	2,85	0,90	1,73	1,06	0,21	1,48	0,49	7,74	0,67	1,47
8	2,76	0,76	0,63	0,60	0,40	0,12	0,44	2,43	5,17	1,12
9	1,81	1,04	0,81	0,20	0,00	0,49	1,45	0,00	2,89	1,03
10	2,51	1,40	0,60	0,00	0,31	2,41	0,74	1,91	0,00	1,38
TOT	2,61	0,92	1,47	0,45	0,28	1,44	0,80	2,69	3,29	1,34

Fuente: Elaboración propia.

acceden a la condición de becario. Para un estudio preciso y sistemático de la incidencia de los gastos del sistema de becas universitarias, ver CALERO (1993).

En estos resultados destaca como categoría más beneficiada la de no clasificados, con un 3,29% de la renta disponible procedente del gasto social. Más concretamente, la decila quinta de este grupo es la que presenta una incidencia más elevada, de nada menos que el 18,74%. En el extremo opuesto, una vez más es el grupo de directivos de empresa por cuenta ajena el que menos beneficios obtiene de las prestaciones diversas en términos porcentuales sobre la renta disponible, si bien son varias, y pertenecientes a esta y a otras categorías, las decilas parciales con incidencia nula.

4.2.2. Distribución de la renta inicial e impacto de las prestaciones sociales:

Los resultados del proceso de imputación realizado revelan la gran potencia redistributiva que tienen los gastos sociales en efectivo, que se configuran así como un importantísimo instrumental en las políticas de reducción de la desigualdad.

Tal es la deducción que se obtiene al comparar la distribución de la renta inicial con la distribución de la renta disponible, para lo que repetimos el proceso anterior, si bien en este caso abreviando algunos de los pasos. Para ello presentamos, en primer lugar, la distribución por decilas parciales de la renta inicial:

Cuadro 4.2.5: Distribución de la renta inicial

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	96861,68	52126,98	31376,73	214021,98	191270,77	254087,19	375862,14	18877,02	3668,35	1238153,84
2	125576,15	54281,44	54584,01	265749,24	278738,88	376721,87	521971,92	29693,87	1529,97	1708847,35
3	198315,70	71230,41	55465,75	284520,40	296589,67	405724,80	611818,59	39925,95	8620,63	1972209,90
4	201191,05	73040,57	63094,53	292328,15	322545,99	469406,79	671177,61	40819,49	6578,48	2140182,66
5	188016,43	76652,14	80699,04	316428,08	386019,70	529320,07	699607,47	39830,60	12384,13	2328961,66
6	263138,41	77188,13	79241,76	340705,08	408012,25	563866,05	735895,71	46285,86	19670,56	2534003,81
7	356071,67	79678,56	92881,85	388365,46	497615,92	573707,22	769571,89	49489,35	31639,96	2839018,88
8	464166,75	107388,52	99330,19	427143,39	501221,69	643160,56	825619,74	47501,42	26947,98	3142481,24
9	717986,05	107620,69	103371,30	515615,73	595096,32	703128,58	948149,29	67435,03	27715,26	3786116,25
10	1128594,09	168852,14	158016,99	882692,14	919293,80	942949,83	1315169,17	85730,36	45565,05	5646862,57
TOT	3739918,98	868062,58	818062,15	3927568,65	4396402,99	5462072,96	7474842,53	465586,95	184321,37	27336839,16

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Como es natural, la distribución de los hogares por decilas parciales es la misma que se recogió en el Cuadro 4.1.2. Por consiguiente, con los datos de este y del Cuadro 4.2.5 podremos obtener las rentas medias de las decilas parciales. Son las que aparecen en el Cuadro 4.2.6:

Cuadro 4.2.6: Rentas medias por decilas parciales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8
1	238197	1531030	780050	1981703	2274515	1504115	1477655	988895	477836
2	308763	1576711	1335846	2461462	3157655	2204870	2052454	1506615	131769
3	487419	2082334	1350057	2634107	3435932	2412516	2404673	2096951	886531
4	494664	2121915	1552599	2694765	3751669	2734308	2639574	2073529	685615
5	462309	2214932	2012897	2925664	4527453	3115297	2759923	2214903	1242887
6	647843	2237597	1947211	3205580	4725865	3342023	2878900	2350371	2005358
7	873920	2331623	2243252	3550186	5709289	3370011	3029429	2381930	3108051
8	1142778	3131956	2432775	3935137	5811401	3772512	3246624	2702322	2882754
9	1762677	3119531	2532555	4769053	6986831	4185987	3714533	3187363	2842882
10	2773660	4866056	3873915	8152242	10495180	5476885	5166522	4333756	4566551
TOT	919430	2524414	2007840	3632497	5097681	3214624	2937495	2393825	1887862

Unidad: Pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Hemos presentado anteriormente la incidencia de cada uno de los conceptos de prestaciones sociales sobre la renta disponible de cada una de las decilas parciales. Una aproximación global a la incidencia exige calcular cuánto representa el gasto social efectivo recibido sobre la renta disponible de las decilas parciales⁴.

⁴ En BANDRÉS (1990) esta incidencia se calcula en función de la renta inicial. Sin embargo, en la investigación de BANDRÉS el punto de partida es la renta inicial, y a ella se le añaden los beneficios estimados de las prestaciones. Dado que nuestro punto

Cuadro 4.2.7: Incidencia de las prestaciones sociales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	69,32	3,73	34,50	7,50	9,40	16,76	19,81	34,13	45,81	25,84
2	70,63	10,55	23,84	7,12	5,03	10,41	6,93	30,66	86,21	21,42
3	63,64	7,79	25,54	4,08	3,63	9,19	9,29	4,65	46,19	20,50
4	67,05	7,16	18,27	6,02	5,81	6,55	8,45	7,05	65,67	21,27
5	72,29	8,83	15,47	6,39	3,09	7,45	7,63	11,83	47,52	22,17
6	66,88	13,75	22,18	8,01	4,03	7,89	10,08	11,42	22,77	22,97
7	62,20	15,64	17,56	7,10	2,28	9,71	9,62	16,73	11,82	22,40
8	57,56	12,55	15,32	7,63	2,81	5,54	10,25	13,43	29,19	21,55
9	48,58	17,95	17,88	5,46	1,98	8,25	9,17	5,71	30,20	19,91
10	44,89	10,14	19,24	3,35	2,56	7,27	7,97	10,45	12,37	17,95
TOT	57,75	11,48	19,80	5,88	3,45	8,33	9,48	13,18	31,16	20,99

Fuente: Elaboración propia.

Es evidente que el fuerte peso de las pensiones en el conjunto de las prestaciones sociales hace que sus pautas de distribución se transmitan de manera elevante a la incidencia conjunta de los gastos. Ello explica que la agrupación de no activos sea la de mayor incidencia global sobre la renta disponible: el 57,75% de las rentas de este tipo de hogares proceden de gastos en efectivo.

Por el contrario, y con la misma explicación, la categoría de directores profesionales y jefes administrativos por cuenta ajena es la que obtiene menores beneficios de los gastos sociales de

de partida es la renta disponible, y que obtenemos la renta inicial deduciendo de aquella las prestaciones sociales, creemos que es más significativo indicar qué proporción de la renta disponible tiene su origen en las transferencias en metálico de las Administraciones Públicas.

prestación en dinero, con un 3,45% de la renta disponible.

Hay que señalar que, como se puede ver, el reparto de la incidencia no se corresponde con el propio de la renta disponible. Ello significa que, sin perjuicio de los efectos redistributivos que más adelante se analizan, no hay dependencia estricta entre el nivel de renta disponible y el de beneficios del gasto.

Presentamos a continuación las cifras correspondientes a los gastos recibidos por las decilas de renta disponible por los diferentes conceptos de gasto social en efectivo, que nos reafirma en cuanto acabamos de decir:

Cuadro 4.2.8: Prestaciones sociales por decilas

<u>DEC</u>	<u>Desempleo</u>	<u>Pensiones</u>	<u>Otras prest.</u>	<u>TOTAL</u>
1	40354	824182	32546	897082
2	64320	838798	39474	942592
3	185839	510341	57271	753451
4	143177	595315	50104	788596
5	125280	633842	51180	810302
6	186813	106490	29976	323279
7	112882	694460	43957	851299
8	140496	174774	30667	345937
9	167160	964658	82041	1213859
10	85827	205205	44931	335963
TOT	1252148	5548064	462149	7262361

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de la imputación de los gastos sociales en efectivo, se produce una reordenación de

las noventa decilas parciales en función de la correspondiente renta media. Agregando las decilas parciales de renta inicial adecuadamente, por un método similar al del Cuadro 4.1.5, obtenemos la nueva distribución de la renta por decilas globales aproximadas:

Cuadro 4.2.9: Distribución de la renta y los hogares

DEC	HOGARES	% HOG	%ACUM HOG	RENTA	%RENTA	%ACUM REN	RENTA MEDIA
1ª	1220239	10,80	10,80	412786	1,51	1,51	338283
2ª	1219109	10,79	21,59	667019	2,44	3,95	547136
3ª	814622	7,21	28,80	951322	3,48	7,43	1167807
4ª	1280121	11,33	40,13	1897177	6,94	14,37	1482029
5ª	1150188	10,18	50,31	2487652	9,10	23,47	2162822
6ª	1077878	9,54	59,85	2638005	9,65	33,12	2447406
7ª	1188603	10,52	70,37	3706875	13,56	46,68	3118682
8ª	1020255	9,03	79,40	3425306	12,53	59,21	3357303
9ª	1271082	11,25	90,65	4357492	15,94	75,15	3428175
10ª	1056411	9,35	100,00	6793204	24,85	100,00	6430459
TOT	11298509	100,00		27336839	100,00		2419509

Unidad: Para datos de población, número de hogares. Para renta, millones de pesetas. Para renta media, pesetas.
Fuente: Elaboración propia.

En la distribución de la renta inicial se alcanza un 50% de renta acumulada en el primer tercio de la octava decila, por lo que en este caso es alrededor del 27% de la población el que absorbe la mitad de la renta. Un dato especialmente significativo es que la renta media de la décima decila es 19,01 veces más grande que la de la decila primera, y ampliando la comparación a los dos pares de decilas extremas

resulta que la de las dos decilas superiores equivale a 10,82 veces la de las dos inferiores.

Los índices de ATKINSON para la renta inicial son:

-para $\epsilon=0,5$	$A=0,1230;$
-para $\epsilon=1$	$A=0,2551;$
-para $\epsilon=1,5$	$A=0,3837;$
-para $\epsilon=2$	$A=0,4933;$
-para $\epsilon=2,5$	$A=0,5762;$ y
-para $\epsilon=3$	$A=0,6349,$

con la interpretación a que ya hemos aludido al valorar la desigualdad en la renta disponible: para cada ϵ el valor de A refleja el incremento de bienestar que se obtendría distribuyendo la renta inicial igualitariamente, y $1-A$ es la proporción de la renta inicial con la que se alcanzaría el mismo nivel de bienestar existente si se distribuyera de manera igualitaria.

En cuanto al índice de GINI, el valor que toma en esta distribución es de 0,41582528; por consiguiente, la esperanza de la diferencia de renta entre dos hogares elegidos por medios aleatorios es el 83,16% de la renta media, lo que representa 2.012.186 pesetas. El índice de THEIL, por su parte, alcanza un valor de 0,233029, lo que significa que la entropía de la sociedad es el 76,70% de la posible. Como se puede

apreciar, todos los indicadores muestran, como era de esperar, que la distribución de la renta inicial es notablemente más desigual que la de la renta disponible.

Pero queremos dar un paso más, que nos será especialmente útil cuando más adelante hagamos una evaluación detallada de los impactos redistributivos del gasto social. Para ello hemos construido el Cuadro 4.2.10, en el que resumimos algunos de los principales resultados obtenidos.

Cuadro 4.2.10: Indicadores de desigualdad

	G _{d-q}	T _{d-q}	G _{i+q}	T _{i+q}
Desempleo	0,30141026	0,1125828	0,40552844	0,2267449
Pensiones	0,39626193	0,2144551	0,30849265	0,1217652
Otras prest.	0,29596775	0,1099364	0,40870285	0,2239048
PREST. SOC.	0,41582528	0,2330291	0,29249466	0,1073440

Fuente: Elaboración propia.

En la primera columna del cuadro se recogen los índices de GINI de las distribuciones resultantes de restar a la renta disponible cada tipo de gasto; en la segunda, lo mismo para los índices de THEIL; en la tercera y la cuarta se recogen los mismos índices, pero para las distribuciones obtenidas sumando a la renta inicial las rúbricas de gasto. Con esta construcción, la cuarta fila representará, en las dos

primeras columnas, los índices para la renta inicial, y en las dos últimas, los de la renta disponible.

Comparando los índices de las dos primeras columnas con los de la renta disponible resulta evidente que tanto los gastos en desempleo como los de otras prestaciones tienen un bajo impacto redistributivo, ya que sus correspondientes G_{d-g} y T_{d-g} son prácticamente iguales a los de la renta disponible. Igual conclusión se deriva de la observación de las dos últimas columnas, en las que se ve cómo los G_{i+g} y T_{i+g} están muy próximos a los respectivos valores para la renta inicial.

Por el contrario, desde ambos puntos de vista se comprueba que las pensiones son el gran gasto redistributivo dentro de las prestaciones sociales: restando a la renta disponible las pensiones, el índice de GINI pasa de 0,29249466 a 0,39626193 —es decir, un aumento de la desigualdad del 35,48% sobre la existente en la renta disponible—; y sumando a la renta inicial las pensiones el coeficiente pasa de 0,41582528 a 0,30849265 —lo que implica una disminución de la desigualdad del 25,81% respecto a la medida para la renta inicial—. Conclusiones similares

se obtienen de la observación de los cambios en el índice de THEIL⁵.

Continuamos este análisis⁶ con un cálculo que, si bien tiene una interpretación ciertamente restringida, proporciona una primera idea de la eficiencia en el logro del objetivo redistributivo de las diferentes rúbricas de prestaciones sociales. Este cálculo consiste en establecer, para cada tipo de gasto y para todos en conjunto, cuál es la cifra de gasto necesaria para reducir en un punto porcentual la desigualdad inicial medida, comparando la redistribución medida por los índices de GINI y THEIL con el importe de los distintos gastos. La redistribución R_j según el índice de GINI para un cierto gasto j se calcula así:

$$R_{j(G)} = \frac{G_i - G_{i+1}}{G_i}$$

⁵ Aunque en este caso el efecto es muy superior, debido a que el índice de THEIL pondera en mayor medida las variaciones de distribución que afecten a rentas extremas. En el paso de la renta disponible a la misma menos pensiones el índice aumenta un 99,89%, y en el paso de la renta inicial a la misma más pensiones la disminución de la desigualdad es del 47,75%. De lo que se deduce que las pensiones son un mecanismo de fuerte potencial redistributivo y, especialmente, de lucha contra la pobreza.

⁶ En lo que sigue punto nos basamos exclusivamente en la exposición que aparece en BANDRÉS (1990:181-188), porque creemos que difícilmente podríamos añadir claridad o innovaciones a su explicación. Para profundizar en los conceptos de progresividad, redistribución, equidad horizontal y equidad vertical, es imprescindible, y a nuestro juicio suficiente, la lectura de las páginas referenciadas.

donde G_i representa el índice de GINI de la renta inicial, y G_{i+j} es el índice de la renta inicial más el gasto j . Para el índice de THEIL la fórmula es

$$R_{j(T)} = \frac{T_i - T_{i+j}}{T_i}$$

cuya interpretación es análoga. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 4.2.11: Potencial redistributivo del gasto

	$R_j(G)$	$R_j(T)$	GN (G)	GN (T)
Desempleo	2,476406	2,696745	501626,3	464318,3
Pensiones	25,812079	47,746784	214941,7	116197,7
Otras prest.	1,713008	3,915520	269814,2	118030,1
PREST. SOC.	29,659359	53,925367	244860,0	134649,3

Unidad: Para el gasto necesario, millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Las dos primeras columnas muestran la reducción de la desigualdad que resulta de la aplicación de los beneficios de los diferentes gastos sociales, y de todos en su conjunto, según se mida aquella por el índice de GINI o el de THEIL. Las dos últimas reflejan el gasto necesario, en cada tipo de prestación y en el conjunto de gastos en efectivo, para una reducción del 1% en la desigualdad de la renta inicial.

El cuadro contiene algunos resultados que confirman la gran fuerza que tienen las prestaciones sociales para reducir la desigualdad. En primer lugar,

cabe insistir en el hecho de que la reducción de la desigualdad, cuanto esta se mide por el índice de THEIL, es muy superior a la que se deduce del uso del coeficiente de GINI. Esto significa que, en general, los gastos alteran más significativamente la participación en la renta de las decilas extremas.

En segundo lugar, se refuerza la idea de que el gasto en pensiones es el más redistributivo. Pero se introduce una matización importante: parte de esa redistribución se ha de imputar al enorme volumen de esta rúbrica de gasto. Ello resulta de comparar el gasto en pensiones requerido para reducir en un punto la desigualdad con el preciso en otras prestaciones para lograr la misma meta.

En tercer lugar, es destacable la escasa virtualidad redistributiva del gasto en desempleo. En efecto, las correspondientes cifras de gasto necesario por punto de reducción de desigualdad, entre los 450.000 y los 500.000 millones, hacen pensar en la poca potencia de las prestaciones por paro como instrumento para alterar la distribución de la renta, sin que ello suponga cuestionar su validez como seguro de rentas en el corto plazo.

Por último, queremos hacer hincapié en la eficiencia que muestran los gastos en otras

prestaciones, especialmente en cuanto que instrumento de lucha contra situaciones concretas de marginalidad y pobreza. De acuerdo con los datos de la cuarta columna, unas cifras de gasto realmente pequeñas —del orden del 6,36% de las prestaciones en efectivo— tienen un llamativo impacto redistributivo, y son más eficientes —en el sentido en que venimos usando esta expresión— incluso que el conjunto de los gastos sociales en transferencias.

Queremos aludir, para cerrar este apartado, a la progresividad de los gastos sociales en efectivo y a los efectos de equidad horizontal y equidad vertical⁷. La progresividad P_j de un cierto gasto j es

$$P_j = G_i - C_j$$

donde C_j es un índice de concentración del gasto, según la propuesta de KAKWANI (1977). En cuanto a los conceptos de equidad, surgen de considerar el efecto redistributivo $R_j = H_j + V_j$, es decir, como la suma de un efecto de equidad horizontal y otro de equidad vertical.

⁷ Para lo cual nos limitaremos al empleo de los índices de GINI, ya que ni el de THEIL ni el de ATKINSON son propiamente índices de concentración, que son los necesarios para las comparaciones entre gasto y renta que vamos a realizar a continuación.

La equidad horizontal H_j se define como

$$H_j = \frac{C_{i+j} - G_{i+j}}{G_i}$$

donde C_{i+j} es un índice de concentración de la renta inicial más el gasto j según la ordenación derivada de la renta inicial. Cuando los dos términos del numerador son iguales, $H_j=0$, lo que significa que la ordenación de los hogares es la misma antes del gasto que después, y se interpreta en el sentido de que, por haberse tratado igual a los iguales, no se ha violado el principio de equidad horizontal.

La equidad vertical V_j puede calcularse como

$$V_j = \frac{t_j P_j}{(1-t_j) G_i}$$

donde t_j es el tipo medio del gasto j sobre la renta inicial, y P_j es la progresividad del mismo gasto tal como se ha definido anteriormente. El indicador V_j mide la diferencia de beneficios obtenida por los hogares que están en la misma situación previa. Por nuestra parte, lo calcularemos simplemente como $V_j=R_j-H_j$, con lo que se obtienen los mismos resultados pero se simplifica notablemente el cálculo.

Todo ello se resume en el *Cuadro 4.2.12*:

Cuadro 4.2.12: Progresividad, redistribución y equidad

	P _j	R _j	H _j	V _j
Desempleo	0,2947965	2,4762420	-0,6288050	3,1050469
Pensiones	0,7591687	25,8119540	-4,9895786	30,8015326
Otras prest.	0,4570120	1,7128420	-0,1142808	1,8271228
PREST. SOC.	0,6598754	29,6592405	-3,6498481	33,3090886

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de estos resultados se puede avanzar un nuevo conjunto de interpretaciones. Como gasto más progresivo —en el sentido de que beneficia más a los hogares de renta inicial más baja— se destacan las pensiones en sus diferentes modalidades, con una progresividad mayor que la del conjunto de gastos en efectivo. En todo caso, todas las prestaciones tienen una progresividad elevada.

Al descomponer el efecto redistributivo R_j en los efectos de equidad horizontal y vertical, se observa que el conjunto de prestaciones tiene un efecto equidad horizontal negativo, que se debe sobre todo a las pensiones, y en menor medida al gasto en desempleo —prestaciones ambas que no dependen estrictamente de la renta inicial, sino de la previa cotización—, mientras que las restantes prestaciones son prácticamente neutrales en este sentido.

Por el contrario, en términos de equidad vertical se llega a la evidencia de que las diferentes rúbricas

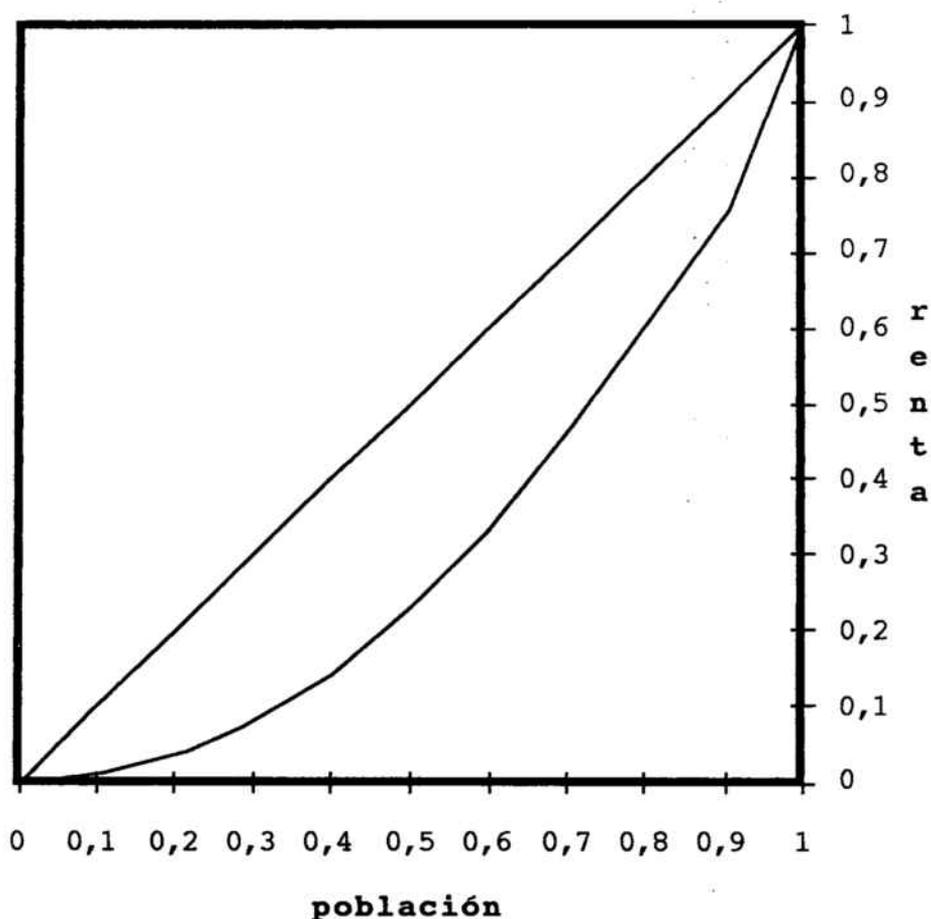
del gasto social en efectivo son notablemente redistributivas, es decir, que existen diferencias relevantes en el trato a los desiguales. Las pensiones son, una vez más, el gasto más poderoso, seguidas muy de lejos por el gasto en desempleo, y finalmente por las restantes prestaciones sociales.

En definitiva, los resultados ponen en evidencia el hecho de que no resulta fácil llegar a conclusiones terminantes sobre el valor redistributivo —que no en cuanto a las tendencias— de los gastos en prestaciones sociales, ya que las diferentes mediciones ofrecen perspectivas distintas.

Sin embargo, y con independencia de lo anterior, nos parece indiscutible que los resultados obtenidos no permiten la menor duda sobre el impacto redistributivo de las prestaciones sociales. Son, claramente, un conjunto de gastos que sirven de manera muy considerable al objetivo que persiguen: la reducción de las desigualdades en la renta monetaria que existen en la sociedad como consecuencia del juego distributivo de los mecanismos del mercado.

Presentamos en el *Gráfico 4.2.1*, para cerrar este apartado, la curva de LORENZ correspondiente a la renta inicial:

Gráfico 4.2.1: Curva de LORENZ de la renta inicial



Como era de esperar, esta curva de LORENZ está claramente más alejada de la recta de equidistribución que la recogida en el Gráfico 4.1.1, correspondiente a la renta disponible. Con ello se confirma que, en efecto, la desigualdad en la renta disponible es mucho menor que la que se produciría en la sociedad española deduciendo de las rentas familiares los gastos sociales en efectivo.

4.3. De la renta disponible a la renta final

4.3.1. Una redistribución eminentemente horizontal: Incidencia de los bienes sociales

Si al hablar de las prestaciones sociales hemos aludido a una fuerte redistribución vertical, los resultados obtenidos en el caso de la provisión de bienes sociales muestran, por el contrario, un menor impacto redistributivo, caracterizado por una incidencia global de este tipo de gastos muy semejante respecto a las rentas medias de las familias en todas las decilas parciales.

Para llegar a estos resultados, al contrario de lo que sucedía a la hora de imputar los costes de las

prestaciones sociales, en que la información procedente de la EPF-90/91 era suficiente para realizar la asignación del gasto sin casi operaciones previas, se requiere un trabajo adicional de establecimiento de los supuestos para tal asignación.

En efecto, los gastos en bienes sociales no son recogidos en las declaraciones de las familias, cosa lógica si se tiene en cuenta que estos gastos no se concretan por lo general en entregas monetarias a los ciudadanos, sino en la provisión pública de unos determinados bienes y servicios con carácter más o menos gratuito y universal.

Por consiguiente, será necesario combinar las informaciones de la EPF-90 con otras fuentes externas, y diseñar para cada tipo de gasto un procedimiento específico que permita una imputación coherente de los costes en que se incurre en la provisión de los bienes sociales.

Los gastos en bienes sociales a considerar son que se recogen en la página siguiente, en el Cuadro 4.3.1:

Cuadro 4.3.1: Gasto en bienes sociales en 1990

	Gasto
Sanidad	2.630.432
Educación	1.998.290
Vivienda y bienestar	320.557
Cultura	288.129
TOTAL	5.237.408

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Ver Cuadro 3.1.3.

Estos gastos representan en su conjunto el 41,90% del gasto social y el 10,46% del PIB de 1990. Las dos grandes funciones de sanidad y educación absorben, respectivamente, el 21,04% y el 15,99% del gasto social, lo que equivale al 88,40% del gasto en bienes sociales, quedando como marginales las funciones de vivienda y cultura, que suman en total el 4,87% del gasto social, y poco más de la décima parte del coste de provisión de los bienes sociales.

Como ya se ha hecho notar anteriormente, hay diferentes formas de medir el efecto redistributivo de los gastos sociales; algunas dependen del volumen del gasto, pero otras no. Por consiguiente, nada indica, a priori, que estos dos últimos gastos, por su pequeño importe, hayan de ser forzosamente menos redistributivos en algún sentido ni, recíprocamente, que el gran peso de los gastos en sanidad y educación

garantice una incidencia acorde con su presumible vocación redistributiva.

4.3.1.1. Asignación del gasto en sanidad:

El gasto público en sanidad en el año 1990 se elevó a 2.630.432 millones de pesetas. La distribución de este gasto entre las subfunciones de la clasificación de los empleos de las Administraciones Públicas propuesta por las Naciones Unidas es la siguiente¹:

Cuadro 4.3.2: Clasificación del gasto sanitario

Subfunción	Gasto
Hospitales	1.376.583
Clínicas, médicos, etc.	562.550
Salud pública	19.847
Medicamentos, prótesis...	461.371
Investigación aplicada...	25.731
Sanidad n.e.p.	184.350
TOTAL	2.630.432

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Ver Cuadro 3.1.2.

La estructura revela que hay que distinguir entre dos tipos de gastos sanitarios: aquellos que, por

¹ En lo sucesivo aludiremos repetidamente a esta clasificación, que se ha expuesto en la *Tabla 3.1.3*. Los datos sobre gasto de acuerdo con esta clasificación se han presentado para el conjunto de gastos sociales en el *Cuadro 3.1.2*. La identidad entre las subfunciones de la clasificación ONU y los programas de la estructura presupuestaria española se encuentra en el apartado 3.1.2.3 de este trabajo.

afectar al conjunto de los ciudadanos, deben ser considerados como costes de provisión de bienes públicos —y, en consecuencia, como gasto indivisible— y aquellos otros en los que es posible y necesario identificar a los beneficiarios.

En concreto, se imputarán igualitariamente —es decir, en proporción directa al número de familias de cada una de las noventa decilas parciales— los gastos en las subfunciones de salud pública, investigación aplicada y gastos sanitarios diversos, que suman un total de 229.928 millones de pesetas.

Para los restantes gastos, se establecen criterios en función de la información disponible. Los gastos en medicamentos, prótesis y equipos —461.371 millones— se asignarán a las decilas parciales en función del gasto en medicamentos y prótesis médicas subvencionados (*Cuadro A.9*) declarado por cada una de ellas en la EPF-90.

Para la asignación de los gastos en hospitales y clínicas —1.939.133 millones— se partirá del supuesto de que el gasto total en servicios sanitarios de cada familia es una función lineal creciente con su nivel de renta. Este supuesto permite distribuir entre las noventa decilas parciales el gasto total en asistencia sanitaria, que se ha estimado como la suma del gasto

público estimado en esta investigación y el privado contemplado en la EPF (Cuadro A.10). Se tiene en cuenta, para ello, que los mayores de 65 años realizan por término medio una demanda sanitaria que cuadruplica a la normal², lo que se aplica a los porcentajes de población mayor de 65 años por categorías socioeconómicas que aparecen en la EPF. De la misma EPF obtenemos el gasto sanitario privado por decilas parciales, y restándolo del total correspondiente se obtiene la estimación del gasto público en asistencia sanitaria por decila.

El resultado del proceso de asignación aparece en el Cuadro 4.3.3a:

Cuadro 4.3.3a: Asignación del gasto en sanidad

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	43766	4115	3985	15298	15393	22415	28923	2905	795	137595
2	58956	5534	5086	17681	20651	32251	32577	3402	1081	177218
3	69626	5862	6934	19902	23436	24764	41995	2136	1233	195889
4	75560	9191	6557	19107	25574	27620	39387	2936	958	206890
5	80589	6142	6163	21691	27118	31788	42281	7401	734	223907
6	101506	6452	8014	22793	29638	37089	43847	2942	1277	253559
7	111057	6853	8334	24249	28614	25634	51937	2923	3074	262676
8	137907	8442	7559	26587	29805	43402	51713	4354	1966	311735
9	158876	8186	8493	30454	21405	43893	67097	4185	1902	344489
10	235834	11118	14557	47333	67425	53191	79885	5232	1897	516473
TOT	1073677	71895	75683	245094	289060	342047	479641	38417	14918	2630432

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

² Debemos agradecer a Marisol Rodríguez que nos haya facilitado la estimación de este último indicador.

Hemos calculado también cuánto representa este gasto respecto a la renta disponible de las decilas parciales:

Cuadro 4.3.3b: Incidencia del gasto en sanidad

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	13,86	7,60	8,32	6,61	7,29	7,34	6,17	10,14	11,74	8,24
2	13,79	9,12	7,10	6,18	7,04	7,67	5,81	7,94	9,74	8,15
3	12,77	7,59	9,31	6,71	7,62	5,54	6,23	5,10	7,70	7,90
4	12,38	11,68	8,49	6,14	7,47	5,50	5,37	6,69	5,00	7,61
5	11,88	7,31	6,46	6,42	6,81	5,56	5,58	16,38	3,11	7,48
6	12,78	7,21	7,87	6,15	6,97	6,06	5,36	5,63	5,02	7,71
7	11,79	7,26	7,40	5,80	5,62	4,03	6,10	4,92	8,57	7,18
8	12,61	6,87	6,44	5,75	5,78	6,37	5,62	7,93	5,16	7,78
9	11,38	6,24	6,75	5,58	3,53	5,73	6,43	5,85	4,79	7,29
10	11,52	5,92	7,44	5,18	7,15	5,23	5,59	5,47	3,65	7,50
TOT	12,13	7,33	7,42	5,87	6,35	5,74	5,81	7,16	5,57	7,60

Fuente: Elaboración propia.

Como era de esperar, la categoría de no activos, formada en su mayoría por jubilados, es la que tiene una mayor incidencia del gasto sanitario, con incrementos respecto a la renta disponible superiores al 10% en todas sus decilas. En niveles similares se sitúan la decila cuarta de los empresarios y directivos agrarios, y la primera de las categorías de obreros no agrarios sin especialización y de no clasificados.

La menor incidencia se observa, en general, en la categoría de no clasificados, especialmente en sus decilas cuarta y décima. Por el contrario, la decila parcial con mayor beneficio respecto a su renta

disponible es la cuarta de los obreros no agrarios sin especializar. El resto de decilas parciales se sitúan en todo caso en niveles de incidencia en un entorno de unos dos puntos respecto a la incidencia global del gasto sanitario, que se cifra en un 7,60%.

4.3.1.2. Asignación del gasto en educación:

El gasto público educativo correspondiente al año 1990 se ha estimado en 1.998.290 millones de pesetas. La distribución de este gasto entre las subfunciones de la clasificación ONU del gasto es la que aparece recogida en el Cuadro 4.3.4:

Cuadro 4.3.4: Clasificación del gasto educativo

<u>Subfunción</u>	<u>Gasto</u>
Primaria y previa	409.849
Secundaria	641.011
Terciaria	393.560
No def. por nivel	31.004
Serv. auxiliares	51.192
Educación n.e.p.	441.197
Educ. especial	30.477
TOTAL	1.998.290

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Ver Cuadro 3.1.2.

En este caso, el gasto de cada subfunción ha de ser dividido en razón a dos criterios: por una parte, habrá que distinguir entre el gasto a repartir

igualmente entre todas las familias y el gasto divisible; por otra, habrá que distinguir dentro de este último entre el realizado por las Administraciones para producir servicios educativos y las transferencias a centros privados para garantizar la gratuidad de la enseñanza a los alumnos de dichos centros.

Según lo anterior, los gastos en educación n.e.p. y educación especial se asignarán igualmente entre las decilas parciales, en proporción al número de hogares respectivo.

Para el resto de gastos es posible conocer las cifras que corresponden a gasto directo y a transferencias a centros privados a partir de los datos que aparecen en IGAE (1990:175 y ss.), relativos a la estructura económica del gasto por subfunciones³.

Las ayudas al estudio se imputan en proporción al número de estudiantes por nivel y decila parcial, pero únicamente entre las que forman parte del primer

³ Aunque en este caso hemos desagregado el gasto central y el autonómico antes de estimar las respectivas proporciones de las transferencias sobre el total de gasto educativo. Aunque las cifras de gasto autonómico por subfunciones que aparecen en la fuente citada se refieren a 1989, creemos que es más presumible una semejanza de proporciones entre el gasto autonómico de 1989 con el de 1990, que entre este último y el de las Administraciones Centrales en el propio año 1990.

medianil de la renta disponible global, que son las que por su nivel de renta disponible están dentro de los requisitos para el acceso a los programas de becas y ayudas complementarias (Cuadro A.20).

Por último, conociendo las cifras de alumnos por niveles en centros públicos y en centros privados subvencionados⁴, así como su clasificación por grupos socioeconómicos, podremos establecer la parte del coste educativo total que cabe imputar como beneficio de cada decila parcial (ver cuadros A.12 a A.19).

Esa imputación se concreta en el Cuadro 4.3.5a:

Cuadro 4.3.5a: Asignación del gasto en educación

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	21017	3238	2079	13812	13074	21604	32531	1815	397	109567
2	21020	3274	3886	20401	20289	26563	39538	2521	600	138091
3	21029	5318	5254	20410	19729	31778	48077	2435	925	154954
4	38676	5352	5197	18327	19650	29002	42957	3061	1227	163448
5	38673	5380	6233	18272	20665	39053	42824	2796	1549	175445
6	46318	5363	6327	24429	20925	38561	43184	3721	1525	190353
7	55988	6457	7824	25002	27418	38909	58388	3926	2327	226239
8	67481	7837	6898	26308	27132	38965	58121	2970	2266	237977
9	93622	7885	6896	34011	26794	40711	61865	4863	2363	279009
10	98618	10916	9886	34061	27555	54161	80078	4794	3139	323207
TOT	502442	61019	60479	235033	223229	359308	507562	32901	16317	1998290

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Las cuales se han estimado corrigiendo las declaraciones del la EPF-90 por los datos facilitados por el INE.

Por lo que se refiere al porcentaje de incremento que representa el gasto educativo sobre la renta disponible, las cifras son las siguientes:

Cuadro 4.3.5b: Incidencia del gasto en educación

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	6,66	5,98	4,34	5,97	6,19	7,08	6,94	6,33	5,86	6,56
2	4,92	5,39	5,42	7,13	6,91	6,32	7,05	5,89	5,41	6,35
3	3,86	6,88	7,05	6,88	6,41	7,11	7,13	5,82	5,77	6,25
4	6,33	6,80	6,73	5,89	5,74	5,77	5,86	6,97	6,40	6,01
5	5,70	6,40	6,53	5,41	5,19	6,83	5,65	6,19	6,56	5,86
6	5,83	5,99	6,21	6,60	4,92	6,30	5,28	7,12	5,99	5,79
7	5,94	6,84	6,94	5,98	5,38	6,12	6,86	6,61	6,48	6,18
8	6,17	6,38	5,88	5,69	5,26	5,72	6,32	5,41	5,95	5,94
9	6,71	6,01	5,48	6,24	4,41	5,31	5,93	6,80	5,95	5,90
10	4,82	5,81	5,05	3,73	2,92	5,33	5,60	5,01	6,04	4,70
TOT	5,68	6,22	5,93	5,63	4,90	6,03	6,15	6,14	6,09	5,78

Fuente: Elaboración propia.

Es fácil apreciar que los impactos son muy semejantes en todos los grupos socioeconómicos y decilas parciales. Desde el punto de vista de las categorías, la más beneficiada en términos de gasto absoluto es la de contramaestres y obreros cualificados, seguida de la de no activos. Por lo que se refiere a la incidencia, es la categoría de empresarios y directivos agrarios la de mayor impacto relativo sobre la renta disponible, y la de directores profesionales y jefes administrativos la que experimenta menor incremento.

Estos resultados son en cierto modo sorprendentes, ya que la participación de los diferentes tipos de

hogares en el gasto educativo muestra una alta correlación con la renta disponible. Creemos que este fenómeno confirma en parte la hipótesis de que un mayor nivel de renta incrementa las posibilidades de acceso a los niveles de estudios superiores.

En efecto, en los cuadros parciales empleados para el cálculo del coste educativo correspondiente a las diferentes familias, se observa que hay una correlación elevada entre gasto educativo y población en las enseñanzas obligatorias, mientras que en las medias y superiores se altera esta tendencia y pasa a haber una relación más estrecha entre renta y gasto percibido, a través de una mayor influencia de la renta en el número de estudiantes por decila parcial.

En definitiva, el efecto redistributivo del gasto en educación será escaso, porque la alteración relativa que produce en las rentas disponibles es muy semejante en todos los grupos, en un rango que oscila entre el 4,34% de la renta disponible que se imputa a la primera decila de los directivos profesionales y el 7,13% al que llegan tanto la segunda decila de los empresarios y profesionales como la tercera de los contra maestres y operarios cualificados.

4.3.1.3. Asignación del gasto en vivienda y bienestar comunitario:

La función de gasto en vivienda y bienestar comunitario tuvo un coste global en 1990 de 320.557 millones de pesetas. Este gasto se desagrega en subfunciones de acuerdo con el siguiente esquema:

Cuadro 4.3.6: Clasificación del gasto en vivienda

Subfunción	Gasto
Vivienda y ordenación...	239.792
Abastecimiento de agua	54.728
Saneamiento y control...	26.037
TOTAL	320.557

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Ver Cuadro 3.1.2.

Dividiremos la subfunción de vivienda y ordenación urbana y rural entre el gasto correspondiente a las ayudas para el acceso a la vivienda y rehabilitación⁵ —programa 431A de los PGE, 233.121 millones— y el destinado a la ordenación —programas 432A y 432B, 6.671 millones—. El segundo se considerará como gasto indivisible, por lo que se repartirá igualitariamente entre todas las familias.

⁵ Un interesante y muy completo estudio de los costes de la política de vivienda en España se encuentra en MARTIN (1991), cuyos datos sobre coste directo son prácticamente coincidentes con los que aquí se han calculado.

En cuanto a las ayudas para el acceso a la vivienda y rehabilitación, el proceso es complejo. Primero tendremos en cuenta que las ayudas para acceso a la vivienda en 1990 contemplaban dos regímenes: para el régimen general, el tipo de interés es del 7,5%, y el límite de renta familiar de tres veces y media el salario mínimo interprofesional (fijado en catorce pagas de 50.010 pesetas); para el régimen especial, el tipo de interés es del 5%, y el límite de renta dos veces el salario mínimo; para rehabilitación, el tipo de interés es igualmente el 7,5%, y el límite de renta es de cinco veces el salario mínimo.

Ello significa, al considerar los módulos de precios aplicables y el porcentaje del crédito sobre el precio de la vivienda, que el importe de una ayuda individual en el régimen especial está en torno a una vez y media el de una ayuda en el régimen general, mientras que el de una ayuda para rehabilitación equivale a una cuarta parte de la ayuda en régimen general. Por tanto, dividiendo el gasto total entre el número de viviendas financiadas según la ponderación prevista, se obtiene la ayuda promedio para el régimen general.

Multiplicando esta cifra por uno y medio se obtiene la ayuda media para el régimen especial, y

dividiéndola por cuatro la correspondiente a rehabilitación. Multiplicando estas cifras de ayuda media por el número de actuaciones en cada caso, se obtiene la cifra global que hay que repartir para cada tipo de ayudas.

Las cifras globales obtenidas se aplicarán a las decilas parciales cuya renta disponible por hogar se sitúe entre una y dos veces el salario mínimo para el régimen especial —porque con una renta inferior al salario mínimo no se podría hacer frente a un crédito hipotecario en las condiciones previstas—; entre dos y tres y media veces para el régimen general; y entre tres veces y media y cinco para rehabilitación (Cuadro A.22).

En todos los casos, la asignación se hará en proporción al número de hogares de las decilas implicadas —ya que las ayudas, dentro de los límites, están a disposición de todos los hogares con independencia de su renta—.

Los gastos en abastecimiento de agua se considerarán directamente relacionados con el consumo de agua declarado por cada familia en la EPF-90 (Cuadro A.21). Los gastos en saneamiento, reducción y control de la contaminación, para terminar, se

distribuirán bajo el supuesto de que el disfrute de un medio ambiente de calidad es un bien público puro.

Aplicando los criterios que acabamos de fijar, se obtienen los resultados del Cuadro 4.3.7a:

Cuadro 4.3.7a: Asignación del gasto en vivienda

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	4089	2452	414	8331	1683	12490	17984	1343	78	48865
2	4193	2402	2890	1163	1438	12035	18088	1399	124	43732
3	4383	2394	2928	1432	1364	1371	18277	1362	683	34193
4	28980	2444	2875	931	1320	1396	2244	1401	674	42265
5	28901	2458	2870	1084	1430	1410	2341	1299	733	42525
6	29197	272	2903	1014	1393	1454	2439	178	702	39551
7	29370	296	350	772	1544	1322	1922	195	109	35880
8	3962	281	536	1003	1559	1705	2035	175	69	11327
9	4191	205	348	952	1567	1431	1613	200	76	10583
10	4327	230	252	1138	2052	1475	1866	207	90	11636
TOT	141591	13433	16367	17820	15350	36089	68810	7758	3338	320557

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Que transformados en porcentajes de las rentas disponibles, se convierten en las siguientes cifras:

Cuadro 4.3.7b: Incidencia del gasto en vivienda

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	1,30	4,53	0,86	3,60	0,80	4,09	3,84	4,68	1,15	2,93
2	0,98	3,96	4,03	0,41	0,49	2,86	3,23	3,27	1,12	2,01
3	0,80	3,10	3,93	0,48	0,44	0,31	2,71	3,25	4,27	1,38
4	4,75	3,11	3,72	0,30	0,39	0,28	0,31	3,19	3,52	1,55
5	4,26	2,92	3,01	0,32	0,36	0,25	0,31	2,88	3,11	1,42
6	3,68	0,30	2,85	0,27	0,33	0,24	0,30	0,34	2,76	1,20
7	3,12	0,31	0,31	0,18	0,30	0,21	0,23	0,33	0,30	0,98
8	0,36	0,23	0,46	0,22	0,30	0,25	0,22	0,32	0,18	0,28
9	0,30	0,16	0,28	0,17	0,26	0,19	0,15	0,28	0,19	0,22
10	0,21	0,12	0,13	0,12	0,22	0,15	0,13	0,22	0,17	0,17
TOT	1,60	1,37	1,60	0,43	0,34	0,61	0,83	1,45	1,25	0,93

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en primer lugar que la incidencia es muy baja, lo que es consecuencia natural del bajo importe que representa, globalmente, el gasto en vivienda y bienestar comunitario respecto a la renta disponible (menos del uno por ciento). Por categorías socioeconómicas, las de mayor incidencia son la de no activos —señaladamente, las cuatro decilas centrales— y la de empresarios y directivos agrarios —con un beneficio decreciente respecto a la renta previa de las decilas—.

En general, las decilas más beneficiadas son, en términos de incidencia, las que acceden a las ayudas para el acceso a viviendas de protección oficial de régimen general, lo que se debe a que este tipo de ayudas, aunque de importe inferior a las del régimen especial, son mucho más numerosas.

4.3.1.3. Asignación del gasto en cultura y religión:

La consolidación de los gastos en cultura y religión realizados por las Administraciones Central y Autonómica en el año 1990 produce una cifra global de 288.129 millones de pesetas, cuya distribución por subfunciones es la siguiente:

Cuadro 4.3.8: Clasificación del gasto en cultura

Subfunción	Gasto
Deporte y recreo	73.786
Cultura	116.381
Radiodif. y publicaciones	52.762
Religión	34.139
Cultura y religión n.e.p.	11.061
TOTAL	288.129

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Ver Cuadro 3.1.2.

Los gastos en actividades deportivas y de recreo se asignarán en función del gasto en este tipo de actividades declarado por cada una de las decilas parciales en la EPF (Cuadro A.23).

Por lo que se refiere a la subfunción cultura, incluye un conjunto amplio de actuaciones que requieren separar el gasto en varios bloques a la hora de repartirlos entre los hogares. Así, consideraremos como bienes públicos —y por lo tanto, repartiremos igualitariamente— los gastos en archivos, bibliotecas, promoción cultural, administración y conservación del patrimonio histórico y restauración de bienes culturales, que suman 50.473 millones.

Los gastos en museos y exposiciones —22.827 millones—, promoción del libro —5.995 millones—, y música, teatro y cinematografía —37.085 millones— se considerará que benefician a las familias en función de los gastos declarados por las decilas de las

categorías socioeconómicas en cada uno de estos tipos de bienes (ver cuadros A.24 a A.26).

Los gastos en radiodifusión y publicaciones equivalen a los recogidos en el programa 463B, y se asignarán a las decilas en proporción al gasto declarado en prensa (Cuadro A.27).

La subfunción religión se va a considerar como un bien público puro. Dado que en la actualidad todas las confesiones religiosas inscritas en el Ministerio de Justicia acceden a ayudas públicas, se puede considerar que todos los ciudadanos se benefician por igual de las actividades de cooperación de las Administraciones con los grupos religiosos⁶. Para terminar, el contenido de la subfunción residual debe ser imputado en proporción a los costes de todos los demás conceptos juntos que se hayan considerado hechos en favor de cada una de las decilas.

⁶ En el Seminario «Economía e Instituciones», organizado por la UIMP en Cuenca en octubre de 1992 y dirigido por el Dr. José M^a Serrano Sanz, se tuvo un animado debate sobre la condición de bien público puro de Dios, en el que tuvieron participación destacada el director de esta investigación y el Dr. Antonio García Lizama, Catedrático de Política Económica en la Universidad de Málaga. Tanto por convicción íntima como a la luz de los argumentos expuestos entonces, suscribimos plenamente la conclusión alcanzada, según la cual Dios debe ser considerado, en efecto, como un bien público puro.

Los resultados de toda la asignación aparecen recogidos en el Cuadro 4.3.9a:

Cuadro 4.3.9a: Asignación del gasto en cultura

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	4416	669	541	3842	5632	4109	4452	271	81	24013
2	4694	478	616	3643	3193	3814	4988	381	142	21948
3	5071	517	629	3619	3736	2991	6876	297	136	23873
4	5878	584	697	2403	4376	3211	6621	505	156	24430
5	6813	651	807	2176	5106	3905	6921	332	476	27186
6	6228	645	1015	2686	4734	3584	6325	430	254	25902
7	8419	711	955	2671	5748	5441	3722	554	359	28579
8	8820	867	895	3064	6851	5502	4652	577	212	31441
9	13238	1103	952	3174	8647	3805	5891	424	316	37552
10	14031	996	1354	4272	9223	4442	7582	668	637	43206
TOT	77609	7220	8460	31550	57245	40804	58030	4440	2770	288129

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez expresados como porcentajes de las respectivas rentas disponibles, se transforman en las siguientes cifras:

Cuadro 4.3.9b: Incidencia del gasto en cultura

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	1,40	1,24	1,13	1,66	2,67	1,35	0,95	0,95	1,20	1,44
2	1,10	0,79	0,86	1,27	1,09	0,91	0,89	0,89	1,28	1,01
3	0,93	0,67	0,84	1,22	1,21	0,67	1,02	0,71	0,85	0,96
4	0,96	0,74	0,90	0,77	1,28	0,64	0,90	1,15	0,82	0,90
5	1,00	0,77	0,85	0,64	1,28	0,68	0,91	0,74	2,02	0,91
6	0,78	0,72	1,00	0,73	1,11	0,59	0,77	0,82	1,00	0,79
7	0,89	0,75	0,85	0,64	1,13	0,86	0,44	0,93	1,00	0,78
8	0,81	0,71	0,76	0,66	1,33	0,81	0,51	1,05	0,56	0,78
9	0,95	0,84	0,76	0,58	1,42	0,50	0,56	0,59	0,80	0,79
10	0,69	0,53	0,69	0,47	0,98	0,44	0,53	0,70	1,23	0,63
TOT	0,88	0,74	0,83	0,76	1,26	0,68	0,70	0,83	1,03	0,83

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados permiten deducir una escasa o nula redistribución de los gastos en cultura, que benefician en las proporciones más elevadas, desde el punto de vista de las categorías socioeconómicas, a las de renta media disponible más elevada, con la llamativa excepción de la primera decila de no activos, que se sitúa entre los niveles más altos de incidencia a causa principalmente del reparto de los gastos indivisibles, que representan casi la tercera parte del total y se asignan en favor de todos por igual sin tener en cuenta la renta previa.

4.3.2. Distribución de la renta final e impacto de los bienes sociales:

Los bienes sociales no tienen, en general, un fuerte impacto redistributivo. Reducen la desigualdad, pero lo hacen en cuantías muy inferiores a las que lograban las prestaciones sociales. Este efecto se debe, básicamente, a que los beneficios de este tipo de gasto tienen una configuración horizontal, excepto en el caso del gasto en vivienda y bienestar comunitario.

De igual modo que cuando se evaluó el impacto redistributivo de las prestaciones sociales, procederemos ahora a hacer lo propio con respecto a los bienes sociales. Siguiendo el mismo esquema ofrecemos, en primer lugar, la distribución por decilas parciales de la renta final:

Cuadro 4.3.10: Distribución de la renta final

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	388980,16	64622,70	54924,91	272661,44	246896,92	365865,75	552629,23	34991,02	8120,44	1989692,57
2	516443,45	72373,33	84142,59	329015,87	339062,53	495162,48	656015,21	50527,94	13037,57	2555780,95
3	645480,64	91342,90	90239,78	341982,43	356024,60	507688,77	789739,64	48102,07	18999,09	2889599,93
4	759620,80	96247,59	92524,85	351820,27	393343,04	563554,74	824347,35	51817,66	22177,98	3155454,27
5	833559,81	98709,58	111540,62	381245,26	452629,90	648069,56	851729,23	57001,47	27091,42	3461576,85
6	977652,98	102229,60	120081,88	421291,91	481831,71	692845,99	914158,01	59528,12	29227,92	3798848,12
7	1146861,43	108763,28	130123,84	470746,18	572547,49	706723,76	967431,91	67028,94	41750,88	4211977,70
8	1311915,26	140225,98	133191,52	519407,25	581052,51	770435,24	1036438,93	62948,84	42568,79	4598184,31
9	1666228,82	148548,35	142574,07	614002,54	665548,66	856218,36	1180378,75	81186,67	44365,03	5399051,25
10	2400774,22	211156,47	221708,51	1000111,39	1049657,67	1130198,70	1598436,00	106638,56	57760,99	7776442,52
TOT	10647517,57	1134219,77	1181052,55	4702284,55	5138595,04	6736763,35	9371304,26	619771,29	305100,11	39836608,49

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Las rentas finales medias figuran en el Cuadro 4.3.11:

Cuadro 4.3.11: Rentas medias por decilas parciales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8
1	956557	1898044	1365476	2524666	2935998	2165809	2172592	1833046	1057762
2	1269817	2102226	2059240	3047459	3841024	2898077	2579528	2563699	1122864
3	1586458	2670298	2196470	3166094	4124474	3018812	3103969	2526369	1953835
4	1867661	2796107	2276806	3243181	4575139	3282722	3241952	2632209	2311410
5	2049620	2852301	2782186	3524957	5308694	3814193	3360038	3169742	2718930
6	2406969	2963520	2950777	3963795	5580890	4106484	3576280	3022806	2979705
7	2814785	3182725	3142708	4303257	6569000	4151362	3808307	3226113	4101265
8	3229934	4089652	3262099	4785135	6736997	4519053	4075638	3581115	4553786
9	4090642	4305874	3493007	5679056	7813989	5097387	4624330	3837343	4550726
10	5900201	6085201	5435364	9236686	11983488	6564473	6279310	5390686	5788835
TOT	2617608	3298426	2898758	4349010	5958261	3964824	3682774	3186567	3124905

Unidad: Pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

La incidencia del gasto en bienes sociales se obtendrá procedimiento que las de cada gasto. Así se construye el Cuadro 4.3.12:

Cuadro 4.3.12: Incidencia de los bienes sociales

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTALES
1	23,21	19,34	14,65	17,84	16,95	19,86	17,90	22,10	19,96	19,17
2	20,78	19,26	17,41	14,99	15,53	17,76	16,97	17,99	17,55	17,52
3	18,36	18,24	21,14	15,29	15,68	13,63	17,08	14,88	18,58	16,48
4	24,42	22,33	19,85	13,11	14,87	12,19	12,44	17,99	15,74	16,08
5	22,84	17,40	16,84	12,79	13,64	13,32	12,46	26,18	14,80	15,67
6	23,07	14,23	17,93	13,75	13,33	13,18	11,71	13,92	14,76	15,48
7	21,74	15,16	15,50	12,60	12,44	11,22	13,62	12,79	16,36	15,13
8	19,95	14,19	13,54	12,32	12,67	13,16	12,67	14,72	11,86	14,79
9	19,33	13,25	13,26	12,58	9,62	11,72	13,07	13,52	11,73	14,21
10	17,23	12,38	13,31	9,50	11,26	11,14	11,85	11,39	11,08	13,00
TOT	20,28	15,66	15,78	12,69	12,84	13,06	13,49	15,57	13,95	15,14

Fuente: Elaboración propia.

De este cuadro se deduce que los bienes sociales son, salvo excepciones, un instrumento de redistribución horizontal, excepto para las personas que integran hogares de los incluidos en el grupo de no activos, mayoritariamente pensionistas, cuya incidencia es muy superior a la media en todas las decilas a causa de su baja renta previa. Por su parte, las decilas y categorías cuya renta disponible es más elevada son, por contrario motivo, las de incidencia más baja pero, en cualquier caso, sin alejarse más allá de tres puntos de la media.

Desde el punto de vista de las decilas globales de renta disponible, los beneficios recibidos de cada rúbrica de gasto social en especie son los siguientes:

Cuadro 4.3.13: Bienes sociales por decilas

DEC	Sanidad	Educación	Vivienda	Cultura	TOTAL
1	178209	66142	13280	14945	272577
2	175022	90486	67651	14862	348020
3	188130	130900	77242	20792	417063
4	248395	181787	78830	29069	538080
5	260359	206353	27045	28169	521926
6	214339	211329	11494	30082	467244
7	290229	240644	10174	27168	568215
8	250799	256985	10568	32290	550642
9	453823	288399	11801	39181	793204
10	371127	325265	12473	51573	760438
TOT	2630432	1998290	320557	288129	5237408

Unidad: Millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de estos resultados, no nos sorprenderá que la redistribución producida por los bienes sociales sea pequeña, menor que la de las prestaciones sociales, ya que salvo excepciones el gasto beneficia de manera más que proporcional a las decilas globales de renta disponible con mayores ingresos. De hecho, y al igual que sucedía cuando considerábamos la renta inicial, el gasto en bienes sociales produce más que nada una alteración del orden de las noventa decilas parciales, que se estableció en cada caso en función de las rentas medias. Una vez realizada la reordenación, y agrupadas las decilas parciales, se llega a la distribución de rentas en decilas globales que se muestra a continuación:

Cuadro 4.3.14: Distribución de la renta y los hogares

DEC	HOGARES	% HOG	%ACUM HOG	RENTA	%RENTA	%ACUM REN	RENTA MEDIA
1a	1279734	11,32	11,32	1626987	4,08	4,08	1271347
2a	951561	8,42	19,74	1868309	4,69	8,77	1963415
3a	1067533	9,46	29,20	2472382	6,21	14,98	2315977
4a	1342862	11,88	41,08	3780914	9,49	24,47	2815564
5a	1010612	8,95	50,03	3195099	8,02	32,49	3161548
6a	1233336	10,91	60,94	4162620	10,45	42,94	3375090
7a	945825	8,37	69,31	3696656	9,28	52,22	3908393
8a	1176261	10,41	79,72	4940238	12,40	64,62	4199950
9a	968011	8,57	88,29	4883920	12,26	76,88	5045314
10a	1322771	11,71	100,00	9209483	23,12	100,00	6962265
TOT	11298506	100,00		39836608			3525829

Unidad: Para datos de población, número de hogares. Para renta, millones de pesetas. Para renta media, pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

En la distribución de la renta final se alcanza un 50% de renta acumulada en la séptima decila, lo que equivale a decir que alrededor del 30% de la población absorbe la mitad de la renta. Un dato relevante es que la renta media de la décima decila es 5,47 veces más grande que la de la decila primera; comparando las rentas medias de los dos pares de decilas extremas resulta que la de las dos decilas superiores equivale a 3,93 veces la de las dos inferiores.

Los índices de ATKINSON para la renta final son:

-para $\epsilon=0,5$	A=0,0575;
-para $\epsilon=1$	A=0,1110;
-para $\epsilon=1,5$	A=0,1603;
-para $\epsilon=2$	A=0,2053;
-para $\epsilon=2,5$	A=0,2458; y
-para $\epsilon=3$	A=0,2819,

y su interpretación ya se ha expuesto con anterioridad al aludir a la distribución de la renta inicial y de la renta disponible.

El índice de GINI, toma en esta distribución el valor de 0,28508065; por consiguiente, la esperanza de la diferencia de renta entre dos hogares elegidos por medios aleatorios es el 57,01% de la renta media, lo que representa 2.044.726 pesetas. El índice de THEIL,

por su parte, se cifra en 0,10170169, es decir, la entropía -igualdad- social es el 89,83% de la posible.

La modificación en la desigualdad que producen los bienes sociales respecto a la renta disponible y la aportación a la de la renta final se recogen en el Cuadro 4.3.15:

Cuadro 4.3.15: Indicadores de desigualdad

	G_{f-q}	T_{f-q}	G_{d+q}	T_{d+q}
Sanidad	0,28528071	0,1024122	0,29148452	0,1051463
Educación	0,28712450	0,1213628	0,29009234	0,1071859
Vivienda	0,29085525	0,1231240	0,28731579	0,1043524
Cultura	0,28621808	0,1199073	0,29241289	0,1073692
BIENES SOC.	0,29249466	0,1073440	0,28508065	0,1017017

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro se lee de igual modo que el análogo de la sección 4.2. En la primera columna se recogen los índices de GINI de las distribuciones resultantes de restar a la renta final cada tipo de gasto; en la segunda, lo mismo para los índices de THEIL; en la tercera y la cuarta están los mismos índices, pero para las distribuciones obtenidas sumando a la renta disponible las rúbricas de gasto. La cuarta fila, por tanto, representará, en las dos primeras columnas, los índices para la renta disponible, y en las dos últimas, los de la renta final.

Se puede observar que los índices de desigualdad G_{f-g} y T_{f-g} son muy parecidos a los de la renta final, lo que indica la baja redistribución de los gastos sociales en especie. De hecho, en el caso de la cultura, el efecto redistributivo es negativo —es decir, se aumenta la desigualdad— cuando se mide por el índice de THEIL.

El análisis de los índices G_{d+g} y T_{d+g} produce las mismas impresiones. Al comparar los índices con los obtenidos para la renta disponible, se deduce una baja reducción de la desigualdad tanto en las diferentes rúbricas de gasto como globalmente. Tanto en el índice de GINI como en el de THEIL se aprecia una reducción de la desigualdad, y de como en el caso de los gastos en efectivo, la reducción del segundo índice es el doble de la del primero.

Repetimos ahora el análisis de redistribución y progresividad realizado anteriormente para el gasto en efectivo. La redistribución R_j según el índice de GINI para un cierto gasto j se calculará ahora así:

$$R_{j(G)} = \frac{G_d - G_{d+j}}{G_d}$$

donde G_d representa el índice de GINI de la renta inicial, y G_{d+j} es el índice de la renta inicial más el gasto j . Para el índice de THEIL la fórmula es

$$R_{j(T)} = \frac{T_d - T_{d+j}}{T_d}$$

Los resultados son los siguientes:

Cuadro 4.3.16: Potencial redistributivo del gasto

	$R_{j(G)}$	$R_{j(T)}$	GN (G)	GN (T)
Sanidad	0,345353	2,047334	7616647,3	1284808,5
Educación	0,821321	0,147284	5430947,6	1610272,3
Vivienda	1,770586	2,786909	181045,7	115022,4
Cultura	0,027956	-0,023476	-	-
BIENES SOC.	2,534750	5,256288	2066242,3	996408,1

Unidad: Para el gasto necesario, millones de pesetas.

Fuente: Elaboración propia.

Las dos primeras columnas contienen la reducción de la desigualdad que resulta de la aplicación de los beneficios de los diferentes gastos sociales, y de todos en su conjunto, según se considere el índice de GINI o el de THEIL. Las dos últimas reflejan el gasto preciso, en cada tipo de bienes y en el conjunto de gastos en especie, para una reducción del 1% en la desigualdad de la renta disponible.

El gasto más redistributivo es el de vivienda en ambos indicadores, seguido del gasto sanitario, cuyos efectos son especialmente relevantes cuando se miden por medio del índice T. Desde ambos puntos de vista el efecto reductor de la desigualdad es escaso para la educación y la cultura, incluso negativo para el índice de THEIL en este último caso.

Es digno de destacar el hecho de que el gasto en vivienda, además de ser el más redistributivo, lo hace por medio de una asignación muy eficiente, ya que la cifra de gasto necesaria para reducir la desigualdad es muy reducida en comparación, sobre todo, con las grandes rúbricas de sanidad y educación.

Téngase en cuenta que, en todo caso, al ser menor la desigualdad de la renta disponible que la de la renta inicial, sería natural que el esfuerzo necesario para reducirla fuera también menor. Una vez más debemos aludir a la discrepancia existente entre los resultados del índice de GINI y los obtenidos con el de THEIL, que indican que, mientras el gasto en vivienda o sanidad modifica la distribución especialmente entre las rentas extremas, tanto el de educativo como el cultural afectan más a la posición de las centrales.

Analizaremos ahora la progresividad y la equidad vertical y horizontal de los bienes sociales. La progresividad P_j de un cierto gasto en especie j es

$$P_j = G_d - C_j$$

La equidad horizontal H_j se define como

$$H_j = \frac{C_{d+j} - G_{d+j}}{G_d}$$

donde C_{d+j} es un índice de concentración de la renta disponible más el gasto j según la ordenación derivada de la renta inicial.

La equidad vertical V_j puede calcularse como

$$V_j = \frac{t_j P_j}{(1-t_j) G_d}$$

aunque lo calcularemos simplemente como $V_j = R_j - H_j$.

Todo ello se resume en el Cuadro 4.3.17:

Cuadro 4.3.17: Progresividad, redistribución y equidad

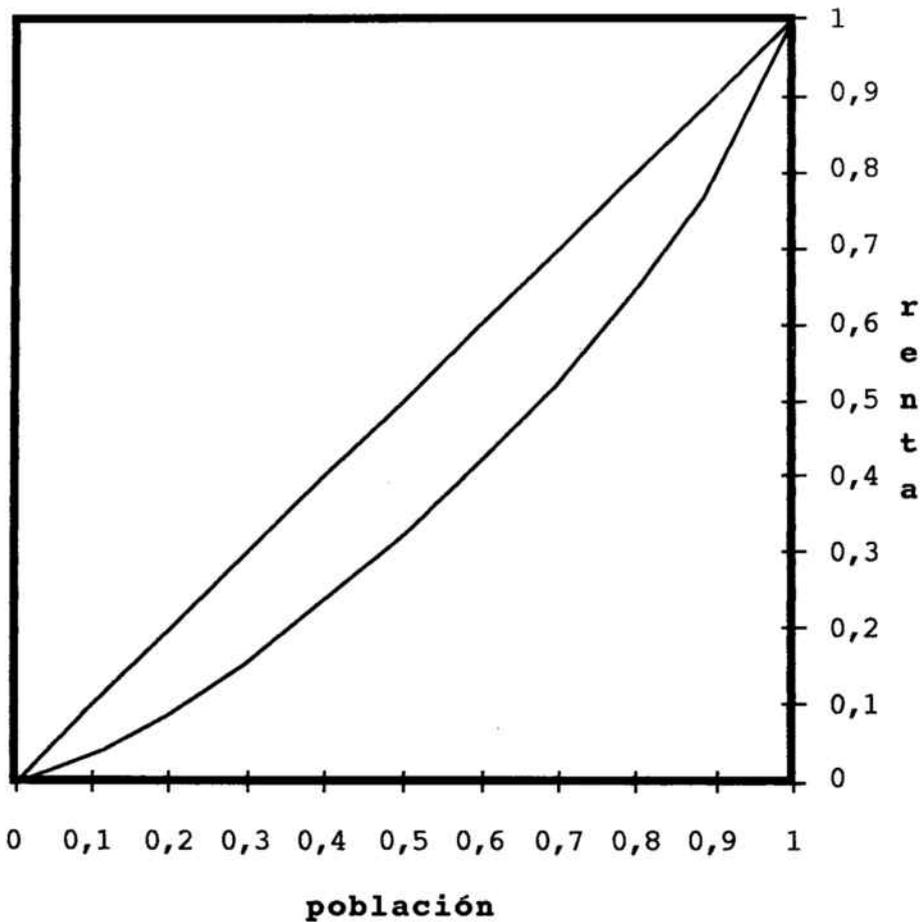
	P_j	R_j	H_j	V_j
Sanidad	0,1149740	0,3453533	-2,2919531	2,6373064
Educación	0,0357996	0,8213210	0,2954209	0,5259001
Vivienda	0,6148544	1,7705862	-0,0098732	1,7804593
Cultura	0,0740273	0,0279561	-0,0316938	0,0596498
BIENES SOC.	0,1131083	2,5347505	-2,4184951	4,9532456

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la progresividad de los gastos las deducciones son algo diferentes. Los gastos en vivienda son bastante progresivos, seguidos por los sanitarios, con progresividad en torno a la media. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, los gastos más neutrales son los de vivienda y cultura, con un ligero impacto negativo. Por los que se refiere a la equidad vertical, el gasto sanitario es el que tiene un mayor efecto positivo, más de la mitad del que tienen los bienes sociales en conjunto.

Presentamos en el *Gráfico 4.3.1*, para terminar, la curva de Lorenz correspondiente a la renta final:

Gráfico 4.3.1: Curva de Lorenz de la renta final



Esta curva de LORENZ está muy ligeramente por encima de la dibujada para la renta disponible, lo que reafirma gráficamente que, en efecto, los bienes sociales tienen efectos redistributivos de carácter sobre todo horizontal.

4.4. Efectos redistributivos de los gastos sociales en España en 1990

Estamos ahora en condiciones de hacer una valoración global de la incidencia de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España en el año 1990. Con esa finalidad terminaremos este capítulo recopilando los resultados que hemos obtenido y presentándolos de una manera sistemática que permita extraer conclusiones generales sobre el cambio en la distribución de la renta que suponen los gastos sociales, conclusiones que en todo caso nos llevan a la confirmación de nuestra hipótesis de partida.

En primer lugar, cuantificamos la participación de las nueve categorías socioeconómicas consideradas en el número de hogares y en las tres distribuciones de

renta descritas en las secciones anteriores. Con ello obtenemos una aproximación a los efectos redistributivos de los gastos sociales en términos de alteración de las posiciones relativas de los grupos socioeconómicos que forman la sociedad:

Cuadro 4.4.1: Participaciones por categorías soc.

	Hogares	R. Inic.	R. Disp.	R. Fin.
CAT 0	36,00	13,68	25,59	26,73
CAT 1	3,04	3,18	2,83	2,85
CAT 2	3,61	2,99	2,95	2,96
CAT 3	9,57	14,37	12,06	11,80
CAT 4	7,63	16,08	13,16	12,90
CAT 5	15,04	19,98	17,22	16,91
CAT 6	22,52	27,34	23,87	23,52
CAT 7	1,72	1,70	1,55	1,56
CAT 8	0,86	0,67	0,77	0,77
TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00

Unidad: Porcentaje sobre el total.

Fuente: Elaboración propia.

El *Cuadro 4.4.1* pone de manifiesto que se produce una redistribución de la renta que tiene por origen aquellas categorías profesionales cuya participación en la renta inicial es superior a la correspondiente participación en la población, y por destino las que están en la situación opuesta.

En concreto, aumentan su participación en la renta global, acercándola a la que tienen en la población total, las categorías de "no activos" y "no clasificados". Recíprocamente, la reducen las

categorías de "empresarios, profesionales y trabajadores no agrícolas por cuenta ajena", "directores profesionales y jefes administrativos por cuenta ajena", "resto de personal de servicios y profesionales de las Fuerzas Armadas" y "contra maestres, operarios cualificados y miembros de cooperativas no agrarias".

Se produce una redistribución negativa que afecta a las categorías de "empresarios y directivos agrarios", "resto de trabajadores agrarios" y "operarios sin cualificación no agrarios", las cuales reducen su participación en la renta desde niveles superiores a los de población hasta niveles inferiores a los que les podrían corresponder.

En todo caso, hay que tener muy en cuenta que la redistribución entre categorías no es un elemento central del estudio ni permite llegar a conclusiones acerca de la distribución personal. Por un lado, las categorías agrupan hogares con muy diferentes niveles de renta; por otro, es muy posible que dentro de cada categoría se haya producido una redistribución entre sus decilas parciales, que no queda recogida en este planteamiento..

Pasamos por ello a analizar la progresividad de los distintos tipos de gasto social con respecto a la

renta disponible, y su aportación a la progresividad global, que vendrá determinada por el peso de cada gasto sobre el total de gastos en especie. Así,

$$P = \sum_{j=1}^n \frac{t_j}{t} P_j$$

donde P es la progresividad total de los gastos sociales, P_j la de cada gasto, t_j es el peso de cada gasto sobre la renta disponible y t lo mismo para el conjunto de gastos, con lo que t_j/t no es sino el porcentaje de cada rúbrica de gasto sobre el conjunto de gastos sociales. De este modo, la progresividad total no es más que una suma de las progresividades parciales, ponderadas por la participación de cada gasto sobre el total.

Análogamente, la aportación a la progresividad de un cierto gasto j se define como

$$A_j = \frac{t_j}{t} \frac{P_j}{P}$$

es decir, como la participación de cada gasto sobre el total de gastos sociales multiplicada por el cociente entre la progresividad propia y la total. Los resultados son los que se recogen en el Cuadro 4.4.2, en la página siguiente:

Cuadro 4.4.2: Progresividad sobre la R. Disponible

	t_j/t	P_j	A_j
Desempleo	10,01	0,2947965	6,85
Pensiones	44,38	0,7591687	78,22
Otras prest.	3,70	0,4570120	3,93
PREST. SOC.	58,09	0,6598754	89,00
Sanidad	21,04	0,1149740	5,61
Educación	15,99	0,0357996	1,33
Vivienda	2,56	0,6148544	3,66
Cultura	2,31	0,0740273	0,40
B. SOC.	41,90	0,1131083	11,00
GASTO SOC.	100,00	0,4307140	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Resulta evidente que los gastos más progresivos, los que benefician en mayor medida a las familias que están en los niveles de renta disponible más bajos, son las pensiones en sus diferentes modalidades junto con la vivienda, seguidas a gran distancia por los gastos en otras prestaciones, desempleo y sanidad. En un tercer nivel se sitúan los gastos educativos y los gastos en cultura y religión, ambas rúbricas con escasa progresividad.

Observando la aportación de cada tipo de gasto a la progresividad global del gasto social —lo que introduce la consideración de la estructura del gasto— se aprecia una alteración en la ordenación anterior. Las pensiones siguen ocupando un lugar si cabe más destacado, al aportar más de tres cuartos de la progresividad global. A gran distancia se sitúan los gastos en desempleo, sanidad, otras prestaciones y

vivienda, que aportan algo más del 20% de la progresividad. Por último, la educación y los gastos culturales tienen una reducida participación en la progresividad total de los gastos sociales.

A continuación se muestra la participación de las decilas globales sobre las tres distribuciones de renta obtenidas, así como los indicadores de desigualdad obtenidos para cada una de ellas, lo que nos permitirá evaluar el cambio en la distribución de la renta que producen los gastos sociales:

Cuadro 4.4.3: Desigualdad en la distribución personal

	R. Inicial	R. Dispon.	R. Final
PART. DECILAS			
Primera	1,51	3,91	4,08
Segunda	2,44	4,39	4,69
Tercera	3,48	5,94	6,21
Cuarta	6,94	8,09	9,49
Quinta	9,10	9,91	8,02
Sexta	9,65	9,96	10,45
Séptima	13,56	10,27	9,28
Octava	12,53	12,16	12,40
Novena	15,94	15,93	12,26
Décima	24,85	19,42	23,12
RENTAS MEDIAS			
10ª/1ª	19,01	6,14	5,47
9ª y 10ª/1ª y 2ª	10,82	4,27	3,93
Gini	0,41582528	0,29249466	0,28508065
Theil	0,233029	0,107344	0,101702
Atkinson ($\epsilon=0,5$)	0,1230	0,0546	0,0575
Atkinson ($\epsilon=1$)	0,2551	0,1092	0,1110
Atkinson ($\epsilon=1,5$)	0,3837	0,1626	0,1603
Atkinson ($\epsilon=2$)	0,4933	0,2130	0,2053
Atkinson ($\epsilon=2,5$)	0,5162	0,2591	0,2458
Atkinson ($\epsilon=3$)	0,6349	0,2999	0,2819

Fuente: Elaboración propia.

A la vista del cuadro se refuerzan las conclusiones que ya hemos expuesto con anterioridad. El gasto en efectivo es, sin duda, el que mayor incidencia redistributiva tiene. Todos los indicadores aplicados reflejan una reducción significativa de la desigualdad en el paso de la renta inicial a la renta disponible, que se concreta especialmente en la reducción de la participación en la renta de las decilas superiores, a favor de las inferiores y con poca alteración en la posición de las centrales.

Por el contrario, los gastos en especie se caracterizan por desviar rentas hacia los extremos de la distribución. Este efecto se debe especialmente a los gastos educativos y culturales, y en menor medida a los sanitarios, en este caso debido en gran parte a la subdeclaración de gasto privado sanitario en la EPF por parte de los grupos de renta más elevada. Los gastos en vivienda son los que tienen mayor fuerza redistributiva entre los bienes sociales.

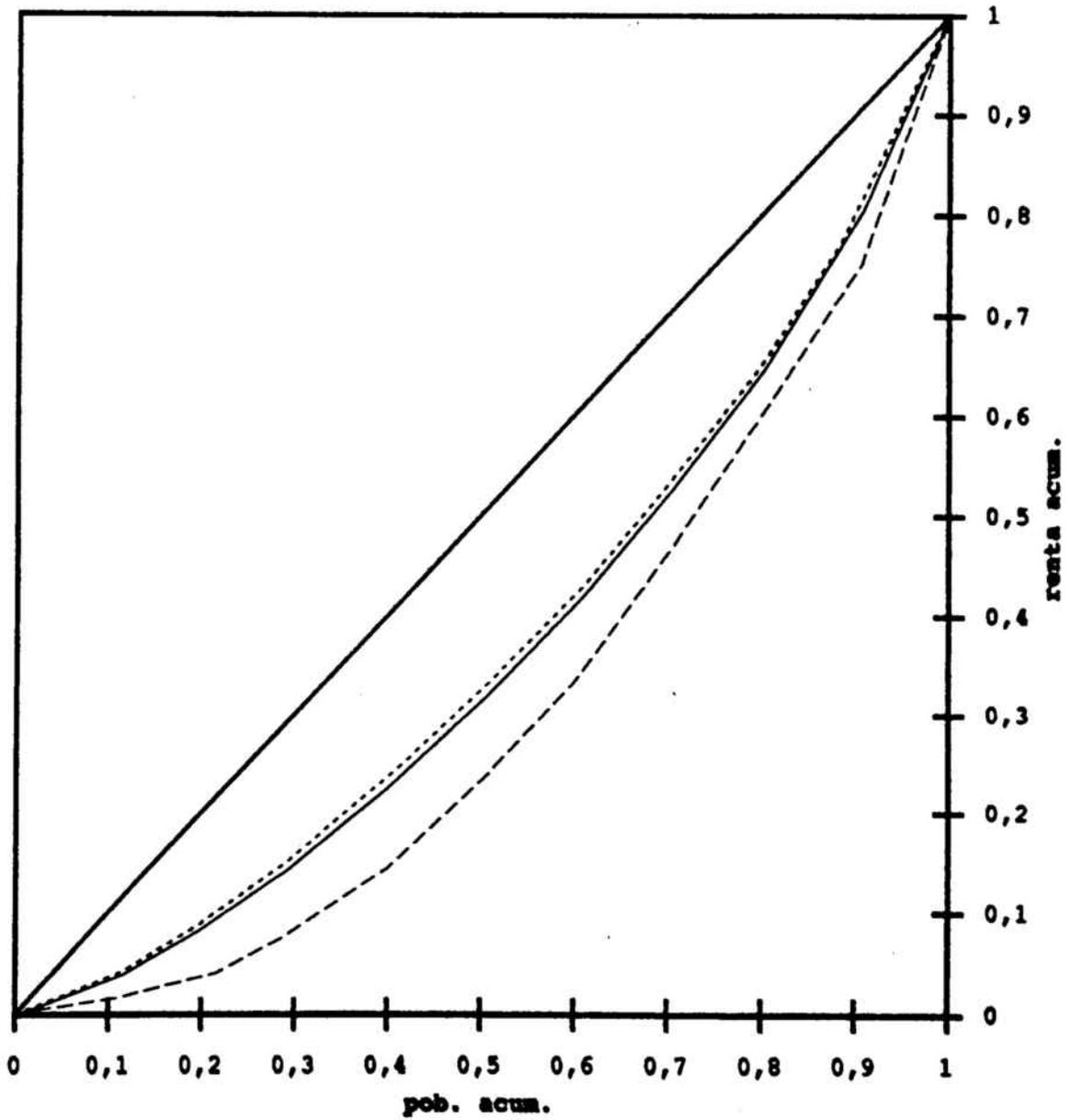
El índice de GINI refleja una reducción considerable de la desigualdad, del orden del 30% la producida por las prestaciones sociales y muy inferior, del 2,53% para los bienes sociales. Si el análisis se realiza por medio del índice de THEIL, los resultados son diferentes: mientras las prestaciones

sociales reducen la desigualdad en un 53%, los bienes sociales lo hacen en un 5%.

El índice de ATKINSON, con su carga normativa, ofrece también resultados divergentes: sea cual fuere el grado de aversión a la desigualdad, el valor de A se reduce entre la renta inicial y la disponible; por el contrario, en el paso de la renta disponible a la renta final este indicador sólo disminuye su valor en valores de ϵ mayores de la unidad. Esto significa que sólo al dar una importancia creciente a la situación de quienes tienen las rentas más bajas se obtiene como resultado una menor desigualdad. En todo caso, los valores obtenidos confirman la idea de que alteran mucho más la desigualdad los gastos sociales en efectivo que los que se realizan en especie.

La superposición de las curvas de LORENZ correspondientes a las tres distribuciones de renta, que se presenta para concluir en el *Gráfico 4.4.1*, refleja gráficamente el fenómeno de reducción de la desigualdad que presenta la renta disponible con respecto a la renta inicial, y la renta final en relación con la renta disponible: mayor en el primer caso, menor en el segundo.

Gráfico 4.4.1: Superposición de curvas de LORENZ



----- Renta Inicial — Renta Disponible Renta Final

Queda así totalmente confirmada la reducción de la desigualdad que producen los gastos sociales.

APENDICE: Cuadros de datos

Cuadro A.1: Ingresos declarados por desempleo

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	527355,65	285974,65	6451921,90	5349578,52	6083277,58	13782021,28	34117744,57	3726420,46	1180192,88	71504487,48
2	2331187,09	764723,14	6318569,63	3639700,20	4832001,41	9159060,30	10874144,14	2306135,37	3881762,54	44107283,83
3	2201923,15	472296,88	5237677,32	2835377,18	2275379,68	7640481,75	18955174,81	440844,62	2229237,48	42288392,86
4	4775428,28	507976,99	4173509,21	2807499,23	2322693,19	7378746,51	17809574,90	941551,88	4812999,63	45529979,83
5	8317276,28	335848,79	4868488,62	2938328,74	968770,67	6601308,13	13519294,50	1779334,91	2437945,99	41766596,62
6	6108809,41	874598,60	6318802,46	4131799,80	3768222,62	6673241,71	19518862,48	1927762,12	1743970,49	51066069,70
7	10481937,06	1331026,20	4615390,37	3203144,55	1360273,87	11509596,20	16272591,67	1527526,41	1508670,07	51810156,40
8	10911355,67	1173726,94	4502482,24	6428137,54	2213524,14	4803390,90	22384840,88	1157178,78	2251116,85	55825753,94
9	13250528,16	1850622,12	7097368,90	3432027,07	531812,05	10087415,57	16591411,88	1275399,02	2267364,75	56383949,50
10	18054798,41	763108,50	7099475,40	1345487,95	365694,32	6742641,09	16081809,62	1140096,17	2415179,34	54008290,82
TOT	76960599,17	8359902,82	56683686,04	36111080,78	24721649,52	84377903,46	186125449,45	16222249,75	24728440,01	514290961,00

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.2: Ingresos declarados por jubilación contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	55154407,72	0,00	0,00	915948,11	1270068,17	753403,17	128884,64	0,00	0,00	58222711,80
2	128310967,90	870385,05	261594,88	5391433,24	888409,40	2495221,25	2804807,18	1243097,96	0,00	142265916,86
3	143869896,00	1895638,42	0,00	1309569,49	729096,89	4983998,34	2775913,41	538006,36	0,00	156102118,92
4	186137235,30	1436480,84	190442,69	2674613,77	4722470,85	1634555,45	5060470,27	260944,41	74772,00	202191985,58
5	218108728,10	2746122,80	538615,33	3761422,19	1446355,24	4924094,12	7263374,29	0,00	265600,73	239054312,81
6	254139573,90	3607731,48	2492029,98	3839312,00	2391331,79	7237514,65	9767347,37	469603,99	537206,91	284481652,06
7	266131972,90	473323,92	2231573,09	7342721,18	3031842,41	6271158,70	13166865,23	445284,46	113708,69	303469450,56
8	307135594,70	5460884,86	2943969,97	6739661,86	3529223,88	9577080,48	13718065,87	935286,67	1699520,91	351739289,19
9	336403319,30	9145751,25	1153894,56	5549962,94	4368122,26	8818708,26	15946402,85	718237,76	1579212,55	383683611,73
10	466049233,00	7328857,36	5311726,15	9452578,13	10770596,31	61566616,71	18818823,76	1853525,77	407130,08	526149087,27
TOT	2361440928,82	37225175,98	15123846,63	46977222,91	33147517,19	52852351,14	89450954,86	6464987,37	4677151,87	2647360136,78

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.3: Ingresos declarados por invalidez contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	12870541,10	474905,36	0,00	0,00	173419,12	690202,15	537109,43	0,00	0,00	14746177,16
2	27913504,02	1413627,77	0,00	0,00	78400,66	742988,11	121150,89	0,00	0,00	30269671,46
3	36643807,36	137456,73	455741,03	1862872,83	0,00	1017222,33	497547,35	93948,10	0,00	40708595,73
4	44878914,18	920169,43	297312,56	285690,18	1124502,57	1236722,13	922704,67	116479,06	358143,09	50140637,87
5	52602826,30	439486,25	504739,29	1167219,30	415014,83	1483517,18	332733,56	54383,71	0,00	56999920,41
6	54813357,64	1074587,85	595786,67	3071480,86	0,00	1785413,53	5002323,45	0,00	279527,07	66622477,07
7	73688390,53	1253665,01	744531,01	644279,85	162462,11	1476875,41	5917020,95	199169,75	0,00	84086395,23
8	57782346,55	1099876,96	87087,14	2344878,10	421235,09	2377728,89	2991471,13	437705,90	273513,31	67815843,08
9	64922920,87	996969,58	407351,42	1329573,70	585473,23	5884115,57	2611238,35	0,00	0,00	76737642,73
10	74868819,52	632316,12	372694,17	2634073,05	0,00	289826,61	9710819,64	152610,97	0,00	91269860,09
TOT	500985428,07	8443061,66	3465243,30	13340067,87	2960507,60	19593311,93	28644119,43	1054297,50	911183,48	579397220,83

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.4: Ingresos declarados por otras pensiones contributivas

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	78085485,20	239767,34	0,00	1881576,97	1351253,39	4734679,19	1855294,11	50446,59	0,00	88198502,77
2	48304004,12	326595,07	0,00	1830651,78	1101421,87	5344198,30	1390394,59	0,00	45892,27	58343158,00
3	49069725,83	111456,61	939052,73	512128,50	2617315,47	6152746,96	3697128,21	0,00	462150,91	63561705,22
4	45706471,99	300962,66	562385,74	4272828,45	3587349,40	3239758,10	5069816,98	214767,11	0,00	62954340,42
5	43315320,02	873689,66	954450,55	2431103,00	4126610,26	4737640,71	3614231,28	491203,84	364581,58	60908830,91
6	35896791,56	2296185,28	900999,21	4947243,99	2246023,57	8458649,01	7210955,58	217604,85	218750,58	62393203,64
7	45373365,30	1561198,80	1728336,37	4801863,35	1867427,10	9513772,39	65818959,34	288954,07	0,00	71716876,50
8	44829066,60	1132828,25	1415349,13	2532135,51	1140328,57	5987049,99	7574951,13	722393,31	66059441,41	
9	47124936,50	1710912,65	1004810,21	7851076,31	2841696,45	9989431,80	8894423,55	0,00	2342108,98	81759336,45
10	59833522,38	2134504,95	8054013,86	7980320,62	4145817,31	14287664,75	15468828,58	988996,24	0,00	112893668,68
TOT	497538689,50	10688101,29	15559397,79	39040928,48	25025243,37	72445591,20	61357983,35	2977311,40	4155877,63	728789124,00

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.5: Ingresos declarados por vejez no contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	5373552,59	0,00	0,00	170159,11	0,00	153860,05	197394,81	0,00	0,00	5894966,55
2	4599709,05	0,00	0,00	225496,92	0,00	607940,16	541637,42	0,00	0,00	5974783,55
3	6631266,81	377907,86	50707,85	0,00	52137,10	0,00	60401,91	0,00	0,00	7172421,53
4	5268487,10	179196,56	0,00	119558,49	46719,78	87337,95	276897,20	0,00	0,00	5978197,07
5	6872944,97	60204,01	0,00	126835,27	172216,19	225977,45	728606,67	0,00	0,00	8186784,57
6	4544831,98	451605,31	0,00	231424,60	95429,71	423783,38	467312,87	0,00	107877,00	6322264,85
7	3564372,30	274069,89	0,00	72584,74	0,00	609960,80	696118,23	0,00	128313,78	5345419,75
8	7186468,90	420940,51	172807,81	587341,79	0,00	40105,52	1141715,46	0,00	0,00	9549379,99
9	4354560,73	994702,78	408317,51	56710,30	112153,78	587816,64	1975495,96	0,00	0,00	8489757,70
10	2692856,29	223122,00	384028,73	0,00	0,00	250603,32	2648647,87	980568,04	0,00	7179826,24
TOT	51089050,72	2981748,91	1015861,90	1590111,22	478656,56	2987385,26	8734228,41	980568,04	236190,78	70093801,80

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.6: Ingresos declarados por invalidez no contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	2972754,67	45110,47	24752,04	221887,72	9104,75	358004,74	362029,89	56859,38	127974,21	4178477,88
2	2402689,79	0,00	0,00	0,00	0,00	196888,05	254550,82	0,00	35055,87	2889184,53
3	4524734,14	0,00	6628,48	142921,30	131475,15	452950,02	130411,38	11074,72	333674,03	5733869,21
4	4049335,40	403243,06	0,00	290015,84	41822,58	0,00	308650,30	0,00	146358,58	5239425,75
5	6247976,50	347505,64	6199,99	50589,36	126911,56	0,00	221707,68	0,00	0,00	7000890,74
6	8513304,02	67921,02	596486,55	0,00	0,00	313082,43	698016,85	252741,05	0,00	10441551,91
7	4184059,13	39591,67	147835,73	0,00	256351,64	0,00	1671856,32	262636,82	0,00	6562331,31
8	4899299,32	446414,00	0,00	238371,56	86436,69	560214,05	910348,18	274489,17	0,00	7415572,97
9	4341881,96	175300,22	132388,17	186882,05	0,00	464514,97	212202,76	0,00	0,00	5513170,13
10	399509,04	398343,06	7075,90	66166,92	0,00	718170,25	612665,86	0,00	0,00	5201931,04
TOT	45535543,98	1923429,14	921366,86	1196834,75	652102,37	3063824,50	5382440,05	857801,14	643062,70	60176405,47

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.7: Ingresos declarados por otras pensiones no contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	2972754,67	45110,47	24752,04	221887,72	9104,75	358004,74	362029,89	56859,38	127974,21	4178477,88
2	2402689,79	0,00	0,00	0,00	0,00	196888,05	254550,82	0,00	35055,87	2889184,53
3	4524734,14	0,00	6628,48	142921,30	131475,15	452950,02	130411,38	11074,72	333674,03	5733869,21
4	4049335,40	403243,06	0,00	290015,84	41822,58	0,00	308650,30	0,00	146358,58	5239425,75
5	6247976,50	347505,64	6199,99	50589,36	126911,56	0,00	221707,68	0,00	0,00	7000890,74
6	8513304,02	67921,02	596486,55	0,00	0,00	313082,43	698016,85	252741,05	0,00	10441551,91
7	4184059,13	39591,67	147835,73	0,00	256351,64	0,00	1671856,32	262536,82	0,00	6562331,31
8	4899299,32	446414,00	0,00	238371,56	86436,69	560214,05	910348,18	274489,17	0,00	7415572,97
9	4341881,96	175300,22	132388,17	186882,05	0,00	464514,97	212202,76	0,00	0,00	5513170,13
10	3399509,04	398343,06	7075,90	66166,92	0,00	718170,25	612665,86	0,00	0,00	5201931,04
TOT	45535543,98	1923429,14	921366,86	1196834,75	652102,37	3063824,50	5382440,05	857801,14	643062,70	60176405,47

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.8: Ingresos declarados por otras prestaciones no contributiva

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	1988481,37	74731,45	199939,68	0,00	312344,71	2168802,62	1431841,94	142852,51	13729,50	6332723,79
2	2314677,02	253788,86	341825,10	357709,60	45863,26	2221962,32	1383470,09	1483439,54	0,00	8402735,79
3	3766642,81	368011,12	1095601,83	0,00	213023,79	1358936,28	1736323,43	0,00	227140,37	8765679,64
4	2366565,56	0,00	640643,64	384642,79	328929,50	1663938,37	711681,99	0,00	20135,87	6116537,71
5	6640205,40	137836,45	49268,54	1070560,40	355339,65	2820295,30	2119110,52	68813,70	1125807,75	14387237,72
6	7736437,85	0,00	247199,07	811691,02	388641,58	1859463,10	894482,42	0,00	0,00	11937915,03
7	6837980,01	216969,51	497141,46	1126049,42	273471,57	2397806,51	1070390,89	1170150,20	61122,16	13651081,73
8	7689625,66	236138,49	187988,45	701395,57	52562,54	210393,36	1026861,80	339074,42	500883,50	11417923,79
9	6440046,97	345616,87	258316,30	281533,95	1893,87	949963,64	3849259,09	0,00	291969,04	12418599,74
10	13079622,12	670368,79	298226,60	0,00	754469,65	6249000,75	2680007,05	466413,75	0,00	24198108,71
TOT	58860284,76	2303461,54	3816150,66	4733582,75	3199540,12	21900562,24	16903429,22	3670744,14	2240788,19	117628543,64

Unidad: Miles de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.9: Gasto privado en medicamentos y prótesis subvencionados.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	478715396	180392258	113256780	622475614	1214136204	809942240	545178801	142590642	34395462	4141083396
2	656295908	179712787	157953671	519338442	972842368	1205583720	533707743	118608683	40230459	4384273781
3	519346283	143920561	286701672	718496725	1453838115	137231217	961342356	32515748	34352322	4287745000
4	551544766	477165446	232510853	408937183	1448885752	315943664	505814162	85905707	0	4026707534
5	567427139	178357104	164630235	598662807	1530160112	361948563	710915817	536083118	0	4648184895
6	1091072211	1214445821	260722749	419928208	1473888328	773024271	625006122	64643445	12860469	4842591624
7	833357723	173413815	249749094	335998458	1058582114	406122978	757968918	52616104	132300482	4000109685
8	1790360805	206951637	200148112	364765659	1058698408	1166624585	709139257	165768172	10368049	5672824684
9	1871580000	193288211	264421178	583905956	1703379478	609318566	1750850797	52352818	28758152	7057855155
10	1935846823	47830544	439791277	435522306	3124892095	576953926	1509735004	27366659	19103883	8117042516
TOT	10295547054	1902478185	2369885620	5008031359	15039302973	6362693730	8609658977	1278451095	312369278	51178418270

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.10: Gasto privado en servicios sanitarios.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	4558,17	1336,20	371,83	4332,54	7675,93	3319,69	4644,73	237,05	16,80	26492,93
2	3635,20	296,12	936,29	3816,40	4390,02	2750,72	5498,66	263,01	84,39	21670,81
3	5065,92	599,23	401,18	3927,80	6604,87	1843,14	5632,58	689,98	92,45	24857,14
4	6793,92	361,09	423,16	2678,16	6125,33	3398,63	7067,62	489,26	215,02	27552,20
5	9611,63	1032,51	1154,15	3176,30	8055,38	3027,48	7219,59	112,42	672,99	34062,44
6	6513,83	520,92	515,43	2077,21	6373,54	3385,28	7977,57	718,60	338,02	28420,41
7	11374,92	868,01	680,50	2364,34	7816,76	12705,64	2712,26	1019,09	156,87	39698,39
8	10299,28	1223,40	1240,81	2535,93	6928,21	4031,24	5929,59	309,66	260,52	32758,64
9	24332,91	1845,16	1336,93	4874,92	25627,27	2666,26	6166,97	381,88	582,08	67814,37
10	21706,26	886,72	520,92	5455,99	9055,15	5469,89	10479,28	322,55	1132,15	55028,92
TOT	103892,04	8969,36	7581,20	35239,61	88652,46	42597,97	63328,84	4543,50	3551,28	358356,25

Unidad: Miles de millones de pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.11: Participación en el gasto sanitario total.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,015553137	0,001363091	0,001095826	0,005145106	0,004531880	0,006526702	0,010218572	0,000639124	0,000150384	0,045223821
2	0,021065463	0,001527633	0,001639333	0,006362598	0,006300192	0,008999078	0,012226058	0,000955103	0,000246391	0,059313749
3	0,026868664	0,001944648	0,001704016	0,006595888	0,006606469	0,009553015	0,014704538	0,000933850	0,0004355928	0,069267014
4	0,030078604	0,001980549	0,001765887	0,006916804	0,007350585	0,010740576	0,015982548	0,000979426	0,000425263	0,076220682
5	0,033431616	0,0022116497	0,002183773	0,007516551	0,008550289	0,012228891	0,016510632	0,0011007485	0,000524765	0,084069599
6	0,039137684	0,002252934	0,002329157	0,008235845	0,009126221	0,013088876	0,017840448	0,001165438	0,000565817	0,093742520
7	0,046410595	0,002377501	0,002577074	0,0092296148	0,010931145	0,013586317	0,018562038	0,001325447	0,000797133	0,105863400
8	0,053885195	0,003091229	0,002663266	0,010283305	0,011070306	0,014557952	0,020054343	0,001223794	0,000845452	0,117694843
9	0,068791195	0,003301931	0,002879579	0,012128188	0,013032295	0,016386472	0,022757511	0,001594966	0,000882114	0,141754921
10	0,100896434	0,004722930	0,004475649	0,020309005	0,020251392	0,021743682	0,031153016	0,002135185	0,001155159	0,206849452
TOT	0,436118589	0,024685944	0,023333560	0,0922789438	0,097751445	0,127403160	0,180009701	0,011959818	0,005948347	1

Unidad: Porcentajes sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.12: Alumnos de centros públicos de preescolar.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,54654449	0,25224806	0,05406158	0,92163211	1,10415145	1,44158018	2,17066271	0,14142900	0,01031845	6,64262803
2	0,54662625	0,25506885	0,30273358	1,12167396	1,07667241	2,24341725	3,33921514	0,16819445	0,01560580	9,06920770
3	0,54684343	0,44914057	0,35060166	1,12219363	0,73085222	1,74723355	2,64335247	0,16247876	0,07204343	7,82473972
4	3,01335871	0,45197327	0,34679095	1,16899815	0,72791612	1,84996845	2,74010164	0,25847961	0,08188325	10,63947014
5	3,01311837	0,45440157	0,52640087	1,16550033	0,75307217	2,07238277	2,73161911	0,23612584	0,13082902	11,08345006
6	3,46617594	0,45293532	0,53433965	1,29635258	0,76255243	1,42850373	2,75455521	0,20460180	0,12879200	11,02880867
7	5,34979843	0,35503111	0,43016795	0,92619870	0,68532235	1,44136775	3,09840480	0,21586115	0,08619214	12,58834437
8	4,21988437	0,29030990	0,43998727	0,95872493	0,67816128	1,44346090	2,15310259	0,18942072	0,08256391	10,45561588
9	4,96813917	0,29209596	0,43984912	0,85011575	0,66971566	1,48359804	2,25450787	0,25804826	0,08610977	11,30217961
10	3,59387891	0,27284351	0,36026993	0,85136478	0,68872589	1,35375210	2,00154629	0,17472203	0,07845239	9,37555583
TOT	29,26436808	3,52604813	3,78520258	10,38275491	7,877141980	16,50526473	25,98706782	2,00936161	0,77279015	100,00000000

Unidad: Porcentajes sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.13: Alumnos de centros públicos de EGB.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,53701174	0,231137941	0,053118645	0,89735201	0,86301493	1,403602218	2,11347730	0,12959310	0,01013847	6,23844635
2	0,53709207	0,233722659	0,277398428	1,10214233	1,10786809	1,753475554	2,60996126	0,16376342	0,01533361	7,80075742
3	0,53730546	0,351052396	0,341365176	1,10265295	0,93429322	1,716809084	2,59732394	0,15819831	0,06601426	7,80501481
4	2,76117692	0,353266467	0,337654852	1,09788698	0,93053983	1,737433276	2,57341890	0,20203004	0,07972606	10,07313332
5	2,76095669	0,355164447	0,411439764	1,09460194	0,76382011	2,132428319	2,56545237	0,18455813	0,10225716	10,37067893
6	3,37486066	0,354018414	0,417644787	1,33391331	0,77343568	1,826143952	2,58699325	0,20103908	0,10066501	10,96871413
7	4,18145164	0,348848978	0,422677467	1,18401661	0,86402879	1,842588818	3,18817847	0,21210238	0,11018459	12,35407785
8	4,14640380	0,371120957	0,413222469	0,97240797	0,85500039	1,845264616	2,75244312	0,17789810	0,08374228	11,61750368
9	5,11208682	0,373404184	0,413092723	1,07179415	0,84435246	1,504772131	2,286668448	0,26552500	0,08733874	11,95905069
10	3,64517119	0,343990896	0,365411747	1,07336888	0,86831984	1,706760033	2,52347472	0,17721568	0,09890984	10,80262283
TOT	27,59351700	3,315727339	3,453026057	10,93013712	8,80467333	17,469278001	25,79740781	1,87192322	0,75431013	100,00000000

Unidad: Porcentajes sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.14: Alumnos de centros privados subvencionados de EGB.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,04448618	0,05044961	0,004400361	0,46536857	0,40471452	0,72791096	1,09605361	0,02828580	0,00083987	2,82250949
2	0,04449283	0,05101377	0,060546716	0,93658846	1,13484813	0,82229981	1,22335242	0,08492804	0,00127024	4,35994042
3	0,04451051	0,16462751	0,177032673	0,93702238	1,07862118	1,45892553	2,20717739	0,08204196	0,01440869	6,16436783
4	0,60267174	0,16566581	0,175108491	0,92617954	1,07428797	1,46570201	2,17094106	0,09474284	0,04134610	6,71664556
5	0,60262367	0,16655588	0,192946425	0,92340827	1,28903600	2,18435960	2,16422048	0,08654932	0,04795393	7,65765358
6	1,75020958	0,16601844	0,195856297	1,36639826	1,30526340	2,10824343	2,18239241	0,17084080	0,04720728	9,29242990
7	1,96090951	0,29644804	0,359186675	1,36692140	1,84185649	2,12722867	3,26582056	0,18024227	0,12720583	11,52581944
8	3,52356846	0,42845106	0,348595258	1,64105247	1,82261058	2,13031782	3,17763564	0,15007517	0,14132491	13,36363318
9	5,23658209	0,43108700	0,348485804	2,28475144	1,79991231	2,53947942	3,85904820	0,27199136	0,14739436	16,91873199
10	6,15165382	0,73328791	0,616675172	2,28810828	1,85100376	3,63831285	5,37930952	0,29907224	0,21084684	21,16827040
TOT	19,96170841	2,65360503	2,478833872	13,13579907	13,60215435	19,20278009	26,72655132	1,44876981	0,777979805	100,00000000

Unidad: Porcentajes sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.15: Alumnos de centros públicos de enseñanzas medias.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	4092	1663	405	10036	9296	15697	23636	932	77	65835
2	4093	1682	1996	18658	19694	18888	28114	1831	117	95072
3	4094	3781	3818	18666	19666	29063	43969	1769	475	125302
4	19867	3805	3776	17276	19587	27340	40495	2176	892	135215
5	19865	3826	4432	17225	17856	37908	40370	1988	1101	144571
6	37743	3813	4499	23713	18081	38439	40709	3403	1084	171484
7	45041	5906	7155	24923	21824	38785	56675	3591	2319	206219
8	70193	7812	6502	22733	21596	38841	57937	2799	1958	230370
9	90876	7860	6500	27072	21327	35178	53457	4720	2042	249032
10	85215	8689	8542	27111	21932	43110	63738	4143	2498	264979
TOT	381080	48836	47626	207411	190860	323249	449101	27354	12564	1688081

Unidad: Número de personas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.16: Alumnos de centros privados subvencionados de enseñanzas medias.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	93	181	9	1717	2077	2686	4044	102	2	10911
2	93	183	217	3902	9055	4220	6281	313	3	24267
3	93	845	653	3904	7767	6078	9195	303	52	28890
4	2165	850	646	6907	7736	10930	16189	486	153	46062
5	2164	855	990	6886	11219	17428	16139	444	246	56372
6	6458	852	1005	10902	11360	15182	16274	712	242	62988
7	10063	1235	1496	9844	14496	15319	26057	751	916	80177
8	14680	3085	2600	14283	14344	15341	22883	1119	1230	89565
9	41781	3104	2599	17981	14166	22102	33587	2170	1283	138774
10	53541	5771	5367	18008	14568	28634	42336	2603	1659	172487
TOT	131130	16962	15583	94333	106788	137921	192987	9003	5785	710493

Unidad: Número de personas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.17: Alumnos de centros públicos de enseñanza superior.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,08897236	0,05474320	0,008800722	0,30653626	0,41670084	0,47947178	0,72196575	0,03069310	0,0016797	2,10956375
2	0,08898567	0,05535537	0,065699628	0,64640415	1,06655490	0,84665364	1,26020188	0,05594173	0,0025405	4,08833744
3	0,08902102	0,16950324	0,116610652	0,64670363	1,15692677	1,00690491	1,523332501	0,05404069	0,0156350	4,77867088
4	0,65396296	0,17057229	0,115343202	0,71891652	1,15227898	1,13770315	1,68512185	0,09754882	0,0272345	5,75868226
5	0,65391080	0,17148872	0,198660866	0,71676541	1,35209057	2,05290854	1,67990523	0,08911263	0,0493742	6,96421692
6	1,15288544	0,17093536	0,201656919	1,28417073	1,36911175	2,26129740	1,69401059	0,11790900	0,0486054	8,30055259
7	2,01898523	0,20459919	0,247899443	1,46615697	2,31138238	2,28166093	3,06928900	0,12439760	0,1364407	11,86081145
8	2,43185708	0,45955570	0,270585645	1,72132630	2,28723031	2,28497434	3,40832521	0,11649093	0,1482380	13,12858348
9	4,92145345	0,46238300	0,270500685	2,86718007	2,25874579	2,66370076	4,04781766	0,25562338	0,1546043	17,90200910
10	6,45256852	0,92021760	0,646840494	2,87139264	2,32286148	4,56579123	6,75060262	0,31370168	0,2645959	25,10857214
TOT	18,55257252	2,83935365	2,142598256	13,24555266	15,69388376	19,58106668	25,84056480	1,25545954	0,8489481	100,00000000

Unidad: Porcentaje sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.18: Alumnos de centros privados subvencionados de enseñanza superior.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,28598258	0,07370653	0,02828804	0,10015541	0,47733751	0,15665910	0,23588980	0,04132535	0,00539919	1,40474350
2	0,28602536	0,07453076	0,08845832	0,59431979	0,71834369	0,96985535	1,44358152	0,01827799	0,00816583	4,20155860
3	0,28613900	0,19416869	0,03810051	0,59459514	0,95962738	0,92577300	1,40058228	0,01765686	0,02105099	4,43769384
4	0,88049914	0,19539330	0,03768639	0,46048814	0,95577222	0,72873386	1,07937238	0,11174374	0,00889840	4,45858757
5	0,88042891	0,19644308	0,22756922	0,45911029	1,53480551	1,38267042	1,07603097	0,10207995	0,05655890	5,91569725
6	0,37667554	0,19580920	0,23100124	0,86491183	1,55412685	1,87566141	1,08506589	0,10840841	0,05567828	6,34733865
7	2,31278004	0,18811350	0,22792481	1,21612224	2,96214358	1,89255220	2,06722074	0,11437419	0,11317245	11,09440374
8	2,23590888	0,38118422	0,17331843	1,95393796	2,93119158	1,89530055	2,82707798	0,07461603	0,16827013	12,64080574
9	3,31468643	0,38352936	0,17326401	3,67442405	2,89468735	3,02366032	4,59482004	0,17216689	0,17549679	18,40673526
10	7,32453724	1,17930147	0,73425137	3,67982266	2,97685457	5,85127293	8,65120992	0,35609380	0,33909189	31,09243584
TOT	18,18366313	3,06218010	1,95986234	13,59788750	17,96489023	18,70213915	24,46085151	1,11674320	0,95178284	100,00000000

Unidad: Porcentaje sobre el total.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.19: Alumnos de centros públicos de otras enseñanzas.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	0,25738432	0,07764231	0,02545923	0,61711919	0,46817150	0,96527323	1,453346241	0,04353205	0,00485927	3,91290351
2	0,25742283	0,07851055	0,09318183	0,86497246	1,11714248	0,95123184	1,41586134	0,11262201	0,00734925	4,89829453
3	0,25752510	0,19044019	0,23476072	0,86537320	1,10472304	1,34736916	2,03840613	0,10879478	0,02217507	6,16956739
4	0,92751609	0,19164129	0,23220909	0,83772419	1,10028498	1,32571919	1,96360399	0,10959799	0,05482852	6,74312536
5	0,92744211	0,19267091	0,22319935	0,83521759	1,45455424	2,15027970	1,95752527	0,10011977	0,05547284	7,89648178
6	2,32093010	0,19204921	0,22656547	1,34508001	1,47286531	2,15926142	1,97396167	0,15777750	0,05460912	9,90309982
7	2,26836919	0,27378021	0,33172156	1,39999992	1,46336974	2,17870609	3,21486794	0,16646009	0,13028412	11,42755886
8	3,25413969	0,43881927	0,31530245	1,85177127	1,44807871	2,18186699	3,25453216	0,13574215	0,159477169	13,03972738
9	5,15488207	0,44151900	0,31520345	1,81525332	1,43004475	2,86556044	4,35456801	0,26774781	0,16632049	16,81109933
10	6,94155490	0,58260312	0,69585914	1,81792036	1,47063732	2,89066870	4,27390450	0,33747451	0,16751950	19,17814204
TOT	22,56716640	2,65967606	2,69346229	12,25043151	12,52987205	19,01593979	25,90069342	1,53986862	0,82288986	100,00000000

Unidad: Porcentaje sobre el total..

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.20: Becas Y ayudas complementarias para estudios.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	3171	1390	314	6873	6972	10751	16188	779	60	46499
2	3172	1405	1668	11316	-	14166	21085	1254	91	54157
3	3173	2836	2615	11321	-	17627	26667	1212	397	65847
4	16602	2854	2586	-	-	-	-	1632	611	24285
5	16601	2869	3324	-	-	-	-	1491	826	25111
6	-	2860	3374	-	-	-	-	2064	813	9111
7	-	3582	4340	-	-	-	-	2178	-	10099
8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOT	42719	17796	18220	29510	6972	42544	63941	10610	2797	235110

Unidad: Número de becarios/receptores de ayudas.

Fuente: Estimación a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.21: Gasto privado en distribución de agua.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	2031930492	334496916	224841232	2415531694	3071500551	2452950373	1676839122	108397888	40163883	12356652153
2	2286775064	148049974	271598680	1498139112	2417477619	1015816176	1939593298	144142979	74998430	9796591332
3	2747211331	165377918	328133576	2156090428	2261252396	1253297227	2382845289	164935734	54097256	11513241155
4	3228025706	251097224	273401126	923972993	2623885942	1271809673	2316865831	151717627	51873518	11092649640
5	3040014082	255337347	352198975	1302220700	2898540606	1328050831	2562609528	185559581	135267230	12059798881
6	3850555490	234139903	331910820	1153371435	2801975237	1449915393	2777185789	190082323	85125914	12874262304
7	4063037171	296413068	339210426	1116483338	3165505719	2031629092	1531076983	217668701	139994948	12901019448
8	4624764953	259826411	802469226	1687120754	3208286480	2969525024	1804596922	209665696	102777826	15669033292
9	5170542857	258188428	340903514	1566885974	3235711318	2315553474	2140568505	224154527	118029079	15370537676
10	7715433725	316826792	327866137	2021159851	4405826759	2392762446	2765637395	365933275	149831645	20461278025
TOT	38758290870	2519753982	3592533712	15840976280	30089962628	18481309708	21897818663	1962258332	952159729	134095063904

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.22: Acceso a ayudas para rehabilitación y compra de vivienda.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8
1	Esp.	Gen.	Esp.	Gen.	Rehab.	Gen.	Gen.	Gen.	Esp.
2	Esp.	Gen.	Gen.	Rehab.	Rehab.	Gen.	Gen.	Gen.	Esp.
3	Esp.	Gen.	Gen.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Gen.	Gen.	Gen.
4	Gen.	Gen.	Gen.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Gen.	Gen.
5	Gen.	Gen.	Gen.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Gen.	Gen.
6	Gen.	Rehab.	Gen.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Rehab.	Gen.
7	Gen.	Rehab.	Gen.						
8	Rehab.								
9	Rehab.								
10	Rehab.								

Esp.: Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial.

Gen.: Viviendas de Protección Oficial de Régimen General.

Rehab.: Ayudas para la rehabilitación de viviendas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos), legislación vigente y LEAL (coord.) (1992).

Cuadro A.23: Gasto privado en actividades deportivas y recreativas

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	685946858	385560344	209708485	2597344338	4258522810	2548285213	1983483343	169771475	12984242	12851607107
2	795578433	308716379	231358778	2690106018	2392216558	2774569531	1740538892	182333519	60491416	11175909523
3	913013412	335852847	484169706	1792657038	2406879774	1174526407	2970564576	73290014	76270348	10227224121
4	1066894760	289829219	370146689	1004552003	2973856902	1133016690	3791420827	537222891	88626075	11255566055
5	3044920288	321726238	591331565	1078677656	3796214990	1803450811	2717795868	268594839	54332681	13677044936
6	2122283057	563193379	546093466	1713655418	4079007687	1167571093	3011771648	225033711	181571140	13610180597
7	4319409825	520010160	1131360337	1689162753	4796551229	2892447345	1553824591	460434907	455942876	17819144024
8	4393480589	814154285	632755763	2044010404	5706579173	3507264749	1952688598	552193862	173266562	19776393985
9	8112895121	1107610930	854710496	1953874350	6462975932	2005402558	3887658506	186787711	176875944	24748791546
10	7588875713	1136408321	1235563874	3337452101	10200088220	2492729282	6177423834	565859647	716918177	33451319170
TOT	33043298054	5783062102	6287199159	19901492079	47072893275	21499263679	29787170683	3221522575	1997279461	168593181066

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.24: Gasto privado en museos y exposiciones.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	14236742	17848698	54952756	287678305	987800470	437649887	156513088	421998	2252664	1959354608
2	27373081	2678734	70771811	843859348	719706766	106584704	688260567	92702057	51462	2551988529
3	424096958	11278438	5820290	707620692	722453548	151633664	1924597443	838514	1561289	3949900836
4	695117387	112675812	92025317	184962355	867157700	140960986	860378664	1167655	1675500	2956121375
5	539969679	47500322	24801855	161042661	1190476474	326113603	1187320113	46545	209818074	3687089324
6	187631137	19156497	38788613	516367441	554673520	216503909	695244684	28064800	26558595	2282989196
7	377395233	75567552	10100516	321634637	9577228900	106266476	251312377	33121743	723777	2133851211
8	260160759	55442262	94614612	396064706	2069180886	153805265	406642100	98461934	144777	3534517301
9	808998136	51379602	37824912	69512343	1108067518	334962665	363509458	6130921	4394845	2784780401
10	980559277	585144	128957308	191443829	903437834	110559400	294355826	19994583	22503817	2652397017
TOT	4315538388	394113060	558657989	3680186317	10080683615	2085040558	6828134320	280950749	269684800	28492989798

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.25: Gasto privado en cine, teatro y conciertos.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	4558167395	1336199878	371825793	4332543690	7675930563	3319690169	4644727683	237046387	16795870	26492927427
2	3635203708	296121054	936289693	3816403352	4390018870	2750721421	5498657820	263005168	84391441	21670812527
3	5065916229	599226069	401183780	3927800482	6604870772	1843136847	5632580315	689976296	92445397	24857136186
4	6793922371	361089054	423160790	2678164513	6125328209	3398632646	7067618190	489263269	215016372	27552195415
5	9611627509	1032509082	1154152462	3176299812	8055377573	3027477043	7219588455	112422779	672988508	34062443223
6	6513827849	520922794	515432258	2077214844	6373543508	3385279972	7977567556	718603258	338018022	28420410061
7	11374917060	868012959	680495048	2364342080	7816758682	12705643440	2712260395	1019089392	156870670	39698389726
8	10299284990	1223400743	1240809552	2535928335	6928211901	4031239546	5929590917	309562806	260515579	327586644369
9	24332908590	1845157830	1336930589	4874915998	25627269380	2666286082	6166967630	381880415	582082862	67814373976
10	21706263780	886722965	1054524661	5455994054	9055146322	5469888299	10479278470	322550056	1132154861	55562523469
TOT	103892039481	8969362428	8114804628	35239607160	88652455781	42597970066	63328837430	4543499825	3551279581	358889856379

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.26: Gasto privado en libros.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	236869091	80852633	221534271	3525622725	2088214387	1805095013	1354633682	14041554	0	93268663355
2	1098668869	0	12158214	481194080	510760268	2929855935	794913552	2778666	4947019	5835276602
3	690710813	29853490	21559984	1818332113	1697938110	1355933825	2047908144	20224660	82440873	7764902012
4	562323234	14194424	143829090	626519902	4445275111	1244097684	2107259503	1188849	48543527	9193231324
5	389738128	311629682	47795830	322019006	1623857107	2476942285	2116200010	31282925	0	7319464973
6	853062271	116024825	5752255736	577544844	2088571743	1971210982	1823415675	352311056	3280272	13537677403
7	1009069498	61852140	208328172	703543939	2440523171	3621704062	885129724	89173978	59866627	9079191310
8	2566607317	93203248	64260670	1826241098	4974747586	4779287902	1344475614	32352596	28332402	15709508433
9	7940326810	85104297	249959940	943455871	2974861667	2255622794	1865650725	720352601	356458453	17391793159
10	8435502229	96218651	956717727	1495471483	3818410255	1894873419	2747447518	70171904	261889213	19776702400
TOT	23782878260	8889333390	7678399634	12319945060	26663159407	24334623901	17087034147	1333878789	845758385	114934610973

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas de microdatos).

Cuadro A.27: Gasto privado en prensa.

DEC	CAT 0	CAT 1	CAT 2	CAT 3	CAT 4	CAT 5	CAT 6	CAT 7	CAT 8	TOTAL
1	460651803	145007501	37091676	2415899688	3542459358	2016530591	1961357501	24676929	18550857	10622225904
2	1162617639	48228325	37001655	1184218204	887460984	1639742676	2370364299	86261539	21704807	7437600129
3	850885572	21213412	57383508	2214948353	1564864470	1742479152	3097207667	78935222	14729823	9642647179
4	1765930902	95947852	170336696	1526788063	2045903037	1904664722	3324538256	133800215	26472935	10994382678
5	1534827724	145895014	175209576	815561807	2213497834	2530534996	4621805280	127802330	338734859	12503869421
6	2578173476	80440255	121532841	981684282	2616165143	2648225976	357792474	130040413	91343334	12800368194
7	4024431328	105387136	51601778	1212723249	3141485655	2980208906	944571837	105076408	137948830	12703435127
8	5334735692	114781382	169639853	1497136737	2573981474	4509701838	1653209450	193122381	73064867	16119373673
9	6921170860	233549492	132832055	2067484922	3656851359	2193549683	2605527241	211645481	192565235	18215176329
10	9870554351	280253933	534813155	2858933237	5612934668	2966101603	3277287479	519176993	234405583	26154461001
TOT	34503979346	1270704303	1487442792	16775378541	27855603981	25131740145	27408631485	1610537912	1149521130	137193539635

Unidad: Pesetas.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (cintas y microdatos).

5. CONCLUSIONES

Resumimos para acabar las conclusiones más relevantes que se han obtenido en el curso de la investigación.

Para una mejor delimitación de su alcance hemos optado por establecer dos niveles de exposición netamente diferenciados. En primer lugar, presentamos las conclusiones positivas, que son las que se derivan directamente del análisis realizado y se refieren sobre todo a la parte aplicada de la investigación.

En segundo lugar exponemos un conjunto de reflexiones con un carácter más normativo, provocadas en el autor por la parte más teórica —e ideológica— de la investigación. Son reflexiones que, naturalmente, están muy entreveradas de las opiniones y concepciones

personales del doctorando; tanto que su redacción se ha hecho en primera persona del singular, renunciando al plural habitual en el ámbito académico.

Previamente, y como resultado general, afirmamos que la hipótesis de que los gastos sociales han reducido de manera notable la desigualdad en el año 1990 ha quedado positivamente contrastada. Este resultado hace que demos por demostrada nuestra tesis: las opiniones de quienes afirman que las políticas sociales no han tenido capacidad para reducir la desigualdad no se ajustan a la realidad.

5.1. Conclusiones positivas

1. No existe en la literatura sobre medida de la desigualdad ningún indicador que se pueda considerar óptimo para su uso en los estudios aplicados. Para el análisis aplicado, las propiedades que definirían el indicador óptimo son: continuidad, diferenciabilidad, simetría o anonimia, homogeneidad respecto a la renta y la población, intensividad aditiva, crecimiento con la desigualdad, normalidad y principio de las transferencias o condición de PIGOU-DALTON.

2. Hemos determinado que los índices más adecuados son los de GINI, THEIL y ATKINSON. Para llegar a esta conclusión hemos descartado entre los índices que satisfacen el mayor número de los axiomas propuestos el coeficiente de variación y la varianza, por la simplicidad de su planteamiento. En un segundo rango, las nociones de bienestar implícitas en la desviación media y la desviación típica de los logaritmos entran en conflicto con la noción de aversión a la desigualdad que subyace a este estudio. La selección del índice de THEIL se debe sobre todo a que es uno de los más estudiados y empleados, y también a la gran originalidad e interés de su formulación.

3. Hemos diseñado un método de consolidación y adaptación de las estructuras funcionales propias de los Presupuestos Generales del Estado y las liquidaciones del gasto de las AA.PP. que realiza la IGAE, a fin de consolidar las cifras de gasto liquidado central y autonómico y desagregarlas al nivel de programa presupuestario. Como resultado se obtiene un gasto social para 1990 de 12.499.769 millones de pesetas, de los que 10.506.083 millones son de las Administraciones Centrales, y 1.993.686 millones a las Administraciones Autonómicas. Estos gastos representan el 24,96% del PIB. Las principales funciones de gasto son las pensiones (44,38% del total), la sanidad (21,04%), la educación (15,99%) y el desempleo (10,01%). La descripción detallada del método diseñado y la estructura del gasto figuran en el apartado 3.1 de esta tesis.

4. Hemos establecido, por medio de la metodología que se expone en el apartado 4.1 y a partir de los datos de la EPF-90/91 y la Contabilidad Nacional, la distribución personal de la renta familiar disponible, empleando la clasificación socioeconómica del INE y estimando las decilas parciales de cada una de las nueve categorías contempladas. La desigualdad en esta distribución es de 0,29259466 si se mide por el índice de GINI, de 0,107344 si se mide por el de THEIL y de

0,1626 si se aplica al índice de ATKINSON un grado de aversión a la desigualdad de 1,5.

5. Para estimar la desigualdad en la distribución de la renta inicial hemos tomado las cifras de ingresos por prestaciones sociales declaradas en la EPF-90/91, las hemos agregado en los conceptos de gasto definidos en el capítulo 3 y las hemos elevado a las cifras de gasto realizado por un método de equiproporcionalidad. A continuación hemos restado a la renta disponible de cada decila parcial las cifras correspondientes al gasto social.

6. Las prestaciones sociales producen una fuerte reducción de la desigualdad, como se deduce de la comparación entre las curvas de LORENZ correspondientes a la renta inicial y la renta disponible. Lo mismo indican los índices obtenidos para la renta inicial, muy superiores todos a los de la renta disponible: el de GINI: 0,41582528; el de THEIL: 0,233029; y el de ATKINSON para un ϵ de 1,5: 0,3837.

7. Los gastos en efectivo afectan sobre todo a la distribución de la renta entre los extremos de la distribución. Tal conclusión se obtiene del hecho de que la reducción de la desigualdad en términos de THEIL es del 53,94%, casi el doble del 29,66% que refleja el índice de GINI. Este efecto se debe al fuerte efecto

redistributivo de las pensiones, que recaen mayoritariamente sobre los no activos, sobre cuya renta disponible representan una alta proporción.

8. Esto configura también al gasto en pensiones como el que beneficia en mayor medida a los niveles de renta más bajos. En cuanto a la parte de la redistribución que se debe al trato igual de los iguales, —equidad horizontal— se aprecia un ligero efecto negativo, que atribuimos a la ligazón con cotizaciones previas de la mayor parte del gasto en pensiones y desempleo. Este efecto queda netamente compensado por la fuerte equidad vertical de las pensiones y las prestaciones diversas.

9. La estimación de la distribución de la renta final requiere un método mucho más abierto, en el sentido de que hay que diseñarlo específicamente para cada tipo de gasto en función de sus características y de la información disponible. En unos casos habrá que considerar el gasto como coste de provisión de bienes públicos puros, y distribuirlo igualitariamente. La segunda posibilidad es la de identificar a los usuarios de los servicios y distribuir el gasto entre ellos. Una tercera consiste en imputar el gasto en proporción al consumo de bienes complementarios o afectos a subvenciones. El último método se basa en el

establecimiento de hipótesis sobre la distribución del gasto total en un servicio, y obtener el gasto público imputable a cada grupo social como diferencia entre los respectivos gastos total y privado.

10. La reducción de la desigualdad producida por los bienes sociales es muy inferior a la que causan las prestaciones sociales. Así, la desigualdad en la renta final —que es la suma de la renta disponible y los gastos sociales en especie— se evalúa en 0,28508665 por GINI; 0,101702 por THEIL; y 0,1603 por ATKINSON en los términos ya expuestos. Todos los valores son menores que los calculados para la renta disponible, aunque reflejan una reducción de la desigualdad muy pequeña. Incluso, si se aplican al ATKINSON valores de ϵ menores que la unidad se obtiene como resultado un incremento de la desigualdad al pasar de la renta disponible a la final.

11. Los gastos en bienes sociales se configuran, en conjunto, como un instrumento de redistribución eminentemente horizontal. Los más redistributivos son los de la función de vivienda y bienestar comunitario, especialmente las ayudas para el acceso a la vivienda. Los gastos educativos son ligeramente redistributivos, sobre todo en términos de GINI, lo que indica una distribución casi igualitaria. También son

redistributivos los gastos sanitarios, sobre todo en términos del índice de THEIL, lo que significa que tienden a beneficiar a los niveles de renta más bajos. Los gastos en cultura son prácticamente neutrales.

12. En cuanto a la capacidad para afectar en mayor medida a los niveles de renta más bajos, la vivienda es el gasto más progresivo, seguida por la sanidad, que se sitúa en la media de progresividad de los bienes sociales. La cultura y la educación son gastos muy poco progresivos, como corresponde a su carácter básicamente horizontal.

13. Los gastos sociales en su conjunto reducen la desigualdad entre la renta inicial y la final en el 31,44% medida por el índice de GINI, y en el 56,36% medida por el índice de THEIL. La mayor parte de esta redistribución se debe a los gastos en efectivo, con su fuerte contenido vertical. Los gastos en especie aportan menos redistribución en parte por su menor volumen, pero sobre todo por su carácter horizontal.

14. La progresividad total del gasto social es de 0,4307140. El 89% de esta progresividad lo aportan las prestaciones sociales, y dentro de ellas las pensiones (78% del total), que combinan alta progresividad con elevada participación en el gasto. Las otras aportaciones son muy reducidas: en torno al 5% para

desempleo y sanidad, del 3% para las prestaciones diversas en efectivo y la vivienda, algo superior al 1% para la educación y prácticamente nula para los gastos culturales.

El colofón de todo lo anterior es, en nuestra opinión, una doble caracterización de los gastos sociales. Por una parte, los gastos en efectivo tienen efectos muy destacados en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad, al centrar su esfuerzo en la garantía de rentas. Por otra, los gastos en especie aparecen como un sistema de igualación de oportunidades en el acceso de todos a un conjunto de bienes y servicios determinados, y se ajustan, por tanto, a la lógica de la teoría de la ciudadanía.

5.2. Algunas reflexiones de orden normativo

Uno de los grandes debates económicos de nuestro tiempo es el que se refiere a la crisis del Estado de bienestar. En el primer capítulo de la investigación he glosado y analizado algunos de los principales argumentos que se esgrimen en el debate. Quiero dejar constancia de algunas reflexiones inducidas por ese análisis, reflexiones que, por su subjetividad, son a la vez muy discutibles y muy difíciles de discutir.

¿Qué es el Estado de bienestar? En origen, el resultado de combinar el paradigma keynesiano de política económica con las propuestas sobre servicios sociales de BEVERIDGE. Una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social.

Es difícil dudar de la aportación decisiva del Estado de bienestar a la estabilidad social de los países industriales. Su carácter multiforme, su flexibilidad para adaptarse a los rasgos específicos de cada país, le han permitido contribuir a la

integración social de aquellos sectores que, por origen o como resultado del fuerte crecimiento económico, han quedado descolgados del avance social. La conformación del Estado social como una profundización del Estado protector clásico (ROSANVALLON), le ha capacitado para amortiguar el conflicto social por medio, sobre todo, de la reducción de las desigualdades, y de la mejora —en el sentido igualitarista propio de la cultura moderna— en la distribución de los beneficios del crecimiento.

Personalmente me identifico con las propuestas de la teoría de la ciudadanía como justificación del Estado de bienestar, entre otras cosas porque da soporte teórico a mis propios puntos de vista previos. De acuerdo con este enfoque, el Estado de bienestar no es más que el tercer estadio en la evolución del concepto político y social de ciudadanía (MARSHALL). Tras su definición por la igualdad civil en el siglo XVIII, y por la igualdad política en el XIX, nuestro siglo es el de la igualdad en las condiciones de vida de los miembros de la sociedad. El Estado de bienestar es, así, definitorio de la sociedad moderna (ROSTOW).

No se persigue la igualación económica, porque los teóricos de la ciudadanía creen en los incentivos de esfuerzo y responsabilidad propios del mercado. Lo que

se defiende es la integración social, por medio del reparto equitativo de los derechos de acceso a los consumos —en el sentido más amplio posible— de los bienes y servicios que definen las formas de vida sancionadas por la sociedad.

Los sistemas de provisión universal de esos bienes y servicios sirven, por tanto, como garantía del sentimiento de pertenencia a la sociedad de sus sectores menos favorecidos, y de la existencia de un régimen de auténtica igualdad de oportunidades. Su carácter universal tiene el objetivo de evitar que esos sectores se sientan diferenciados: la provisión a todos por todos evita la identificación y etiquetado de las situaciones de necesidad (TITMUSS), y convierte los actos subjetivos de altruismo en actos objetivos de solidaridad social, que benefician en mayor medida a los más necesitados sin hacerles sentir diferentes de sus conciudadanos.

Sin perjuicio de que estas visiones conservan su validez, no cabe duda de que existen problemas a los que es preciso hacer frente. Considero necesario un replanteamiento del Estado de bienestar que, sin cuestionar sus bases, responda a las principales críticas de que es objeto.

Uno de esos problemas es el déficit público. Tanto la izquierda marxista (O'CONNOR) como la derecha conservadora (BRITTAN) han puesto en cuestión las posibilidades de pervivencia del Estado de bienestar, a causa de la contradicción entre unos recursos limitados y unas necesidades crecientes de gasto. El gasto social, se dice, puede llevar a la crisis fiscal del Estado, o supone una sobrecarga excesiva para este. He de señalar, sin embargo, que el déficit no es consustancial a niveles elevados de gasto social, y que tampoco existe una correlación empíricamente contrastada entre gasto social y reducción del crecimiento (CAMERON, TAYLOR-GOOPY). No niego, por supuesto, la conveniencia de la solidez de las cuentas públicas; sólo señalo que no está claro que el desequilibrio sea propio del Estado del bienestar.

La otra gran crítica al Estado de bienestar es la que se refiere a la perversidad, futilidad y riesgo (terminología de HIRSCHMAN, que pone al descubierto para criticarlos los principales argumentos de los enemigos del Estado de bienestar) de las intervenciones redistributivas. Algunos de los estudiosos más favorables al Estado de bienestar (LE GRAND) indican que los resultados en términos de reducción de la desigualdad son muy escasos en relación con las cifras que se destinan a ellos. Este

argumento es utilizado también por algunos liberales (FELDSTEIN) para pedir la reducción del gasto social.

Los estudios empíricos, sin embargo, no permiten llegar a conclusiones determinantes en este aspecto, y en concreto los resultados para el caso español (BANDRÉS, MEDEL-MOLINA-SANCHEZ, GIMENO) son contrarios a esta tesis (también el mío, como ya ha quedado dicho).

También entienden los liberales (FRIEDMAN) y los conservadores (HAYEK) que la función redistributiva es ilegítima, porque creen que la desigualdad es un estado natural de la sociedad, en lo que coinciden los anarco-capitalistas (NOZICK). Por último afirman que el Estado redistributivo es incompatible con el Estado de Derecho —aunque sólo, curiosamente, cuando favorece a los más débiles—, porque la redistribución exige un uso totalitario de los poderes coercitivos del Estado.

Claro que para estos pensadores la libertad económica tiene como única fuente y criterio las leyes del mercado. Es el mercado el único marco para la libertad, porque en él cada uno puede acceder a los bienes y servicios que estén al alcance de su poder de compra. La única restricción es, por tanto, el conjunto de oportunidades en el que el ciudadano libre puede hacer su elección.

En mi opinión este concepto de la libertad es extraordinariamente pobre. Aunque creo que la igualdad estricta resultaría injusta, veo difícil hablar de libertad cuando todos los individuos no están en la misma posición a la hora de elegir. Es deber del Estado, a mi juicio (con TITMUSS y ROBSON), reducir las fuerzas del mercado que restringen la libertad de los individuos a la hora de elegir.

El mercado atenta a veces contra la libertad de quienes por sus medios no son capaces de realizar las pautas de consumo comunes en la sociedad. Por eso me parece más libre una sociedad en la que el Estado actúa para promover la igualdad de oportunidades, aun a costa de parte de la libertad, que otra en que la libertad es mera proporción de la renta y la riqueza.

En mi opinión carecen también de realismo las visiones marxistas (O'CONNOR, OFFE, GOUGH) en este campo, según las cuales el objetivo de la redistribución es legitimar el capitalismo, gestionar la plusvalía en favor del capital y diluir la conciencia de la clase trabajadora para impedir los avances revolucionarios. Creer esto llevaría a una clara contradicción: desear un empeoramiento del nivel de vida de los trabajadores como herramienta eficiente para el logro de la revolución social.

Tampoco es razonable criticar al Estado de bienestar por poner sus prestaciones a disposición de todos por igual, sin distinción de necesidades. Se dice, por ejemplo, que la financiación pública de la Universidad es regresiva; se propone aproximar las tasas a los costes reales y crear un amplio sistema de ayudas para quienes no puedan autofinanciar sus estudios superiores. Además de creer (con RAWLS) que en estos aspectos lo importante no es cómo se beneficia a cada uno, sino a qué nivel se eleva a los menos favorecidos, entiendo que la cuestión a resolver es otra: la sociedad debe decidir si el acceso a la Universidad, a iguales méritos académicos, ha de depender de la concesión de una beca o si, por el contrario, forma parte del núcleo de derechos que integran la ciudadanía. Es obvio que la elección correcta es, para mí, la segunda.

Así pues, lo que nuestras sociedades necesitan no es desmontar el Estado de bienestar, sino adaptarlo a las demandas sociales de mayor participación en las decisiones sobre provisión, y de mejora en la gestión de los recursos destinados a ella.

En esa dirección van las propuestas de los llamados pluralistas del bienestar (JOHNSON, FLORA, ALBER, ESPING-ANDERSEN), que, aunque poco elaboradas,

coinciden en la conveniencia de descentralizar orgánica y territorialmente el Estado de bienestar. Se trataría de modificar las relaciones entre los diferentes niveles de Administración Pública, y entre el sector público y los sectores privados (informal, voluntario y comercial).

Conviene distinguir nítidamente entre el deber político/función pública de garantizar la provisión de bienestar social, y la función estrictamente económica de producirlo (STIGLITZ). Corresponde al Estado, y debe retener, la primera de ellas, sin excluir la participación del sector privado en la segunda.

El papel del sector informal es muy limitado, porque sus actuaciones son fruto de la espontaneidad y el altruismo, por supuesto nunca rechazables, pero incapaces de ejercer el protagonismo en la futura sociedad del bienestar.

Mayores posibilidades ofrecen los sectores voluntarios, si se les dota de financiación y coordinación institucional, para ejercer funciones de importancia en la gestión de las prestaciones de asistencia social o de tipo humanitario, así como de las sanitarias en el caso de las grandes ONG.

Por lo que se refiere al sector comercial, puede ser el protagonista de la producción de las prestaciones que consisten en la provisión de bienes y servicios, con financiación y regulación públicas. El Estado, por sus restricciones de contratación y gestión (STIGLITZ), por carecer del estímulo de la competencia y por eliminar la información procedente de los precios, puede ser ineficiente en el uso de los recursos. Pero el mercado, por emplear el sistema de precios como regla de asignación, tiene una indeseable capacidad para excluir a quienes carecen del poder adquisitivo suficiente.

Una línea de acción de grandes posibilidades en el futuro —empieza a ser realidad en algunos campos— es combinar lo positivo del mercado con lo positivo del sector público. El Estado de bienestar podría tender a comportarse como un agente de los ciudadanos: recibir de ellos fondos según el criterio de la capacidad de pago, y poner a su disposición servicios comprados a productores eficientes.

No excluyo, naturalmente, la compra directa en el mercado por parte de quienes puedan acceder por sus medios a bienes de tipo social, aunque eso no puede implicar, bajo ningún concepto, eximirles de sus aportaciones al fondo común de la sociedad.

La norma de las reformas debe ser, en todo caso, mantener las instituciones que reflejan la solidaridad social, mejorando a la vez su funcionamiento para que sean más útiles y menos gravosas a los ciudadanos.

* * *

En la «Introducción» de esta investigación he citado a ATKINSON, uno de los más destacados estudiosos de la desigualdad, cuando se refería con sorpresa a la escasez de las investigaciones centradas en los problemas de la distribución. En los últimos tiempos estos trabajos van ganando importancia en España, en buena parte gracias a una serie de investigadores que se han aproximado a la cuestión con gran rigor.

Creo que es un campo en el que la Academia tiene mucho que decir. La respuesta a las aspiraciones sociales de mayor equidad y justicia social precisa la continuidad en las líneas de trabajo existentes y la apertura de otras nuevas, capaces de proporcionar un saber teórico y práctico que ayude a la construcción de una sociedad mejor.

A ese esfuerzo, modestamente, ha tratado de contribuir la investigación que he realizado.

Barcelona, julio de 1994.

BIBLIOGRAFIA

- ABEL-SMITH, B. y otros (1982): *Economía y salud*, Karpos, Madrid.
- AGUILAR, S. (dir.) (1991): *Sindicalisme i canvi social a Espanya, 1976-1988*, seis tomos, Fundació Jaume Bofill-Fundación Volkswagen, Barcelona.
- ALBARRACIN, J. y otros (1990): *Reflexiones sobre política económica*, Ed. Popular-ISE, Madrid.
- ALBARRACIN, J. (1990): «La política económica y el empleo», en ALBARRACIN y otros (1990), pág. 133-160.
- ALBARRACIN, J. y otros (1993): *La larga noche neoliberal*, Icaria-ISE, Barcelona-Madrid.
- ALBARRACIN, J. (1993): «Ideología, errores y malas intenciones», en ALBARRACIN y otros (1993), pág. 21-53.

- ALCAIDE, A. y ALCAIDE, J. (1974): «Metodología para la estimación de la distribución personal de la renta en España», en *Hacienda Pública Española*, nº 26, pág. 55-63.
- ALCAIDE, A. y ALCAIDE, J. (1977): «Distribución personal de la renta en España y en los países de la OCDE», en *Hacienda Pública Española*, nº 47, pág. 17-57.
- ALCAIDE, J. (1983): «Distribución personal de la renta española en 1980», en *Hacienda Pública Española*, nº 85, pág. 485-509.
- ALCAIDE, J. (1988): «El gasto público en la democracia española. Los hechos», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 2-17.
- ALCAIDE, J. (1989): *La distribución de la renta española en la década de los ochenta*, Documento de Trabajo nº 38, Fundación FIES.
- ALCAIDE, J. (1992): «Anexo Estadístico II: Distribución funcional del gasto público», en LAGARES CALVO (1992:163).
- ALCAIDE, J. (1993): «La distribución de la renta», en GARCIA DELGADO (dir.) (1993), pág. 835-863.
- ALVIRA, F. y GARCIA, J. (1988): «El gasto público y la sociedad española», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 56-77.
- ARROW, K. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- ASCOLI, U. (1991): «Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano», en RODRIGUEZ CABRERO (comp) (1991), pág. 211-249.

- ASHFORD, D. (1986): *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, Oxford. [La aparición de los Estados del bienestar, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.]
- ATKINSON, A.B. (1970): «On the measurement of inequality», en *Journal of Economic Theory*, vol. 2, pág. 244-263. [«Sobre la medición de la desigualdad», en *Hacienda Pública Española*, nº 61, pág. 217-233, 1979.]
- ATKINSON, A.B. (1975): *The Economics of Inequality*, Clarendon, Londres. [La economía de la desigualdad, Crítica, Barcelona, 1981.]
- ATKINSON, A.B. (1976): *The Personal Distribution of Incomes*, George Allen&Unwin, Londres.
- ATKINSON, A.B. (1993): «Análisis de los efectos de la pobreza en la CE», en ARGENTARIA (1993), vol. II.
- AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993): «La distribución de la renta en España en los años ochenta; una perspectiva comparada», en ARGENTARIA (1993), vol. II.
- BALDWIN, P. (1990): *The politics of social policy*, Cambridge University Press, Londres. [La política de solidaridad social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.]
- BANCO DE ESPAÑA (1990): *Cuentas financieras de la economía española 1980-1989*, Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (1992): *Cuentas financieras de la economía española 1982-1991*, Madrid.

- BANCO DE ESPAÑA (1993): *Cuentas financieras de la economía española 1983-1992*, Madrid.
- BANDRÉS, E. (1986): *Redistribución de la renta y gasto público*, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.
- BANDRÉS, E. (1987): «Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España», en *Hacienda Pública Española*, nº 117, pág. 17-42.
- BANDRÉS, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BANDRÉS, E. (1993a): «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», en *ARGENTARIA* (1993), vol. VII.
- BANDRÉS, E. (1993b): *Economía y redistribución*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BARAN, P. y SWEEZY, P. (1968): *Monopoly Capital*, Penguin Books, Harmondsworth.
- BAREA, J. (1988a): «Gasto público en pensiones», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 194-205.
- BAREA, J. (1988b): «Gasto público en asistencia sanitaria», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 242-254.
- BAREA, J. (1991): «Gastos de protección social. Política de convergencia y competitividad», en *Papeles de Economía Española*, nº 48, pág. 79-98.
- BAREA, J. y otros (1990): *Incidencia del gasto público en España. Análisis del colectivo de*

- beneficiarios, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BAUMOL, W.J. (1967): «Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis», en *American Economic Review*, nº 57, pág. 415-426.
- BEHRENS, J. y SMOLENSKY, E. (1973): «Alternative Definitions of Income Distribution», en *Public Finance*, nº 28, 315-332.
- BEL QUERALT, G. (1991): *La financiación de las Comunidades Autónomas*, FEDEA (Cuadernos de Economía y Finanzas, nº 4), Madrid.
- BELL, C.L.G. (1974): «The Political Framework», en CHENERY y otros (1974), pág. 52-72.
- BENTHAM, J. (1789): *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Payne. [También en Clarendon Press, Oxford, 1907.]
- BENTZEL, R. (1970): «The Social Significance of Income Distribution Statistics», en *Review of Income and Wealth*, serie 16, nº 3, pág. 253-264.
- BEVERIDGE, W.H. (1943): *The Pillars of Security and other War-Time Essays*, s.e., Londres. [Las Bases de la Seguridad Social, 2ª ed. en castellano, Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1946.]
- BLACKORBY, C. y DONALDSON, D. (1978): «Measures of Relative Equality and their Meaning in Terms of Social Welfare», *Journal of Economic Theory*, vol. 18, pág. 651-675.
- BLAUG, M. (1980): *The Methodology of Economics*, The Press Syndicate of the University of Cambridge,

Cambridge. [*El método en economía*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.]

BOBBIO, N. (1993): *Igualdad y libertad*, Paidós/ICE UAB, Barcelona.

BOURGUIGNON, F. (1979): «Decomposable Income Inequality Measures», en *Econometrica*, nº 47, pág. 901-920.

BRENNER, Y. y otros (1990): *Income Distribution in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Londres.

BRENNAN, G. (1973): «Pareto-Desirable redistribution: the non Altruistic Dimension», en *Public Choice*, nº 14, pág. 43-67.

BRENNAN, G. y CASAS PARDO, J. (1990): «La Constitución Española a la luz de la economía política de las constituciones», en *Hacienda Pública Española*, nº 116, pág. 53-67.

BRITTAN, S. (1973): *Capitalism and the Permissive Society*, Macmillan, Londres.

BRITTAN, S. (1977): *The Economic Consequences of Democracy*, Temple Smith, Londres.

BROWNING, E.K. (1986): «Las políticas de reforma de la seguridad social», en *Papeles de Economía Española*, nº 27, pág. 322-330.

BUCHANAN, J. y BRENNAN, H.G. (1980): *The Power to Tax*, Cambridge University Press, Nueva York.

BUCHANAN, J. (1991): *Constitutional Economics*, IEA, Basil Blackwell, Cambridge (MA).

- CABRA, A. (1984): «Política redistributiva y gastos sociales», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 19, pág. 23-43.
- CALERO, J. (1993): *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*, tesis doctoral, Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- CAMERON, D. (1985): «Public Expenditure and Economic Performance in International Perspective», en KLEIN y O'HIGGINS (1985), pág. 8-22.
- CARBAJO, M.T. (1980): «Seguridad Social y redistribución de la renta», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 6, pág. 197-200.
- CASTELLS, A. (1991): *Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COMUNIDADES EUROPEAS (1983): *Report on Social Developments Year 1982*, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
- CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978.
- COSTAS, A. (1992): «Crecimiento y tolerancia a la desigualdad: sobre el "efecto túnel" en la economía española», ponencia presentada en el Seminario de la UIMP *Encuentro con Albert Hirschman*, celebrado en Santander. [Publicado como «Crecimiento y tolerancia a la desigualdad» en *Claves de razón práctica*, nº 35, pág. 60-61, 1993]
- COSTAS, A. y SERRANO, J.M. (1993): «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española», en SERRANO y COSTAS (1993), pág.5-49

- COSTAS TERRONES, J.C. y LOPEZ CASASNOVAS, G. (1988): «Aspiraciones colectivas y eficiencia en el sistema sanitario», en *Papeles de economía española*, nº 37, pág. 225-241.
- CULYER, A. (1980): *The Political Economy of Social Policy*, Martin Robertson, Oxford.
- CHENERY, H. y otros (1974): *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Oxford. [3ª ed., 1979.]
- DALTON, H. (1920): «The Measurement of the Inequality of Incomes», en *Economic Journal*, nº 30, pág. 348-361.
- DASGUPTA, P., SEN, A.K. y STARRETT, D. (1972): «Notes on the Measurement of Inequality», en *Journal of Economic Theory*, vol. 6, pág. 180-187.
- DGAET (1990): *Memoria 1989*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- DGCHT (1990a): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DGCHT (1990b): *Presupuestos de las Corporaciones Locales 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- EPF-90/91: *Encuesta de Presupuestos Familiares. 1990-1991*, INE, Madrid, 1993 (vol. I y cintas de microdatos).
- ERHARD, L. (1957): *Wohlstand für Alle*, Econ-Verlag GMBH, Düsseldorf. [Bienestar para todos, Omega, Barcelona, 1957.]

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Basil Blackwell, Londres. [Los tres mundos del Estado del bienestar, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.]
- ESTAPE, F. (1977),: «La planificación de la economía», en SANCHEZ AGESTA, L., coord. (1977), pág. 143-148.
- ESTEBAN MARQUILLAS, J.M. (1993): «El concepto de polarización social y su medición», en ARGENTARIA (1993), vol. II.
- ESTEVE MORA, F. (1989): «Bienestar y economía posicional», en MUÑOZ DEL BUSTILLO (comp.) (1989), pág. 101-123.
- FELDSTEIN, M.S. (1974): «Unemployment compensation: adverse incentives and distributional anomalies», en *National Tax Journal*, nº 27, pág.231-244.
- FELDSTEIN, M.S. (1977): «Social Security and private saving: International evidence in an extended life cycle model», en FELDMSTEIN e INMAN (eds.) (1977), pág. 174-205.
- FELDSTEIN, M.S. (1978): «The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment», en *American Economic Review*, vol. 68, pág. 834-846.
- FELDSTEIN, M.S. (1980): «International differences in Social Security and saving», en *Journal of Public Economics*, vol. 14, págs. 225-238.
- FELDSTEIN, M.S. (1982): «Social Security and private saving», en *Journal of Political Economy*, vol 90, pág. 630-642.

- FELDSTEIN, M.S. e INMAN, R.P. (eds.) (1977): *The economics of public services*. Macmillan, Londres.
- FERNANDEZ CAINZOS, J.J. (1990): «Estado de bienestar y ciudadanía», estudio introductorio a la versión castellana de HARRIS (1987), pág. 11-41.
- FERNANDEZ CAINZOS, J.J. (1991): «Los componentes público y privado del Estado de bienestar: una perspectiva constitucional», en RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1991), pág.47-94.
- FLORA, P. y ALBER, J. (1981): «Modernization, democratization and the development of welfare states in Western Europe», en FLORA y HEIDENHEIMER (1981), pág. 37-80.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.J. (1981): *The development of welfare states in Europa and America*, Transaction Books, New Brunswick (NJ) y Londres.
- FOSTER, J.E. (1983): «An Axiomatic Characterization of the Theil Measure of Income Inequality», en *Journal of Economic Theory*, nº 31, pág. 105-121.
- FOXLEY, A. (ed.) (1974): *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- FOXLEY, A. y otros (1980): *Las desigualdades económicas y la acción del estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- FREIRE, J.M. (1993): «Cobertura sanitaria y equidad en España», en ARGENTARIA (1993), vol. VIII.
- FRIEDMAN, L. (1986): *Microeconomic Policy Analysis*, McGraw-Hill, Nueva York. [1ª ed., 1984.]

- FRIEDMAN, M.S. (1962): *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago. [*Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966.]
- FRIEDMAN, M.S y FRIEDMAN, R. (1979): *Free to Choose*, Avon Books, Nueva York.
- GADEA RIVAS, M.D. (1993): «Un modelo sobre los determinantes del crecimiento del gasto público en España (1964-1991)», en *Revista de Economía Aplicada*, vol. I, nº 2, pág. 31-65.
- GALGANO, F. (1980): *Las instituciones de la economía capitalista*, Fernando Torres, Valencia.
- GALBRAITH, J.K. (1972): *The New Industrial State*, Penguin Books, Harmondsworth.
- GARCIA, G. (1994): *Prestacions per desocupació i durada de l'atur*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona.
- GARCIA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCIA DE BLAS, A. (1988): «Protección por desempleo», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 218-224.
- GARCIA DELGADO, J.L. (dir.) (1990): *Economía española de la transición y la democracia*, CIS, Madrid.
- GARCIA DELGADO, J.L. (dir.) (1993): *España. Economía*, 6ª ed. aum. y act., Espasa-Calpe, Madrid.
- GARCIA DELGADO, J.L. y SEGURA, J. (1977): *Reformismo y crisis económica*, Saltés, Madrid.

- GARMENDIA MARTINEZ, J.A. (1988): *Sociología industrial y de la empresa*, Aguilar (Biblioteca de CC.SS), Madrid.
- GIMENO, J.A. (1993): «Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs. 1980)», en ARGENTARIA (1993), vol. VII.
- GINI, C. (1912): *Variabilità e mutabilità*, Paolo Cuppini, Bolonia.
- GINI, C. (1936): «On the Measure of Concentration with Especial Reference to Income and Wealth», Comisión Cowles.
- GOLDFARB, R.S. (1970): «Pareto Optimal Redistribution: A Comment», en *American Economic Review*, nº 50, pág. 994-996. [«La redistribución óptima de Pareto: Un comentario», en *Hacienda Pública Española*, nº 61, pág. 197-200, 1979.]
- GOMEZ SALA, J.S. (1992): *El gasto en pensiones en los principales países de la OCDE: sus efectos sobre la oferta de trabajo*, colección Documenta, Fundación BBV, Madrid.
- GONZALEZ CALVET, J. (1993): «Prestaciones sociales, eficiencia y equidad», en ALBARRACIN y otros (1993), pág. 223-269.
- GONZALEZ TEMPRANO, A. y TORRES VILLANUEVA, E. (1992): *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1987): «Desigualdad y distribución de la renta», *Comentario Sociológico*, nº 59-60, pág. 349-367.

- GONZALEZ-PARANO, J.M. (1990): «Tres lustros de cambios estructurales en el sector público», en GARCIA DELGADO (dir.) (1990), pág. 245-271.
- GOUGH, I. (1979): *Political Economy of the Welfare State*, McMillan, Londres.
- GRANGER, C.W.J. (1983): «Cointegrated variables and error-correcting models», Universidad de California (Discussion Paper nº 83/13), San Diego.
- GUERRA, A. y TEZANOS, J.F. (eds.) (1992): *La década del cambio. Diez años de Gobierno socialista*, Sistema, Madrid.
- HADLEY, R. y HATCH, S. (1981): *Social Welfare and the Failure of the State*, George Allen&Unwin, Londres.
- HAINSWORTH, G.B. (1964): «The Lorenz Curve as a General Tool of Economic Analysis», *Economic Record*, nº 40.
- HARRIS, D. (1987): *Justifying State Welfare. The New Right versus the Old Left*, Basil Blackwell, Oxford. [La justificación del Estado del bienestar, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.]
- HATCH, S. y MOCROFT, I. (1983): *Components of Welfare*, Bedford Square Press, Londres.
- HAYEK, F.A. (1944): *The road to serfdom*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- HAYEK, F.A. (1960): *The constitution of liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

HAYEK, F.A. (1973, 1976): *Law, Legislation and Liberty*, vols. I y II, Routledge&Kegan Paul, Londres.

HEALD, D. (1983): *Public Expenditure*, Martin Robertson, Oxford.

HERCE SAN MIGUEL, J.A. (1989): «Cobertura de seguridad social y sistemas complementarios», en *Papeles de Economía Española*, nº 41, pág. 214-229.

HERRERO, C. y VILLAR, A. (1989): «Comparaciones de renta real y evaluación del bienestar», en *Revista de Economía Pública*, nº 2.

HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑÓN, M. (1993); «La igualdad vista por un conservador», en *ARGENTARIA* (1993), vol. I.

HIRSCHMAN, A.O. (1973): «The changing tolerance to inequality of income in the course of the economic development», en *The Quarterly Journal of Economics*, nº 87, pág. 544-565. [Parcialmente en *De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*, Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1981, pág. 57-81.]

HIRSCHMAN, A.O. (1977): *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton University Press, Princeton. [Las pasiones y los intereses, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1978.]

HIRSCHMAN, A.O. (1979): «The authoritarianism in Latin America and the search of its economic determinations», en D. COLIER (ed.): *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979, pág. 61-98. [«El paso al

- autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos», en *De la Economía a la Política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*, Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1981, pág. 129-175.]
- HIRSCHMAN, A.O. (1981): *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton. [*Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1986.]
- HIRSCHMAN, A.O. (1991): *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, President and Fellow of Harvard College, Harvard. [*Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1991.]
- HOCHMAN, H.M. y RODGERS, J.D. (1969): «Pareto Optimal Redistribution», en *American Economic Review*, nº 49, pág. 542-557. [«La distribución óptima de Pareto», en *Hacienda Pública Española*, nº 32, pág. 189-203, 1975.]
- HOCHMAN, H.M. y RODGERS, J.D. (1970): «Pareto Optimal Redistribution: A Reply», en *American Economic Review*, nº 50, pág. 997-1002. [«La redistribución óptima de Pareto: Una respuesta», en *Hacienda Pública Española*, nº 61, pág. 200-205, 1979.]
- IEE (1993): «El problema del déficit público», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3/1993, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- IEE (1994): «El Estado del bienestar posible», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1-2/1994, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

IGAE (1990): *Estadísticas de ejecución presupuestaria, diciembre de 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

IGAE (1993): *Cuentas de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

INE (1981-1991): *Anuario Estadístico*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

INE (1990): *Contabilidad Nacional de España base 1985. Cuentas Nacionales y tabla input-ouput*, Ministerio de Economía Hacienda, Madrid.

INE (1992): *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

INE-EUROSTAT (1986): *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas*, traducción provisional autorizada, 2ª ed., Subdirección Gral. de Cuentas Nacionales, Madrid.

ISE (varios años): «Evolución social en España», *Cuadernos ISE*, nºs 2 al 7, Instituto Sindical de Estudios.

ISE (1994): «Artículos sindicales», *Cuadernos ISE*, nº 9, Instituto Sindical de Estudios.

JIMÉNEZ, A. (1989): «La seguridad social como factor de integración en la Europa social», en *Papeles de Economía Española*, nº 41, pág. 264-274.

JIMÉNEZ, A. y otros (1993): «Prestaciones sociales y renta familiar», en *ARGENTARIA* (1993), vol. VII.

- JOHNSON, N. (1987): *The welfare state in transition*, Weatsheaf Books, Brighton. [*El Estado del bienestar en transición*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.]
- KAKWANI, N. (1977): «Measurement of tax progressivity: an international comparison», en *Economic Journal*, nº 87, pág. 71-80.
- KAKWANI, N. (1980): *Income Inequality and Poverty: Methods for Estimation and Policy Application*, Oxford University Press, Nueva York.
- KAKWANI, N. (1984): «On the measurement of tax progresivity and redistributive effects of taxes with applications to horizontal and vertical equity», en *Advances in Econometrics*, vol. 3, pág. 149-168.
- KAKWANI, N. (1986): *Analyzing Redistribution Policies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KAMERMAN, S.B. y KAHN, A.J. (1989): *Privatisation and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.
- KEYNES, J.M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, Nueva York. [*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Santafé de Bogotá (2ª reimp. de la ed. corregida), 1992.]
- KLEIN, R. y O'HIGGINS, M. (1985): *The Future of Welfare*, Basil Blackwell, Oxford.
- KOLM, S.C. (1976): «Unequal Inequalities I and II», en *Journal of Economic Theory*, nº 12, pág. 416-442 y nº 13, pág. 82-111. [«Desigualdades desiguales»,

en *Hacienda Pública Española*, nº 95, pág. 318-333 y 334-348, 1985.]

LAGARES CALVO, M.J. (1992): «Comportamiento del sector público: perspectiva de una década y planteamientos de futuro», en *Papeles de economía española*, nº 52-53, pág. 132-166.

LAMPMAN, R.J. (1984): *Social Welfare Spending*, Academic Press, Orlando.

LASHERAS, M.A.; RABADAN, I. y SALAS, R. (1993): «Política redistributiva del IRPF entre 1982 y 1989», en *ARGENTARIA* (1993), vol. VII.

LEAL, J. (coord.) (1992): *Informe para una nueva política de vivienda*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.

LE GRAND, J. (1982): *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, George Allen&Unwin, Londres.

LE GRAND, J. (1993): «Economía, igualdad y justicia social», en *ARGENTARIA* (1993), vol. I.

LE GRAND, J. y ROBINSON, J. (1984): *Privatisation and the Welfare State*, George Allen&Unwin, Londres.

LEY 11/1977 del 4 de enero, General Presupuestaria.

LEY 31/1973 del 19 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1974.

LEY 74/1980 del 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

LEY 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

- LEY 39/1988 del 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- LEY ORGANICA 8/1980 del 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
- LINDBECK, A. (1975): *Inequality and Redistribution Policy Issues*, OCDE, París. [*Desigualdad y política redistributiva*, Oikos-Tau, 1975, Vilassar de Mar; también en *Orbis*, Barcelona, 1984.]
- LINDBECK, A. (1985): «Distribution Policy and the Expansion of the Public Sector», en *Journal of Public Economics*, nº 28, pág. 309-328. [«Política redistributiva y la expansión del sector público», en *Boletín de ICE*, nº 2.044, pág. 2439-2448. Madrid, 1986.]
- LINDBECK, A. (1993): «Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado de bienestar», en *IEE* (1994), pág. 27-60.
- LLUCH, E. (1993): «Albert O. Hirschman. El trasmundo de un disidente», en *Claves de razón práctica*, nº 35, pág. 52-58.
- LOBO, F. (1993): «Las reformas en marcha en el Sistema Nacional de Salud Español», en *Presupuesto y gasto público*, nº 10, pág. 119-130.
- LOPEZ BAZO, E. y otros (1993): *Análisis de integrabilidad de variables económicas y relaciones de largo plazo. Una aplicación*, Depto. de Econometría, Estadística y Economía Española (UB), Barcelona.

- LOPEZ CASASNOVAS, G. (1991): «El informe "Abril" de reforma de la asistencia sanitaria», en *Papeles de Economía Española*, nº 48, pág. 99-105.
- LOPEZ LOPEZ, M.T. y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1991): «El gasto público en prestaciones por desempleo», en *Papeles de Economía Española*, nº 48, pág. 106-116.
- LORENZ, M.O. (1905): «Methods of Measuring the Concentration of Wealth», en *Quarterly of the American Statistical Association*, vol. 9, pág. 209-219.
- MANN, K. (1991): «Privatización del bienestar, individualismo y Estado», en RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1991), pág. 95-128.
- MARAVALL, J.M. (1993): «La igualdad en el pensamiento socialista», en ARGENTARIA (1993), vol. I.
- MARSHALL, T.H. (1963): «Citizenship and Social Class» en *Sociology at the Crossroads and other Essays*, Heinemann, Londres.
- MARSHALL, T.H. (1975): *Social Policy in the Twentieth Century*, 4ª ed., Hutchinson, Londres.
- MARSHALL, T.H. (1981): *The Right to Welfare and other Essays*, Heinemann, Londres.
- MARTIN, V. (1991): «El coste de la política de vivienda: una estimación y comentario», en *Revista española de financiación a la vivienda*, nº 17, págs. 71-83.
- MARTIN SECO, J.F. (1990): «Sector público: ingresos, gastos y financiación», en ALBARRACIN y otros (1990), pág. 161-213.

- MARTIN SECO, J.F. (1993a): «Quiebra del modelo económico español», en ALBARRACIN y otros (1993), pág. 133-162.
- MARTIN SECO, J.F. (1993b): *¡La economía, estúpidos, la economía! (La política económica del social-liberalismo, Libertarias-Prodhufo, Madrid.*
- MARTINEZ NOVAL, L. (1992): «La distribución personal de la renta en España (Una contrastación de la alternativa eficiencia-equidad)», en GUERRA y TEZANOS (eds.) (1992), pág.195-227.
- MAYO, R. y SALAS, R. (1993): «Progresividad del IVA y de los Impuestos especiales. Incidencia de las pautas de gasto», en ARGENTARIA (1993), vol. VII.
- MCCLOSKEY, D. (1985): *The Rethoric of Economics*, University of Winsconsin Press, Madison. [La retórica de la economía, Alianza Editorial, Madrid, 1990.]
- MCLURE, C.E. (1972): «The Theory of Expenditure Incidence», *Finanzarchiv*, 30, pág. 432-453.
- MEDEL, B. y MOLINA, A. (1984): «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público», en *Hacienda Pública Española*, nº 91, pág. 15-44.
- MEDEL, B.; MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1988a): *Los efectos distributivos del gasto público en España*, Documento de Trabajo nº 28, Fundación FIES.
- MEDEL, B.; MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1988b): «Efectos distributivos del gasto público» en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 206-209.

- MEERMAN, J. (1978): «Do empirical studies of budget incidence make sense?», en *Public Finance*, nº 33, pág. 295-313. [«¿Tienen sentido los estudios de incidencia presupuestaria?», en *Hacienda Pública Española*, nº 107, pág. 350-360, 1987.]
- MELGUIZO, A. (1989): *Federalismo fiscal. Una «guía de lectura» para un programa de investigación actual*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MELIS, F. y DIAZ, C. (1993): «La distribución personal de salarios y pensiones en las fuentes tributarias», en ARGENTARIA (1993), vol. II.
- MEYER, P.A. y SHIPLEY, J.J. (1970): «Pareto Optimal Redistribution: A Comment», en *American Economic Review*, nº 50, pág. 988-990. [«La redistribución óptima de Pareto: Un comentario», en *Hacienda Pública Española*, nº 61, pág. 192-194, 1979.]
- MINSKI, H.P. (1973): «The Strategy of Economic Policy and Income Distribution», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, pág. 92-101.
- MIR BAGO, J. (ed.) (1989): *Crisis económica y Estado del bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MISHRA, R. (1984): *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books, Brighton. [El Estado de bienestar en crisis, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.]

- MISHRA, R. (1989): «El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá», en MUÑOZ DEL BUSTILLO (comp.) (1989), pág. 55-79.
- MOLINA, A. (1982): *La incidencia del gasto público. Distribución personal del gasto presupuestario en España*, tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- MONASTERIO, C. (1984): «Seguridad Social y redistribución de la renta», en *Hacienda Pública Española*, nº 86, pág. 93-105.
- MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. (1992): *Política social y Estado del bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MUELLER, D.C. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press, Nueva York.
- MUELLER, D.C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press, Nueva York.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (comp.) (1989): *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (1989): «Economía de mercado y Estado de Bienestar», en MUÑOZ DEL BUSTILLO (comp.) (1989), pág. 23-53.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (1990): «Distribución de la renta», en ALBARRACIN y otros (1990), pág. 95-131.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO (1993): «Salarios, desempleo y calidad de empleo», en ALBARRACIN y otros (1993), pág. 163-195.

- MURILLO, F. (1977): «La redistribución de la riqueza», en SANCHEZ AGESTA, L., coord. (1977), pág.177-186.
- MUSGRAVE, R. A., ed. (1967): *Essays in Fiscal Federalism*, Brookings Institution, Washington D.C.
- MUSGRAVE, R.A y MUSGRAVE, P.B (1980): *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Nueva York. [Hacienda Pública teórica y aplicada, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.]
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Mc. Graw-Hill, Nueva York. [Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, Madrid, 1959.]
- MUSGRAVE, R.A. (1970): «Pareto Optimal Redistribution: A Comment», en *American Economic Review*, nº 50, pág. 991-993. [«La redistribución óptima de Pareto: Un comentario», en *Hacienda Pública Española*, nº 61, pág. 194-197, 1979.]
- NEWBERY, D. (1970): «A Theorem on the Measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, vol. 2, pág. 264-266.
- NISKANEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Ahterton, Chicago.
- NOVICK, D. (ed.) (1970): *Presupuesto por programas*, CEMLA, Méjico D.F.
- NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York.
- O'CONNOR, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, St. James Press, Londres. [La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, 1981.]

- O'CONNOR, J. (1984): *Accumulation Crisis*, Basil Blackwell, Nueva York.
- OCDE (1985): «Gastos sociales, 1960-1990», en *El papel del sector público y los gastos sociales 1960-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 352-514.
- OCDE (1985b): *El Estado protector en crisis*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1988): *El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres.
- ONU (1970): *Un sistema de cuentas nacionales*, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales, serie F (Estudios de Métodos), nº 2, Nueva York.
- PADIEU, R. (1982): «Reflexiones acerca de los efectos redistributivos de las transferencias sociales», en *Información Comercial Española*, nº 598, pág. 127-137.
- PARAMIO, L. (1992): «Los sindicatos y la política económica en España, 1982-1992» en GUERRA y TEZANOS (eds.) (1992), pág. 521-538.
- PAULY, M.V. (1973): «Income distribution as a local public good», en *Journal of Public Economics*, vol. 2, nº 1, pág. 35-58. [«La distribución de la renta como bien público local», en *Hacienda Pública Española*, nº 50, pág. 375-389.]

- PEÑA SANCHEZ DE RIVERA, D. (1988): *Estadística. Modelos y métodos*, Alianza Editorial, Madrid.
- PEREZ DIAZ, V. (1984): «Políticas económicas y pautas sociales en la España de la transición: la doble cara del neocorporativismo», en VV.AA.: *España: un presente para el futuro*, vol.1, IEE, Madrid.
- PGE'90: *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990*.
- PIGOU, A.C. (1912): *Wealth and Welfare*, Macmillan, Londres.
- PRIETO RODRIGUEZ, C. (1988): «Sistema productivo, sindicalismo y negociación colectiva», en GARMENDIA (1988), pág. 198-228.
- QUADE, E.S. (1982): *Analisis for public decisions*, 2ª ed., Rand Corporation, Nueva York. [Análisis de formación de decisiones políticas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.]
- RAGA GIL, J. (1977): *Eficiencia de la política fiscal en la redistribución de la renta*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona.
- RAGA GIL, J. (1978): *Política fiscal y redistribución de las rentas*, Moneda y Crédito, Madrid.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1091/88 del 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

- REISMAN, D. (1990): *The Political Economy of James Buchanan*, Macmillan, Londres.
- RICCI, U. (1916): «L'indice de variabilità e le curve dei redditi», *Giornale dei Economisti e Rivista di Statistica*, vol. 3, pág. 177-228.
- ROBSON, W.A. (1976): *Welfare State and Welfare Society: illusion and reality*, George Allen&Unwin, Londres.
- ROCA JUSMET, J. (1990a): «La distribución de la renta. Una evolución regresiva a pesar de las paradojas», en *El País*, 3 de enero, pág. 38.
- ROCA JUSMET, J. (1990b): «Asalarización, distribución y costes laborales unitarios», en *El País*, 6 de febrero, pág. 52.
- ROCA JUSMET, J. (1993): «Evolución de los salarios y evolución del discurso "oficial" sobre los salarios», en ALBARRACIN y otros (1993), pág. 197-222.
- RODRIGUEZ, J. (1993): «El carácter redistributivo de la política de vivienda», en ARGENTARIA (1993), VOL. VIII.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1990): «Entre la protección social y el bienestar social», en ALBARRACIN y otros (1990), pág. 215-236.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (comp.) (1991): *Estado, privatización y bienestar*, Icaria-Fuhem, Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991): «Estado de bienestar y sociedad de bienestar: realidad e ideología», en RODRIGUEZ CABRERO (comp.), pág. 11-46.

- ROJO, L.A. (1981): «Desempleo y factores reales», en *Papeles de Economía Española*, nº 8, pág. 124-136.
- ROSANVALLON, P. (1992): *La crise de l'État providence*, 3ª ed. revisada y puesta al día, Editions du Seuil, París.
- ROSTOW, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROVIRA MOLA, A. (1990): *Manual de Dret Pressupostari*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- RUIZ BRAVO, G. (1982): «La Seguridad Social como parte de una política pública», en *Revista de Seguridad Social*, nº 14, pág. 123-136.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1986): «Problemas conceptuales en la medición de la desigualdad», en *Hacienda Pública Española*, nº 101, 17-31.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1987): *La medición de la pobreza y la desigualdad en España, 1980-81*, Banco de España, Madrid.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1993): «Distribución personal de la renta: metodología y juicios de valor», mimeo presentado en el I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, no incluido en las actas del Simposio.
- RUIZ-HUERTA, J. (1989): «Prólogo», en MUÑOZ DEL BUSTILLO (comp.) (1989), pág. 11-22.
- RUIZ-HUERTA, J. (1991): «La crisis del Estado de bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español», en RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1989), pág. 185-210.

- SANCHEZ AGESTA, L., (coord.) (1977): *Constitución y Economía*, CEyCE, Madrid.
- SANCHEZ REVENGA, J. (1985): «¿Por fin un presupuesto por programas?», en *Papeles de Economía Española*, nº 23, pág. 95-99.
- SARTORI, G. (1988): *Teoría de la democracia. 2: Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid.
- SCITOVSKI, T. (1973): «Inequalities: Open and Hidden, Measured and Immeasurable», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, pág. 112-119.
- SCHUMPETER, J.A. (1918): «Die Krise des Steuerstaats», en *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*, Graz y Leipzig. [«La crisis del Estado fiscal», en *Hacienda Pública Española*, nº 2, pág. 145-169, 1970]
- SEGURA, J. (1986): «El debate sobre la reforma de la Seguridad Social», en *Papeles de Economía Española*, nº 27, pág. 309-321.
- SEGURA, J. (1988): «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones», en *Papeles de Economía Española*, nº 37, pág. 186-192.
- SEGURA, J. (1989): «Problemas de la protección social en una perspectiva comunitaria», en *Papeles de Economía Española*, nº 41, pág. 204-213.
- SEGURA, J. y otros (1987): *La reforma del Estado asistencial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- SEGURA, J. (1993): «Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado», en GARCIA DELGADO (1993), pág. 1023-1049.
- SEN, A.K. (1973): *On Economic Inequality*, Clarendon, Londres. [Sobre la desigualdad económica, Crítica, Barcelona, 1979.]
- SERRANO, J.M. y COSTAS, A. (1993): *Diez ensayos sobre economía española*, EUDEMA, Madrid.
- SHESHINSKI E. (1972): «Relation between a Social Welfare Function and the Gini Index of Inequality» en *Journal of Economic Theory*, vol. 4, pág. 98-100.
- SHORROCKS, A.F. (1980): «The class of additively decomposable inequality measures», en *Econometrica*, nº48, 613-626. [«Descomposición de la desigualdad por factores», en *Hacienda Pública Española*, nº 95, pág. 349-357 y 357-366, 1985.]
- SIMONS, H. (1938): *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago.
- SRAFFA, P. (1952): *The Works and Correspondence of David Ricardo*, vol. VIII («Letters, 1819-1821»), The Royal Economic Society, Cambridge.
- STARK, T. (1972): *The Distribution of Personal Income in the United Kingdom 1949-1963*, Cambridge University Press, Londres.
- STIGLITZ, J.E. (1973) «Education and Inequality», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, pág. 135-145.

- STIGLITZ, J.E. (1986): *Economics of the Public Sector*, WW Norton, Nueva York. [La economía del sector público, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1988.]
- STIGLITZ, J.E. (1989): *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- SUAREZ, F. (1977): «Los derechos sociales en las constituciones», en SANCHEZ AGESTA, L., coord. (1977) pág. 201-213.
- TAYLOR-GOOPY, P. (1985): *Public Opinion, Ideology and the State Welfare*, Routledge&Kegan Paul, Londres.
- TAYLOR-GOOPY, P. y PAPADAKIS, E. (1987): *The private provision of public welfare*, Wheatsheaf, Sussex.
- TAYLOR-GOOPY, P. (1993): «La privatización y el futuro del Estado de bienestar británico», en RODRIGUEZ CABRERO (comp.) (1991), pág. 129-210.
- THEIL, H. (1967): *Economics and Information Theory*, North-Holland, Amsterdam.
- THERBORN, G. (1989): «Los retos del Estado de bienestar», en MUÑOZ DEL BUSTILLO (comp.) (1989), pág. 81-99.
- THURLOW, L.C. (1973): «The Political Economy of Income Redistribution Policies», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, pág. 146-155.
- TINBERGEN, J. (1970): *Income distribution. Analysis and Policies*, North Holland, Amsterdam.
- TINBERGEN, J. (1956): *Economic Policy: Principles and Design*, North-Holland, Amsterdam. [Política

económica. Principios y formulación, FCE, Méjico D.F., 1961.]

TINBERGEN, J. (1973): «Actual, Feasible and Optimal Income Inequality in a Three-Level Educational Model», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 409, pág. 156-162.

TINBERGEN, J. (1975): *Income Differences. Recent Research*, North-Holland, Amsterdam.

TINBERGEN, J. (1985): *Production, Income and Welfare: The Search for an Optimal Order*, University of Nebraska Press, Lincoln.

TITMUS, R.M. (1958): *Essays on the "Welfare State"*, George Allen&Unwin, Londres.

TITMUS, R.M. (1968): *Commitment to Welfare*, George Allen&Unwin, Londres.

TITMUS (1970): *The Gift Relationship: from human blood to social policy*, George Allen&Unwin, Londres.

TITMUS, R.M. (1974): *Social Policy: An Introduction*, George Allen&Unwin, Londres.

TOBIN, J. (1970): «On limiting the domain of inequality», en *Journal of Law and Economics*, pág. 263-377. [«Limitando la esfera de la desigualdad», en *Hacienda Pública Española*, nº 47, pág. 204-214, 1977.]

TOMAS, J.M. y VILLAR, A. (1992): *La medición del bienestar mediante indicadores de renta real: Caracterización de un índice de bienestar tipo Theil*, IVIE, Valencia.

- TORRES, J.A. (1993): «Análisis empírico de las desigualdades educativas en España», en ARGENTARIA (1993), vol. VIII.
- TOWNSEND, P. (1979): *Powerty in the United Kingdom*, Penguin Books, Londres.
- UNIVERSIDAD DE BARCELONA (1991): *Proposta de representació de referències i citacions bibliogràfiques*, Servei de Llengua Catalana de la UB, Barcelona.
- VALLE, V. (1989): «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», en *Papeles de Economía Española*, nº 41, pág. 146-158.
- VELARDE FUERTES, J. (1982): «Glosas sobre la financiación de los servicios de salud», en ABEL-SMITH (1982:245-270).
- VELARDE FUERTES, J. (1994): «Consideraciones sobre la crisis del Estado del Bienestar», en IEE (1994), pág. 3-26.
- WAGSTAFF, A. (1991): «QALYs and the equity-efficiency trade-off», en *Journal of Health Economics*, nº 6.
- WEDGWOOD, J. (1939): *The Economics of Inheritance*, Penguin Books, Londres.
- WILENSKY, H.L. y LEBEAUX, C.N. (1965): *Industrial Society and Social Welfare*, The Free Press, Nueva York.
- WULF, L. DE (1974): *Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique*, FMI, Nueva York.

- WULF, L. DE (1981): «Incidence of Budgetary Outlays: Where Do We Go From Here?», en *Public Finance*, nº 36, pp. 55-76. [«Incidencia del gasto público: ¿hacia dónde vamos ahora?», en *Hacienda Pública Española*, nº 107, pág. 37-389, 1987.]
- YNTEMA, D.B. (1933): «Measures of the Inequality in the Personal Distribution of Wealth and Income», en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 28, pág. 423-433.
- ZUBIRI, I. (1983): *Income Inequality as a Predictor of Welfare Inequality*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ZUBIRI, I. (1985): «Una introducción al problema de la medición de la desigualdad», en *Hacienda Pública Española*, nº 95, pp. 291-317.
- ZUFIAUR, J.M. (1985): «El sindicalismo español en la transición y en la crisis», en *Papeles de Economía Española*, nº 22, pág. 202-234.