

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



***"EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO:
UN PANORAMA GENERAL"*/***

Teresa Ter-Minassian
Gerd Schwartz

**/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.*

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Departamento de Finanzas Públicas

El impacto distributivo del gasto público:
Un panorama general ^{1/}

Preparado por Gerd Schwartz y Teresa Ter-Minassian

^{1/} En el séptimo seminario regional sobre política fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizado en Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995, se presentó una versión anterior del presente estudio. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Vito Tanzi, Mario Blejer, Ke-young Chu, Sanjeev Gupta, Juan Carlos Lerda, Jerald Schiff y a los participantes del seminario por sus comentarios y sugerencias. Los puntos de vista y opiniones que aquí se presentan son los de los autores, y no representan necesariamente los del Fondo Monetario Internacional.



	<u>Página</u>
Resumen	iii
I. Introducción	1
II. Crecimiento económico y distribución del ingreso	2
1. ¿Qué efectos produce el crecimiento económico sobre la distribución del ingreso?	3
2. ¿Qué efectos surte la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico?	6
III. Distribución equitativa y eficiencia económica	7
IV. Evaluación de la incidencia del gasto público: Aspectos analíticos y técnicos	10
1. ¿Quiénes son los beneficiarios de los programas de gasto público?	10
2. ¿Como valorar los beneficios de los gastos públicos?	12
3. Evaluación del costo de los programas de gasto público	13
4. Determinación del horizonte cronológico del análisis	14
5. La influencia de las imperfecciones del mercado	17
6. Limitaciones en materia de datos	17
V. Aspectos de política económica de la reforma del gasto público	18
VI. Conclusiones	22
Referencias	24



Resumen

Según el análisis económico tradicional, el proceso de crecimiento y desarrollo económico se ve acompañado necesariamente por cambios en materia de distribución del ingreso; 1/ en consecuencia, los aspectos de la política económica relacionados con la distribución suelen ser analizados a la luz de las repercusiones de esa política sobre el ritmo de crecimiento económico. Actualmente existe un amplio consenso en cuanto a que el crecimiento económico, por sí solo, no da forma a la distribución del ingreso, en especial para mejorarla, ni para hacer posible una disminución considerable de la pobreza, aun cuando comúnmente se admite que puede cumplir un importante papel de respaldo. En general se admite, además, que una pronunciada desigualdad puede constreñir considerablemente el potencial de y los resultados de un país en materia de crecimiento económico.

Hay un creciente consenso sobre el hecho de que, para mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento económico revisten más importancia que el crecimiento económico per se. Por este motivo en los últimos años se ha prestado considerable atención a la política del gasto público y a la composición de este último. A diferencia de lo que sucede con los análisis económicos clásicos, esos estudios han llevado a la conclusión de que no es forzoso --ni siquiera habitual-- que deban existir trade-offs entre las metas de redistribución y de eficiencia en la política del gasto público, en especial a mediano y

1/ A lo largo del presente estudio, por razones de simplicidad, y a menos que se indique otra cosa, la frase "distribución del ingreso" se utiliza como expresión genérica, referente al ingreso, la riqueza y el consumo.

largo plazo. En consecuencia, esa política puede mitigar o evitar un típico proceso de Kuznets (de modo que, en el proceso de desarrollo económico, la distribución del ingreso no tiene por qué empeorar antes de mejorar), y ello puede lograrse sin detrimento de un futuro crecimiento económico.

No obstante, la elaboración de una adecuada política del gasto --es decir, de medidas eficientes en términos de costos y equitativas-- se ve dificultada por varios problemas analíticos y técnicos, incluyendo: la identificación de los beneficiarios de los programas del gasto público; la valoración de los beneficios que producen esos programas; la determinación del horizonte cronológico en que deben evaluarse sus efectos distributivos; la evaluación de las repercusiones de las imperfecciones del mercado, y de la escasez de datos--incluida, en especial, la necesidad de tener en cuenta al sector informal.

Pese a esos problemas, puede sostenerse que efectos distributivos desfavorables de los programas del gasto público rara vez reflejan en sí mismos problemas de diseño de políticas; en general obedecen a presiones y dificultades que oponen barreras a los programas de redistribución. Para hacer frente al problema de economía política que plantea la reforma del gasto público es importante diseñar las medidas de política de modo que gocen de un apoyo social relativamente amplio, y minimizar las oportunidades para que se utilice el proceso presupuestario como campo de batalla de intereses especiales.

El impacto distributivo del gasto público:
Un panorama general

I. Introducción

En un estudio de vanguardia de 1974, titulado "Redistributing income through the budget in Latin America", Vito Tanzi señalaba que se había hecho poco para estimar los efectos del gasto público y que sin duda se trataba de un terreno relativamente virgen y en gran medida desconocido. Ulteriormente se avanzó en forma considerable, y en especial en los últimos años el análisis se ha centrado cada vez más en los efectos distributivos del gasto público.

Las razones por las cuales los problemas de la distribución han vuelto a ser un tema de política económica sumamente actual varían bastante en los diferentes países. En las antiguas economías de planificación centralizada, en que se lleva a cabo un proceso de transición del régimen de planificación al de mercado, están aumentando las disparidades de distribución del ingreso. Si bien en esos países se admite ahora que la eficiencia económica exige un sistema diferenciado de retribución de los diferentes niveles de productividad, y que ello es incompatible con la igualdad distintiva, 1/ también es evidente que el fuerte aumento de la desigualdad ha provocado tensiones sociales, creando difíciles opciones de política económica para las autoridades en las economías en transición. En los países industriales,

1/ Véase, por ejemplo, Erdos (1991), quien señala que, en Hungría, todo programa de reforma debe incluir un mejoramiento de la eficiencia económica, permitiendo un aumento de la disparidad de ingresos, sin tratar de reducir el grado de dicha disparidad.

los responsables de la política económica se ven confrontados con problemas de distribución, en especial en el contexto de las medidas de ajuste fiscal que el proceso de envejecimiento de la población hace necesarias, con la consiguiente reforma de las instituciones del clásico Estado benefactor, y la búsqueda de mecanismos más eficientes para brindar protección social, salud pública y otros tipos de gasto social. En los países en desarrollo se advierte en forma cada vez más clara que la distribución del ingreso y, en especial, el muy bajo nivel de vida de los sectores más pobres de la sociedad, pueden suscitar efectos desestabilizadores y afectar al potencial de crecimiento económico. Para hacer frente a este problema es necesario diseñar y aplicar medidas que promuevan un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de los más pobres y al mismo tiempo salvaguardar la estabilidad macroeconómica, así como los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión. Éste es, evidentemente, el problema con el que se ven confrontados la mayor parte de los gobiernos de América Latina.

La distribución del ingreso --trátase de la distribución vertical, funcional, regional-- se ve afectada por una amplia gama de medidas

económicas y financieras. 1/ El estudio aquí presentado se centra en los efectos distributivos de las políticas de gasto público. El estudio enfoca cuatro temas principales.

En el capítulo II se analiza la interconexión entre crecimiento económico y distribución del ingreso. El capítulo III se refiere a la existencia de posibles trade-offs entre equidad en materia distributiva y eficiencia económica. En el capítulo IV se pasa revista a algunos de los principales aspectos analíticos y técnicos de la evaluación de los efectos distributivos del gasto público. En el capítulo V se analizan aspectos de economía política de la reforma del gasto público. Finalmente, en el capítulo VI se presentan algunas conclusiones.

II. Crecimiento económico y distribución del ingreso

En el presente capítulo se examinan brevemente estudios relativos a los efectos del crecimiento económico sobre la distribución del ingreso, así

1/ El presente estudio se centra, en gran medida, en la distribución del volumen del ingreso, es decir, en el número de personas (u hogares) que reciben determinado ingreso. En cambio, la distribución funcional del ingreso muestra el ingreso distribuido por fuentes, es decir trabajo, capital, tierra o transferencias. La distribución funcional cumplió un papel importante en la economía clásica, como surge de la noción de que los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes constituían clases diferenciadas y bastante homogéneas. En nuestros días, en cambio, la principal fuente de desigualdad, en la mayor parte de los países, consiste en que algunas personas (u hogares) reciben por su trabajo un ingreso mayor que otros, y el supuesto clásico de la homogeneidad dentro del grupo ya no es sostenible (Fields (1989)).

como estudios más recientes sobre los efectos de la distribución del ingreso en el crecimiento económico. Dada la abundancia de estudios en esta esfera, esta exposición puede ser bastante sucinta.

1. ¿Qué efectos produce el crecimiento económico sobre la distribución del ingreso?

En las últimas cuatro décadas, los estudios referentes a la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso han sido afectados mucho por la conocida tesis de Kuznets (1955) referente a la "curva en U invertida." Esta tesis sigue siendo analizada, y a pesar de los 40 años transcurridos desde que fue enunciada, las pruebas empíricas aún no son inequívocas. 1/

La afirmación básica de la tesis de Kuznets es que, en el proceso de crecimiento y desarrollo económicos, es necesario que las desigualdades de ingreso se agraven antes de poder reducirse. Según una variante más radical, el crecimiento económico e la industrialización pueden verse acompañados inclusive por un incremento de la pobreza (hipótesis del crecimiento que crea miseria). Aún resuenan los ecos de la tesis de Kuznets en versiones más recientes de la trickle-down economics, en las que se supone que a través de un crecimiento económico no acompañado de activas

1/ En Adelman y Robinson (1989) se examinan estos estudios. Ejemplos más recientes de ese tipo de estudios figuran, por ejemplo, en publicaciones de este año de Ogwang (1995), Park y Brat (1995) y Ram (1995).

medidas de redistribución se puede llegar a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

En numerosos estudios se ha hallado respaldo empírico para la tesis de Kuznets, en muchos casos sobre la base de datos intersectoriales. 1/ No obstante, como señala Clarke (1992), esos resultados intersectoriales no deben concebirse como pruebas concluyentes de lo que es, en esencia, una relación mutua entre series cronológicas. En especial en los últimos años, sin embargo, en los estudios abundan cada vez más las críticas a la tesis de Kuznets. Estas críticas han asumido tres modalidades básicas, en gran medida complementarias, pues todas ellas suponen que los países pueden impedir o atenuar el proceso de desarrollo económico determinista de Kuznets mediante la adopción de las medidas adecuadas; en especial en el ámbito del gasto público.

En primer lugar, se ha sostenido que lo importante, en cuanto a la curva en U invertida, no es saber si existe, sino si puede evitarse (Fields (1989)). Una conclusión general de los estudios es que en efecto puede evitarse, además porque, en los diversos países, sólo una pequeña parte de la varianza de la desigualdad relativa puede explicarse por el nivel del ingreso. En general, estas investigaciones --que incluyen también escritos ulteriores de Kuznets (1966)-- confirman, en gran medida, una gran proporción de los estudios anteriores sobre la tesis de Kuznets, según la

1/ Véase, por ejemplo, Clarke (1992), Randolph y Lott (1993), Ogwang (1995) y Ram (1995).

cual la distribución del ingreso se ve determinada, por lo menos en la misma medida, por el tipo de desarrollo económico y por las medidas que se apliquen en cada país, como por el nivel de desarrollo (Fields (1989)). Una interesante prolongación de esa tesis, en ese contexto, es un estudio de Medici y Agune (1995), que ofrece ejemplos de los efectos distributivos de diferentes políticas de desarrollo económico basadas en un análisis de las estructuras diferenciadas de crecimiento económico regional y desigualdad dentro de un mismo país (Brasil).

En segundo lugar, se han propuesto diferentes versiones corregidas de la tesis de Kuznets en las que, en general, los datos disponibles encajan mejor que en la versión original. Fishlow (1995), por ejemplo, ha sostenido que la imposibilidad de encontrar elementos que respalden la tesis de Kuznets no implica necesariamente que ésta sea intrínsecamente errónea, sino que simplemente pueden reflejar el hecho de que sus efectos se han visto diluidos por una considerable intervención gubernamental en el sistema económico. Fishlow sostiene, además, que la desigualdad varía sistemática y previsiblemente con respecto a una serie de factores relacionados con el desarrollo, como, por ejemplo, el haber cursado estudios secundarios o el ritmo de crecimiento demográfico pasado. Análogamente, Milanovic (1994) sostiene que la "elección social" constituye un factor importante para determinar la distribución del ingreso. Tomando como base datos intersectoriales correspondientes a 80 países, afirma que: primero, dentro de los límites que imponen las circunstancias económicas de cada país, las sociedades gozan de considerable margen para escoger discrecionalmente el

nivel de desigualdad del ingreso; y, segundo, al aumentar el ingreso aumenta también la preferencia social para medidas que reduzcan la desigualdad del ingreso.

En tercer lugar, según una crítica más radical, la tesis de Kuznets carece de todo respaldo empírico. Por ejemplo, tomando como base datos intersectoriales provenientes de 63 estudios, que abarcan el período 1981-92, y que se refieren a 44 países, Bruno, Ravallion y Squire (1995) llegan a la conclusión de que en ningún caso se comprueba la existencia de una curva en U invertida. Según esos autores, la aparente confirmación de la tesis de Kuznets en anteriores estudios intersectoriales se debió en gran medida a sesgos de las estimaciones; eso podría ocurrir cuando los indicadores de desigualdad utilizados correspondientes a algunos países se elaboraran a partir del ingreso, y los relativos a otros países se basaran en el consumo. Análogamente, utilizando datos de series cronológicas correspondientes a 42 países desarrollados y en desarrollo y al período 1950-90, los mismos autores concluyen de que en 32 de los países no aparece una relación sistemática entre crecimiento económico y desigualdad, y que muy pocos países en desarrollo han seguido una trayectoria que pueda decirse congruente con la predicción de Kuznets de una desigualdad inicialmente creciente.

Además, no está todavía claro en que medida la aplicación de políticas de fomento al crecimiento económico reviste importancia para la equidad distributiva. Fields (1989) señaló que un acelerado crecimiento económico

agregado no es necesario ni suficiente para reducir la pobreza absoluta o relativa; en gran medida, su argumentación se basó en el caso de Sri Lanka en 1953-1973, período en que ese país logró reducir la pobreza absoluta y relativa a pesar de que la tasa de crecimiento económico se mantuvo baja. En contraposición con Fields (1989), Tanzi (1995) sostiene que el crecimiento económico es necesario para lograr la reducción de la pobreza absoluta, aunque puede no ser suficiente para mejorar la distribución del ingreso.

Actualmente goza de amplio consenso la idea de que el crecimiento económico no es suficiente para mejorar la distribución del ingreso, o siquiera para hacer posible una reducción considerable de la pobreza. Tanzi y Chu (1992), por ejemplo, con base en un ejercicio de simulación en el cual se utilizaron parámetros tomados de países latinoamericanos, llegaron a la conclusión de que aun cuando se registrara un crecimiento económico del 5% anual, si el gobierno no aplicara medidas de redistribución, bien podrían transcurrir 30 años antes de que una persona pobre promedio alcanzara un nivel de ingreso equivalente a la línea de la pobreza. Análogamente, Altimir (1994) sostuvo que si bien durante la crisis de la deuda de los años ochenta en la mayor parte de los países latinoamericanos se experimentó un incremento de la desigualdad de distribución del ingreso y de la pobreza, la recuperación y el crecimiento económicos posteriores no mejoraron esa distribución, salvo en aquellos países en que los objetivos sociales y de distribución influenciaron en forma importante el diseño de los programas de ajuste y recuperación económicos.

Aunque todavía no se ha establecido claramente en qué medida el crecimiento económico es una condición previa necesaria para hacer frente a los problemas de distribución, también existe amplio consenso en que ese factor puede desempeñar un importante papel de respaldo. Morley (1992), por ejemplo, al examinar los efectos del ajuste estructural sobre la pobreza en América Latina, sostuvo que el crecimiento económico es un factor poderoso de reducción de la pobreza, como demostrado por los hechos siguientes: i) en la mayor parte de los países latinoamericanos, el acelerado crecimiento económico que precedió a la crisis de la deuda de los años ochenta se vio acompañado por la disminución de la pobreza (aunque no de la desigual distribución del ingreso); ii) las recesiones que acompañaron al ajuste macroeconómico determinaron un pronunciado incremento de la pobreza --en especial de la pobreza urbana-- en la región, y iii) la pobreza volvió a reducirse en el período de recuperación que siguió al ajuste.

2. ¿Qué efectos surte la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico?

Más recientemente, la atención ha pasado de las consecuencias del crecimiento económico en materia de distribución a las consecuencias de este último sobre la distribución del ingreso. Ese cambio puede atribuirse a la influencia de la teoría del crecimiento económico endógeno, según la cual el crecimiento económico es el resultado endógeno, de las características del

sistema económico, incluidas las políticas redistributivas del sector público. 1/

La distribución del ingreso puede afectar al crecimiento económico a través de tres canales principales. En primer lugar, el "canal del ahorro": la desigualdad puede promover un aumento del ahorro y la inversión, y por lo tanto del crecimiento económico, pues los ricos ahorran más que los pobres. En segundo lugar, el "canal fiscal": a mayor desigualdad de ingreso corresponde una mayor demanda de programas fiscales de redistribución del ingreso, lo que a su vez puede provocar el surgimiento (o empeoramiento) de los desequilibrios presupuestarios, con el consiguiente riesgo para la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico viable. Tercero, el "canal político": se sostiene que las desigualdades en materia de ingreso promueven el descontento y la inquietud social, y que el peligro que esto acarrea para el derecho de propiedad, la inestabilidad de los precios y la precariedad del gobierno van en detrimento de las inversiones productivas, promueven la fuga de capitales y por lo tanto reducen el crecimiento económico. 2/

En especial la última cuestión --es decir, en qué medida una pronunciada desigualdad reduce marcadamente el potencial de crecimiento y los resultados de una economía-- ha atraído, recientemente, mucha

1/ En Romer (1994), por ejemplo, aparece un panorama general introductorio.

2/ Véase también, por ejemplo, Alesina (1995), Alesina y Rodrik (1994), o Persson y Tabellini (1994), que ofrecen un panorama general.

atención. 1/ Galor y Zeira (1993) sostuvieron que una distribución del ingreso más equitativa o una amplia clase media, influye positivamente sobre el crecimiento económico; Clarke (1992) demostró que esa relación puede ser relativamente pequeña, aunque significativa desde el punto de vista estadístico. Rodrik (1994) señaló que más bajos niveles iniciales de desigualdad de ingreso pueden explicar el hecho de que los países de Asia oriental hayan obtenido resultados más satisfactorios que los de América Latina en cuanto a crecimiento económico y estabilidad macroeconómica.

III. Distribución equitativa y eficiencia económica

Cada vez más se está reconociendo que a los efectos de mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento económico revisten más importancia que el crecimiento económico per se. Como esos aspectos cualitativos dependen en forma decisiva de la política económica, en los estudios especializados se presta mucha atención a la política del gasto público, así como a la composición de dicho gasto.

La mayoría de esos estudios admiten que no existe necesariamente un conflicto entre los programas de redistribución explícitos y los que promueven la eficiencia y el crecimiento económicos. Tanzi y Chu (1992), por ejemplo, señalan que una nutrición, salud y educación inadecuadas fácilmente pueden afectar a la capacidad de trabajo de los pobres, y que un

1/ En Alesina y Perotti (1994) se examinan estas cuestiones.

mejoramiento en esas esferas promovería la productividad del trabajo e incrementaría el potencial de crecimiento económico. Análogamente, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 del Banco Mundial se señala que los países que más éxito han obtenido en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad de ingresos son los que han promovido una utilización eficiente del trabajo y han invertido en el "capital humano" que representan los pobres.

Esos argumentos se contraponen manifiestamente con los análisis económicos clásicos, en los que se enfocaban los trade-offs entre eficiencia y equidad. En especial, en los análisis clásicos se sostenía que los programas de redistribución pueden afectar desfavorablemente a la eficiencia económica (y por lo tanto a las perspectivas de crecimiento económico), pues pueden reducir el esfuerzo laboral y también, como la tasa de ahorro de los pobres es más baja que la de los ricos, el ahorro interno agregado y por lo tanto los recursos disponibles para la inversión. Esos trade-offs entre eficiencia y equidad --que adquirieron notoriedad a causa de los trabajos de John Rawls (1971) y Arthur Okun (1975), y se han convertido en un componente básico en muchos textos de finanzas públicas -- pueden haber sido exagerados en la teoría y en la práctica.

En teoría, las relaciones entre eficiencia y equidad son bastante débiles; ex ante, diferentes niveles de eficiencia o ineficiencia son compatibles con diferentes niveles de igualdad o desigualdad. Además, la variación de la eficiencia, por lo menos en el sentido de Pareto, no puede

medirse independientemente de las "percepciones" subjetivas o, más precisamente, independientemente de las funciones de utilidad de las personas. A priori no existe una relación clara entre las consecuencias, en cuanto a eficiencia, de los programas de redistribución que promueven la equidad y las percepciones subjetivas referentes a esos programas. Por ejemplo, un mismo programa podría suscitar resultados considerablemente diferentes en cuanto a eficiencia, dependiendo de que todas las personas se sientan mejor o peor si la distribución del ingreso se hace más equitativa. 1/ Además, los programas de redistribución que promueven la equidad constituyen, en cierta medida, un bien público, y se requieren medidas de intervención del gobierno para lograr un nivel óptimo de redistribución. A falta de coerción de parte del gobierno, es probable que una persona rica promedio quisiera ceder menos ingreso del que sería óptimo; el gobierno tendría que utilizar su poder coercitivo para lograr la redistribución del ingreso que desea.

En la práctica hay amplio margen para lograr al mismo tiempo mayor eficiencia y una distribución más equitativa mediante la modificación del diseño de los programas de gasto público; por ejemplo, suprimiendo el derroche. Abundan los ejemplos de programas de gasto público que carecen de

1/ Este argumento es similar al de la "elección social" formulado por Milanovic (1994), arriba mencionado. No obstante, en determinada situación, y con determinadas restricciones en materia de recursos, se entiende por redistribución el hecho de que se extraiga ingreso o renta de un grupo de personas y se lo entregue a otro grupo. Una redistribución de ese género sólo podría determinar una mejora de Pareto si quienes pierden ingreso son altruistas, es decir cuando la utilidad de quienes pierden ingreso dependen también positivamente de la utilidad de quienes obtienen más ingreso.

adecuado fundamento en cuanto a eficiencia, que no parecen estar dotados de adecuada eficacia de costo, y que benefician principalmente a quienes no son pobres.

Se expusieron ejemplos elocuentes de un gasto al parecer dispendioso en los estudios presentados en el séptimo seminario de la CEPAL. Vélez (1995), por ejemplo, se refirió a la subvención del consumo doméstico de energía que se aplica en Colombia, señalando que absorbe considerables recursos y beneficios principalmente a la clase media. Rodríguez González (1995) demostró que en Perú el programa de educación pública tiende a promover las desigualdades existentes al beneficiar desproporcionadamente a quienes no son pobres. Esos resultados contrarios a la equidad distributiva no son excepcionales ni se limitan a los países en desarrollo. 1/ El aspecto importante que debe señalarse, en relación con todos estos programas, es que los recursos que podrían economizarse suprimiendo el gasto dispendioso podrían utilizarse para ampliar los programas de lucha contra la pobreza.

Pero la equidad puede promoverse no sólo eliminando el derroche evidente, sino también mejorando la distribución de las oportunidades; por ejemplo a través del acceso a adecuados servicios de educación y asistencia sanitaria. Aunque Harberger (1995) ha sostenido que "se requieren grandes esfuerzos para evitar que el sistema educativo se transforme, de un modo u otro, en un mecanismo de transferencias regresivas," un importante primer

1/ Véase, por ejemplo, Harberger (1995), o Departamento de Finanzas Públicas (1995).

paso hacia el objetivo de hacerlo menos regresivo consistiría en aumentar las oportunidades, especialmente brindando un acceso más expedito a los pobres. A los efectos de una mejor distribución de las oportunidades también puede ser necesario adoptar medidas de política económica, como el mejoramiento de la distribución regional del gasto público.

Birdsall y James (1993) demostraron que las ineficiencias son especialmente frecuentes en las esferas de la educación y la salud pública, y mencionan las siguientes: i) una educación gratuita (o casi gratuita) en las universidades públicas, en que una proporción de los estudiantes que puede llegar al 95% proviene, tal vez, de los sectores de ingreso medio o alto, y absorben una gran proporción de los recursos presupuestarios destinados a la educación, en detrimento de la educación primaria y secundaria, y ii) una prestación gratuita (o casi gratuita) de servicios hospitalarios (incluidos costosos procedimientos de alta tecnología), que en general se localizan en zonas urbanas a las que no tiene fácil acceso la población rural, y que restan recursos necesarios para la prestación de servicios sanitarios básicos a las zonas rurales, a menudo afectadas por altas tasas de mortalidad. Pradhan (1995) demostró que el gasto público en salud y educación en general beneficia en forma desproporcionada a quienes no son pobres: sólo en unos pocos países el 40% más pobre de la población recibe más del 50% de los beneficios.

En consecuencia, los trade-offs principales no se dan entre el crecimiento económico y la equidad distributiva, ni entre esta última y la

eficiencia económica, sino entre medidas que fomenten mayor eficacia de costo y medidas que no la promuevan, y entre medidas que beneficien a los pobres y medidas que no surtan esos efectos. En muchos casos, la aplicación de mecanismos de recuperación de costos favorecería la eficiencia económica, y al mismo tiempo liberaría recursos escasos que harían posible el suministro de otros bienes públicos convenientes y la subvención del uso de servicios por parte de quienes carecen de recursos suficientes a esos efectos (Birdsall y James (1993)). En el Capítulo V se examinarán algunos obstáculos de naturaleza política en esta área.

IV. Evaluación de la incidencia del gasto público:

Aspectos analíticos y técnicos

Para el diseño de una adecuada política de gasto público --es decir, de una política dotada de eficiencia de costo y equitativa-- deben superarse varios problemas analíticos y técnicos. Éstos pueden agruparse en las seis categorías siguientes: 1/

- i) la identificación de los beneficiarios de los programas de gasto público;
- ii) la evaluación de los beneficios de esos programas;
- iii) la evaluación del costo de los programas de gasto público;

1/ En Catsambas (1988) aparece un panorama más detallado de los aportes analíticos a la mayor parte de esos temas.

- iv) la determinación del horizonte cronológico para la estimación de los efectos distributivos del gasto público;
- v) la evaluación de la influencia de las imperfecciones del mercado sobre la distribución de los beneficios emanados del gasto público; y
- vi) la manera de hacer frente a las limitaciones de datos y, en especial, de tener en cuenta adecuadamente al sector informal.

1. ¿Quiénes son los beneficiarios de los programas de gasto público?

La complejidad teórica y práctica del problema de la identificación de los beneficiarios del gasto público --un primer paso necesario para evaluar las repercusiones del gasto público sobre la distribución del ingreso-- varía en función del tipo de gasto de que se trate.

El caso más sencillo es el de la transferencia directa de ingreso a los hogares; el más complicado es el de los bienes públicos puros (es decir los que se caracterizan por un consumo no rivalizante o no exclusivo), como la defensa nacional y la administración de justicia. En lo que concierne las transferencias directas de ingreso, lo "único" que se necesita para identificar a los beneficiarios es contar con datos sobre los ingresos domésticos razonablemente detallados y confiables, que permitan establecer una relación entre las características socioeconómicas de quienes reciben las transferencias y la distribución del ingreso, conforme al volumen del

mismo. 1/ Tratándose de bienes públicos puros, para determinar la distribución de los beneficios debería tomarse como base, en teoría, la tasa marginal de sustitución por los hogares del bien público en relación con el consumo compuesto de todos los demás bienes. Este enfoque entrañaría que ante todo debería suponerse un suministro óptimo de bienes públicos; luego habría que determinar las funciones de utilidad y finalmente asignar los beneficios tomando como base esas funciones. Como es natural, este procedimiento está plagado de supuestos en gran medida arbitrarios, en especial los referentes a las funciones de utilidad. Pero aun cuando los bienes públicos presentan costos de congestión, y por ende dejan de ser bienes públicos puros, en la práctica resulta imposible medir sus efectos reales en materia de distribución.

En vista de esas dificultades, algunos autores, como Menchik (1991), y Van't Eind y otros (1986), simplemente admiten que el gasto en bienes públicos puros no es "asignable," por lo cual lo excluyen de sus respectivos análisis; otros, en cambio, se han valido de diversas fórmulas de asignación que enuncian, de un modo u otro, la relación entre los beneficios provenientes de los bienes públicos y algo que pueda medirse. Tres soluciones comunes consisten en distribuir los beneficios que producen los bienes públicos puros en proporción al ingreso, en proporción a la riqueza, o per cápita. Cada una de esas soluciones tiene cierto fundamento, aunque ninguna de ellas sea claramente superior a las demás. Según el primer

1/ No obstante, tal vez no siempre se disponga de información sobre la distribución de los beneficios entre subgrupos del sector de los hogares; por ejemplo, hombres y mujeres, adultos y niños y ancianos, etc.

enfoque, los bienes públicos son bienes normales, en el sentido de que, a medida que aumenta el ingreso, las personas están dispuestas a gastar más para obtenerlos. Según este enfoque, el gasto en bienes públicos simplemente preserva la distribución existente del ingreso. Como en general la riqueza se distribuye en forma más despareja que el ingreso, el segundo enfoque supone, en general, una distribución regresiva, o "a favor de los ricos" de los bienes públicos. 1/ El tercer enfoque, conforme al cual los beneficios se distribuyen en valores per cápita, es decir, con independencia del ingreso, determina, en general, una distribución "a favor de los pobres," pues frecuentemente existe una correlación negativa entre el ingreso o la riqueza y el número de miembros de los hogares.

Sin embargo, para casi todos los tipos de gasto público --y no sólo para los bienes públicos-- la identificación de los beneficiarios generalmente requiere la adopción de algunos supuestos y cierta información empírica detallada. La incidencia efectiva del gasto puede diferir considerablemente de la prevista en la ley. Puede sostenerse, por ejemplo, que los beneficiarios legales (o iniciales) del gasto público en educación son los maestros que reciben salarios estatales, los proveedores de libros de texto y otro material didáctico, los constructores de instalaciones escolares, etc. En definitiva, sin embargo, los servicios que presta el Estado benefician a sus usuarios (por ejemplo los alumnos, los pacientes, etc.), y sus repercusiones, en cuanto a redistribución, dependen de la

1/ Una distribución similar "a favor de los ricos" tiene lugar cuando se utiliza el ingreso por concepto de intereses como valor representativo de la distribución, tal como se ha hecho en algunos estudios.

distribución del ingreso de esos usuarios. Análogamente, en el caso de las subvenciones de los precios de bienes y servicios seleccionados, para la estimación de sus efectos distributivos debería contarse con información detallada sobre la estructura del gasto doméstico, a fin de cuantificar la importancia que tienen esos bienes en la típica cesta de consumo de cada categoría de ingreso. En cuanto a las subvenciones a los productores, la evaluación de los efectos de éstas en materia de distribución depende de los supuestos que se adopten con respecto a su transferencia, es decir, de que esas subvenciones tiendan a determinar la reducción de los precios al consumidor de los bienes subvencionados, el aumento de los salarios o mayores ganancias para el productor.

2. ¿Como valorar los beneficios de gastos públicos?

Una crítica frecuente a las tentativas de medición de los efectos distributivos del gasto público es que tienden a pasar por alto el hecho de que la valoración de los beneficios, por parte de los beneficiarios, bien puede diferir de la que efectúan los responsables de la política económica.

En la mayor parte de los estudios se miden los beneficios por el gasto; es decir, los efectos distributivos del gasto público se evalúan tomando como base las repercusiones de dicho gasto sobre el ingreso (o el consumo) de los beneficiarios. No obstante, la variación del ingreso o del consumo no siempre determina la consiguiente variación del bienestar. Por ejemplo, si el gobierno aumenta el nivel de subvención de un bien de consumo básico

(como el pan), el hecho de que, como consecuencia, aumente el consumo de pan, no supone que el bienestar se haya incrementado en la misma proporción. Así ocurriría, por ejemplo, si las personas distrajeran parte del consumo adicional de pan para alimentar animales. Es improbable que a través de estudios basados en el ingreso o en el consumo pueda detectarse la utilización impropia de la subvención, ya que esos estudios no ofrecen información sobre los beneficiarios finales ni sobre el valor que éstos atribuyen al beneficio. A través de un enfoque basado en el consumo, por ejemplo, se examinarían las compras de pan realizadas por los hogares y se establecería una igualdad entre éstas y el consumo de los hogares, sin tener en cuenta que los beneficios recaigan sobre personas o sobre sus animales domésticos. En consecuencia, las recomendaciones de política económica inspiradas en análisis basados en el consumo pueden conducir a resultados engañosos.

No obstante, para medir los beneficios y la eficiencia del costo de los programas de gasto público a veces es posible utilizar sustitutos del bienestar, como la esperanza de vida o la tasa de mortalidad infantil en relación con los servicios de salud, o el nivel de alfabetización e inscripción en la escuela primaria en lo que respecta a los servicios de educación.

En todo caso, hasta ahora los intentos de medir los efectos-bienestar en los estudios referentes a las repercusiones del gasto público en materia de distribución son puramente teóricos. Ello se debe, como lo admite

Holzmann (1990) en uno de esos estudios, a que hasta ahora se carece de muchos datos necesarios para un análisis empírico de esos efectos. Algunos recientes estudios empíricos, como el de Zanardi (1994), se basan en datos de una muestra pequeña, de tipo de "juego", que no permiten extraer consecuencias firmes para la política económica. Una senda más promisoría, a este respecto, consistiría en realizar encuestas de hogares de más amplia base, orientados hacia la evaluación de la utilidad que asignan diferentes grupos de hogares al suministro de diversos bienes y servicios públicos.

3. Evaluación del costo de los programas de gasto público

La evaluación del costo de los programas de gasto público se ve dificultada por el hecho de que el costo presupuestario directo inmediato puede representar apenas una fracción del costo económico global. En otras palabras, medir el costo de oportunidad de muchos programas de gasto público puede no ser fácil. Por ejemplo, los programas de subvención pueden suponer un costo de oportunidad considerable, pero tal vez no tengan necesariamente repercusiones presupuestarias inmediatas, en especial cuando se basan en medios que no sean el efectivo. Por ejemplo, controles sobre los precios al consumidor pueden no repercutir inmediatamente sobre el presupuesto, si el gobierno no rembolsa a los productores la diferencia entre el precio de mercado libre y el precio controlado. En muchos casos, las repercusiones presupuestarias pueden postergarse. Por ejemplo, las compañías de servicios públicos pueden verse obligadas a vender electricidad a precios artificialmente bajos, pero luego, en algún momento, pueden necesitar

"préstamos" estatales para cubrir sus pérdidas operativas. En los países en que el sistema bancario está sujeto a considerables interferencias gubernamentales, esos préstamos a las empresas estatales suelen otorgarse a través de bancos. Esas operaciones de otorgamiento de crédito dirigido a empresas estatales suelen repercutir desfavorablemente sobre la rentabilidad de los bancos. Esos préstamos pueden ser renovados, evitándose de ese modo, durante algún tiempo, el otorgamiento de subvenciones presupuestarias explícitas. Pero, medidas de ese tipo no son viables en el mediano plazo, y en general dejan detrás de sí una estela de reestructuraciones bancarias y consolidaciones de deudas.

4. Determinación del horizonte cronológico del análisis

La gran mayoría de los estudios referentes a los efectos distributivos del gasto público aún se enmarcan en un período único. Lo habitual es que en ellos se tienda a pasar por alto los efectos secundarios, en períodos ulteriores, en materia de distribución, que suscita el gasto público, efectos que en algunos casos pueden, inclusive, ser de mayor envergadura que los primarios.

Los efectos ulteriores revisten importancia en todos los programas de gasto público. Los programas de cupones para alimentos, por ejemplo, no sólo benefician a los receptores inmediatos de esos cupones, sino también a los productores del agro. No obstante, los efectos ulteriores son especialmente importantes cuando se trata de programas de gasto

específicamente diseñados para atender objetivos que abarcan todo un ciclo vital, como los de seguridad social, educación y vivienda, o de programas de gasto público diseñados de modo de generar beneficios a lo largo del tiempo, como el gasto de inversión. El programa de seguridad social, por ejemplo, estudiado en un marco de período único suscitaría amplios efectos distributivos, ya que la obligación de efectuar aportes recae sobre la población trabajadora, en tanto que los beneficios se pagan a personas jubiladas o incapacitadas. Como lo señala Holzmann (1990), sin embargo, en un marco de varios períodos, un sistema equitativo desde el punto de vista actuarial no suscitaría ningún efecto de redistribución, ya que el valor actual de los aportes de una persona equivaldrían al valor actual de los beneficios futuros. En realidad, los programas de ese género generalmente suscitan, como es natural, efectos de redistribución, lo que se debe, por ejemplo, a la inmadurez del sistema, a la variación imprevista de las estructuras demográficas o a relaciones no actuariales entre aportes y beneficios.

Evidentemente, los programas diseñados para redistribuir el ingreso a lo largo de todo el ciclo vital se comprenden mejor cuando se utiliza para el análisis un período contable largo. Sin embargo, como ha señalado Menchik (1991), también existen casos en que los períodos contables largos conducen a resultados engañosos. Por ejemplo, las personas que experimentan dificultades de liquidez, como los pobres, tienen un margen reducido de sustitución intertemporal de decisiones de consumo. En general, los pobres no están en condiciones de endeudarse con cargo a futuras corrientes de

ingreso a fin de igualar las trayectorias de consumo de toda la vida, ni de postergar, para educarse, las oportunidades de obtener ingreso.

Esto indicaría que los análisis de varios periodos o de todo el ciclo vital pueden ser más adecuados para economías dotadas de amplios sistemas de redistribución del ingreso que abarcan el ciclo vital, y una pobreza relativamente escasa (países ricos), que para los países cuyos sistemas de redistribución para todo el ciclo vital son embrionarios, y en los que una gran proporción de la población no supera el nivel de la pobreza (países pobres). De ello se infiere, naturalmente, que se debe ser muy prudente al efectuar amplias comparaciones internacionales, en especial cuando se refieren a economías de tipos bastante diferentes. Utilizando análisis clásicos de período único en un conjunto de datos de países ricos y pobres, tendería a exagerarse el nivel de redistribución en los países ricos en comparación con los pobres. Análogamente, mediante la utilización de análisis de ciclo vital sería fácil exagerar el nivel real de la redistribución en los países pobres, en comparación con los ricos.

Pero al definir el horizonte cronológico para el análisis, deben considerarse otros problemas. Los análisis de período único son análisis de equilibrio parcial; en los análisis de una pluralidad de periodos habitualmente tienen que adoptarse supuestos referentes al estado "normal" de la economía, al que ésta regresará a largo plazo. Una simplificación que comúnmente se hace en este último tipo de análisis consiste en suponer que la economía se encuentra inicialmente en un estado general de equilibrio y

que alguna perturbación de política externa la conduce, a lo largo del tiempo, a un nuevo equilibrio. Dos enfoques que gozan de muchos adeptos, basados en ese supuesto, son los modelos de equilibrio general computable (CGE) y los de matriz de contabilidad social (SAM).

Tanto los modelos CGE como los SAM constituyen instrumentos útiles para explicar la parte de la desigualdad del ingreso que proviene de factores "macroeconómicos" 1/, y para analizar la variación de parámetros clave de distribución a lo largo del tiempo cuando reaccionan frente a factores exógenos. Son menos útiles para los responsables de la política económica que tienen que decidir cómo distribuir determinados recursos financieros para objetivos alternativos, en situaciones en que considerables rigideces estructurales y desequilibrios iniciales harían inapropiados los supuestos neoclásicos estándar --lo que constituye un problema especial en el caso de los modelos CGE-- y para el estudio de efectos de corto plazo, cuando no es probable que los supuestos neoclásicos se mantengan.

Otro modelo de varios períodos para el estudio de los problemas de distribución que ha logrado numerosos adherentes, es el de la contabilidad generacional 2/. Se trata de un sistema centrado en temas de distribución

1/ Véase, por ejemplo, Bourguignon, Michel y Miqueu (1983), quienes señalan que a los factores "macroeconómicos" puede deberse, en proporción considerable, la desigualdad del ingreso. En los países en desarrollo, el 50% de la desigualdad puede explicarse en virtud de la estructura de distribución del ingreso entre los diversos sectores y grupos de ocupaciones, la estructura del empleo y la distribución de la riqueza.

2/ En Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1994), por ejemplo, aparece una introducción al tema.

intergeneracional, y no de distribución entre clases de renta. Indica, en valores presentes, cuánto puede prever el miembro típico de cada generación que tendrá que pagar, ahora y en el futuro, en impuestos netos, es decir deducidos los pagos de transferencias recibidos, y de qué modo la política económica corriente, o las modificaciones de política económica que se propongan, afectarán al monto que tendrán que pagar las futuras generaciones, dadas las restricciones presupuestarias intertemporales del sector público. Haveman (1994) aportó una crítica detallada del marco de contabilidad generacional, señalando, en especial, que sus resultados son sensibles a supuestos referentes a la asignación intergeneracional de los beneficios del gasto público y que esos supuestos 1/ frecuentemente no poseen un adecuado fundamento empírico.

5. La influencia de las imperfecciones del mercado

En muchos estudios referentes a los efectos del gasto público sobre la distribución del ingreso se pasa por alto la influencia de las imperfecciones del mercado; no obstante, a través de la reducción de las mismas puede lograrse un considerable aumento del bienestar, así como

1/ Haveman (1994) señaló también que la contabilidad generacional requiere que los pagos de transferencias del sector público y los tributos se asignen entre personas de diferentes edades y que vivan en distintos periodos. Ese autor llegó a la conclusión de que la tarea de establecer esos perfiles que ello implica es de tales proporciones que resulta desalentadora, y que las cuentas resultantes son muy sensibles a los supuestos que se adopten. Además, la contabilidad generacional refleja asignaciones fiscales, más bien que la medida teóricamente preferible de incidencia fiscal, y pasa por alto el hecho de que los beneficiarios pueden valorar el gasto público en forma diferente que el gobierno.

importantes efectos en cuanto a distribución. A través de mejores mercados de crédito, anualidades y capital, por ejemplo, se facilitaría una transferencia intertemporal del ingreso de toda la vida que mejorara el bienestar. Esto haría posible, por ejemplo, que los jóvenes mejoraran sus posibilidades de generación de ingreso endeudándose para financiar su educación, o logran un mayor bienestar a través de la obtención de crédito para la adquisición de vivienda.

Es frecuente que las imperfecciones del mercado repercutan más severamente sobre los pobres, y muchos de los actuales programas públicos (como los de préstamos para estudiantes o préstamos para viviendas de bajo costo) han sido diseñados principalmente para hacer frente a esas imperfecciones del mercado. Como lo demostró Holzmann (1990), en especial en el caso de los pobres, el aumento del bienestar que suscitan los programas públicos encaminados a reducir o eliminar las imperfecciones del mercado puede ser varias veces superior al que se logra a través de medidas directamente encaminadas a provocar una distribución del ingreso más equitativa, como las transferencias directas de ingreso. Para valerse de un ejemplo extremo: ofrecer un préstamo para estudiantes en forma indiscriminada daría lugar a un aumento del bienestar de mayores proporciones que el que se lograría utilizando ese mismo dinero para igualar el ingreso de toda la población.

6. Limitaciones en materia de datos

Para realizar una evaluación cuantitativa de los efectos del gasto público en materia de distribución se requiere un considerable volumen de datos. Habitualmente, estos datos no son totalmente asequibles (en algunos casos son casi inexistentes), en especial en los países en desarrollo. En los últimos años, diversos servicios nacionales de estadística y organismos internacionales, incluido el FMI, han comenzado a incrementar sus esfuerzos para mejorar las bases de datos de los países o ayudar a estos últimos a lograr esa meta; realizar encuestas de ingreso y gasto de los hogares que proporcionen información más adecuada y regular sobre indicadores sociales. Además, se están realizando considerables esfuerzos encaminados a mejorar la calidad, actualización, confiabilidad y nivel de detalle de los datos referentes al gasto público.

No obstante, una falla considerable de las estadísticas oficiales --en especial las referentes al ingreso-- consiste en el hecho de que no ofrecen información alguna sobre las actividades del sector informal. Estas actividades difieren considerablemente de un país a otro y de una categoría de ingreso a otra. En especial en los países en desarrollo, suelen representar la fuente de una gran proporción de la producción y del ingreso de los hogares; es frecuente que en los mismos países una gran proporción de los pobres trabajen principalmente en el sector informal. Dada la importancia del ingreso que se recibe a través de ese sector, la medición de los efectos del gasto público en cuanto a distribución en esos países está

sujeta a los sesgos correspondientes. Por ejemplo, Rodríguez González (1993, 1995), en sus estudios sobre el gasto en educación en Perú, señaló que una gran proporción de la población más pobre se mantiene al margen del sistema de educación pública. En la medida en que los mismos sectores sociales no sean incluidos tampoco en los datos de distribución del ingreso, el gasto en educación parecería ser más progresivo (es decir más favorable a los pobres) de lo que es en realidad.

Los sesgos tienden a ser menos pronunciados en los estudios basados en datos de encuestas referentes al gasto, ya que en general los datos del gasto tienden a reflejar en mayor medida que los datos del ingreso las actividades del sector informal. No obstante, estos últimos son más asequibles que los primeros, pues, por lo menos en parte, se basan en información extraída de declaraciones del impuesto sobre la renta.

V. Aspectos de política económica de la reforma del gasto público

En su estudio de 1974 sobre la política del gasto público en América Latina, Tanzi llegó a las tres conclusiones siguientes:

Primero, parece ser que inclusive el gasto de tipo social, en principio favorable a los sectores pobres, influye poco sobre la distribución del ingreso. Segundo, el sector que más parece beneficiarse del gasto público es la clase media urbana. Tercero, es sumamente improbable que

un gasto público creciente determine una mejor distribución del ingreso, a menos que un gasto de ese tipo se realice con un nivel de selectividad que no parece posible en las condiciones actualmente imperantes en América Latina.

Dos décadas más tarde, da la impresión que poco ha cambiado. Por ejemplo, al analizar el populismo en América Latina, Cardoso y Helwege (1991) sostuvieron que la historia del populismo pone de manifiesto la insuficiencia de los programas de redistribución en América Latina. Los mismos autores llegan a la conclusión de que todos los elementos de juicio disponibles revelan la persistencia, e incluso el aumento, de la desigualdad en la distribución del ingreso en las principales economías latinoamericanas (Cardoso y Helwege (1992)). Análogamente, en el *Panorama social de América Latina 1994* de la CEPAL (CEPAL (1994)) se llega a la conclusión de que si bien el gasto social sigue suscitando efectos importantes y positivos para los sectores de bajo ingreso, la composición de este gasto, así como la variación que experimentó en los años ochenta, no contribuyeron a mejorar su potencial de redistribución del ingreso ni a darle un carácter progresista más pronunciado.

Como ya se señaló, existe amplio acuerdo en cuanto a que la política de gasto público puede en principio constituir un eficaz instrumento de redistribución del ingreso. Petrei (1995), por ejemplo, ha demostrado que las transferencias a los hogares representan un considerable complemento del ingreso de las dos categorías de ingreso más bajas en los cuatro países

latinoamericanos que estudió, aun cuando, en cifras absolutas, el nivel de transferencias a las categorías de ingreso más altas superan al de las más bajas. Análogamente, Urani (1995) sostuvo que una política de transferencias masivas a los pobres podría reducir en gran medida la pobreza en Brasil, aun cuando llega a la conclusión de que las seis propuestas concretas que analiza no permitirían eliminar la pobreza. Finalmente, Vélez (1995) señaló que gastar un peso más en programas rurales especiales previsiblemente sería un 72% más eficaz, para reducir las desigualdades de ingreso en Colombia, que repartir equitativamente un peso más en todos los programas sociales existentes.

Como se ha discutido anteriormente, existe considerable margen para aumentar al mismo tiempo la equidad y la eficiencia de costo; se plantea entonces la pregunta de por qué, con frecuencia, la política del gasto público suele ser tan ineficaz para alcanzar las metas que se le asignan.

En general, y pese a los problemas analíticos y técnicos arriba señalados, referentes al diseño de programas de gasto público eficaces en función de los costos y equitativos, puede sostenerse que los resultados desfavorables en materia de distribución rara vez reflejan, per se, los problemas de diseño; en general, son el resultado de presiones y restricciones políticas e institucionales que afectan a los programas de redistribución. Hausmann y Rigobón (1993) sostuvieron que una de las principales razones por las que suele resultar difícil llevar a cabo reformas en materia de gasto público consiste en que inclusive a través de

programas de gasto bastante ineficientes se puede otorgar beneficios considerables a ciertos grupos sociales. Afirman, en especial, que es difícil reformar los programas de gasto público que son regresivos en términos absolutos pero progresivos en términos relativos, pues resultan relativamente importantes para los sectores pobres, aunque en cifras absolutas los más beneficiados sean los grupos que no son pobres. 1/ En este caso, tanto los que son pobres como los que no lo son respaldarán el status quo. El hecho de que los proyectos de reforma encaminados a aumentar la equidad y la eficiencia de costo suelen no realizarse ni siquiera al cabo de muchos años pone de manifiesto la influencia política de los beneficiarios corrientes de determinados programas de gasto público.

La incidencia regresiva de muchos de los actuales programas de gasto público suele reflejar la combinación de los hechos de que "en todas partes del mundo los pobres no sólo carecen de poder económico, sino también de poder político (Harberger (1995)) y de que la política del gasto público en general consiste en una "redistribución a favor de los que exigen en forma más clamorosa" (Alesina (1995)). 2/ Aspe (1993) y Aspe y Sigmund (1984),

1/ Un programa de gasto se considera progresivo en términos absolutos cuando el volumen absoluto de los beneficios que reciben las personas que ocupan la categoría de ingreso más baja es mayor que el de las personas pertenecientes a la categoría más alta; se considera progresivo en términos relativos cuando es más progresivo que la distribución del ingreso. En consecuencia, un programa bien puede ser progresivo en términos relativos (la situación menos favorable de los dos), pero regresivo en términos absolutos.

2/ Alesina (1995) señala que a menudo la clase media políticamente influyente logra dar forma al diseño de programas orientados ostensiblemente hacia los pobres (por ejemplo los programas de educación), de modo de hacer suya la mayor parte de los beneficios de esos programas.

por ejemplo, demostraron que en México, en el período 1940-80, la mayor parte de los programas de gasto social mejoraron las condiciones de los grupos que ya habían sido los principales beneficiarios del crecimiento económico; especialmente los sectores urbanos no pobres. La experiencia mexicana no es la única a ese respecto. En muchas economías en transición, por ejemplo, uno de los principales problemas de política económica consiste en la reforma de los programas de gasto público de amplia base pero ineficaces desde el punto de vista del costo y relativamente no equitativos, como las subvenciones generalizadas de precios de bienes y servicios básicos o las asignaciones familiares generalizadas. Los programas de reforma, como la liberalización de precios acompañada por transferencias para los pobres, suelen tropezar con fuertes resistencias, porque afectan primordialmente a la clase media urbana políticamente influyente.

A fin de hacer frente al problema de economía política que representa la reforma del gasto público, es importante ampliar el número de potenciales adherentes de la reforma. Para ello puede ser necesario, en un comienzo, poner de manifiesto toda la carga fiscal que representan los actuales programas de gasto público, así como sus repercusiones en materia de distribución. Para ello será necesario, a su vez, dar mayor transparencia al sector público, lo que puede lograrse incluyendo en el proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Parlamento todos los fondos extrapresupuestarios y los de diferentes niveles de gobierno, mejorando los mecanismos de control de los mismos, y poniendo claramente de manifiesto el costo económico de las operaciones cuasifiscales.

Una vez que se logra la transparencia y se comprenden mejor las repercusiones de los programas del gasto público, puede lograrse apoyo político y social a reformas del gasto que promueven la eficiencia diseñando esas reformas de modo que sean respaldadas, o al menos no combatidas activamente, por los que no son pobres. Lograr el apoyo de por lo menos una parte de este último sector es más fácil cuando: i) se mantiene en reducidas proporciones la carga que recae sobre los que no son pobres, y ii) puede demostrarse que es factible alcanzar una meta que cuenta con amplio respaldo al más bajo costo posible (Banco Mundial (1990)).

En este contexto, Birdsall y James (1993) señalan que sería preferible eximirse de las reformas, en la mayor medida posible, a la actual cohorte de beneficiarios. Por ejemplo, el reconocimiento de los derechos adquiridos puede constituir una opción eficaz cuando se introduce un sistema de pagos de matrícula para los estudiantes universitarios. Análogamente, en general es más fácil, desde el punto de vista político, no iniciar servicios o programas, en lugar de eliminarlos; debe resistirse la creación de nuevos programas, a menos que su rentabilidad social sea alta, que no sean emprendidos por el sector privado, y que no produzcan efectos perversos en materia de distribución. No obstante, ninguna de estas alternativas sería eficaz cuando los imperativos del ajuste presupuestario hagan necesario reducir en gran medida el gasto público (en relación con el nivel del gasto que se habría registrado si se mantuvieran los actuales programas), como sucede, por ejemplo, en el caso de las subvenciones generalizadas de precios de bienes básicos de consumo.

Alesina (1995) ha señalado que una manera de evitar verse paralizado por las batallas de distribución consiste en limitar, por vía legal, la posibilidad de que diversos grupos de intereses utilicen el proceso presupuestario como campo de batalla. En general, ello puede lograrse reduciendo la discrecionalidad de que gozan los responsables de la política económica, por ejemplo reduciendo el número y los tipos de posibles enmiendas presupuestarias durante el proceso legislativo, o reduciendo el poder de decisión de los ministerios encargados del gasto. Además, procedimientos transparentes reducen la propensión natural de los responsables de la política económica a diseñar operaciones extrapresupuestarias innovadoras. En general, daría la impresión de que los mismos procedimientos presupuestarios que han resultado eficaces para hacer cumplir las normas de disciplina fiscal también serían útiles para promover la eficiencia de costo de los programas de gasto público.

VI. Conclusiones

Según los análisis económicos tradicionales, el proceso de crecimiento y desarrollo económico se ve acompañado necesariamente por variaciones de la distribución del ingreso. Existe un amplio consenso en cuanto a que el crecimiento económico no basta para dar forma a la distribución del ingreso, en especial para mejorarlo o hacer posible una disminución considerable de la pobreza, aun cuando suele admitirse que puede cumplir un importante papel de respaldo. Además, se admite en general que un alto grado de desigualdad

puede influir desfavorablemente sobre las posibilidades de crecimiento económico de un país.

Hay un creciente consenso sobre el hecho de que, para mejorar la distribución del ingreso o reducir la pobreza, los aspectos cualitativos del crecimiento económico revisten más importancia que la tasa de crecimiento económico per se. En consecuencia, los efectos de la política del gasto público en materia de distribución, y la composición de dicho gasto, han sido objeto de una considerable atención analítica. A diferencia de lo que sucede con los análisis económicos clásicos, estos estudios han llevado a la conclusión de que no es forzoso --ni siquiera habitual-- que deban existir trade-offs entre las metas de redistribución y eficiencia en la política del gasto público. En consecuencia, esa política puede mitigar o evitar un típico proceso de Kuznets, de modo que, en el proceso de desarrollo económico, la distribución del ingreso no tiene por qué empeorar para luego mejorar, y una mejor distribución del ingreso puede lograrse sin detrimento de un futuro crecimiento económico.

No obstante, la elaboración de una adecuada política del gasto público --es decir, de medidas dotadas de eficacia de costo y equitativas-- se ve dificultada por varios problemas analíticos y técnicos. Los siguientes son algunos de los más comunes de esos problemas: la identificación de los beneficiarios de los programas del gasto público; la valoración de los beneficios que producen esos programas; la determinación del horizonte cronológico en que deben evaluarse los efectos distributivos del gasto; la

evaluación de los efectos de las imperfecciones del mercado sobre la distribución de los beneficios del gasto público, y la escasez de datos, incluida, en especial, la necesidad de tener en cuenta al sector informal.

Pese a esos problemas, puede sostenerse que efectos distributivos desfavorables de los programas del gasto público, rara vez reflejan en sí mismos problemas de diseño de políticas; en general obedecen a presiones y dificultades políticas e institucionales que afectan a los programas de redistribución. Para hacer frente al problema de economía política que plantea la reforma del gasto público es importante diseñar las medidas de política de modo que gocen de un apoyo social relativamente amplio, y limitar la posibilidad de que se utilice el proceso presupuestario como campo de batalla de intereses especiales.

Referencias

Adelman, Irma, y Sherman Robinson, "Income Distribution and Development", en Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (a cargo de la edición) en Handbook of Development Economics, vol. II (Nueva York: North Holland, 1989), págs. 949-1003.

Alesina, Alberto, "The Political Economy of Macroeconomic Stabilizations and Income Inequality: Myths and Reality", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

_____, y Dani Rodrik, "Distributive Policies and Economic Growth", en Quarterly Journal of Economics, vol. 109 (mayo de 1994), págs. 465-90.

_____, y Roberto Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", en World Bank Economic Review, vol. 8, No. 3 (septiembre de 1994), págs. 351-71.

Altimir, Oscar, "Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo Largo del Ajuste", en Revista de la CEPAL, No. 52, abril de 1994, págs. 7-32.

Anand, Sudhir, y S.M.R. Kanbur, "The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship", en Journal of Development Economics, vol. 40 (1993), págs. 25-52.

Aspe, Pedro, Economic Transformation the Mexican Way, (Cambridge: MIT Press, 1993).

_____, y Paul E. Sigmund, The Political Economy of Income Distribution in Mexico, (Nueva York: Holmes & Meier, 1984).

Auerbach, Alan J., Jagadeh Gokhale y Laurence J. Kotlikoff, "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy", en Journal of Economic Perspectives, vol. 8, No. 1 (primer trimestre de 1994), págs. 73-94.

Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 (Nueva York: Oxford University Press, 1990).

Birdsall, Nancy, y Estelle James, "Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave", Michael Lipton y Jacques van der Gaag (a cargo de la edición), en Including the Poor, (Washington: Banco Mundial, 1993).

Bourguignon, François, G. Michel y D. Miqueu, "Short-run Rigidities and Long-run Adjustments in a Computable General Equilibrium Model of

Income Distribution and Development", en Journal of Development Economics, vol. 13, Nos. 1 y 2 (agosto-octubre de 1983), págs. 21-44.

Bruno, Michael, Martín Ravallion y Lyn Squire, "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

Cardoso, Eliana, y Ann Helwege, The Latin American Economy: Diversity, Trends, and Conflicts, (Cambridge: MIT Press, 1992).

_____, "Populism, Profligacy, and Redistribution", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, The Macroeconomics of Populism in Latin America, (Chicago: University of Chicago Press, 1991), págs. 45-70.

Catsambas, Thanos, "Distributional Implications of Government Tax and Expenditure Policies: Issues, Problems, and Methodology", documento de trabajo WP/88/19, Fondo Monetario Internacional (febrero de 1988).

Clarke, George R.G., "More Evidence on Income Distribution and Growth",
en Policy Research Working Papers WPS No. 1064, Banco Mundial
(Washington: Banco Mundial, diciembre de 1992).

Cominetti, Rosella, y Emanuela di Gropello, "El Gasto Social en América
Latina: Un Examen Cuantitativo y Cualitativo", estudio presentado
en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política
fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero, 1995a.

_____, "Cuantificación y Focalización del Gasto Social en un Contexto
de Información Limitada: El Caso de Panamá", estudio presentado en el
séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago,
Chile, 23 al 26 de enero, 1995b.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social
de América Latina (Santiago de Chile: CEPAL, noviembre de 1994).

Departamento de Finanzas Públicas, "Unproductive Public Expenditures: A
Pragmatic Approach to Policy Analysis", Serie de folletos del FMI,
No. 48 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1995).

Erdos, Tibor, "Ownership Relations, Economic Reform, and Income Distribution
in Hungary: Income Distribution and Economic Efficiency", Toshiyuki
Mizoguchi (a cargo de la edición) en Making Economies More Efficient

and More Equitable: Factors Determining Income Distribution, (Tokio: Oxford University Press, 1991), págs. 213-35.

Fishlow, Albert, "Inequality, Poverty, and Growth: Where Do We Stand?", estudio presentado para la "Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo", (Washington: Banco Mundial, mayo de 1995).

Galor, Oded, y Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics", en Review of Economic Studies, vol. 60, No. 1 (enero de 1993), págs. 35-52.

Harberger, Arnold C., "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

Hausmann, Ricardo, y Roberto Rigobón, "Government Spending and Income Distribution", Ricardo Hausmann y Roberto Rigobón (a cargo de la edición), en Government Spending and Income Distribution in Latin America (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993), págs. 1-16.

Haveman, Robert, "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?", en Journal of Economic Perspectives, vol. 87, No. 1 (primer trimestre de 1994), págs. 95-111.

Holzmann, Robert, "The Welfare Effects of Public Expenditure Programas Reconsidered", en Staff Papers, Fondo Monetario Internacional, vol. 37, No. 2 (junio de 1990), págs. 338-59.

Hyman, David N., Public Finance (cuarta edición), Orlando: The Dryden Press, 1993).

Kuznets, Simon, Modern Economic Growth (New Haven: Yale University Press, 1966).

_____, "Economic Growth and Income Inequality", en American Economic Review, vol. 45, marzo de 1955, págs. 1-28.

Medici, André Cezar, y Antonio Celso Agune, "Desigualdades Sociais e Desenvolvimento no Brasil: Uma Análise dos Anos Oitenta ao Nível Regional", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, del 23 al 26 de enero de 1995.

Menchik, Paul L., "The Distribution of Federal Expenditures", en National Tax Journal, vol. 44 (septiembre de 1991), págs. 269-76.

Milanovic, Branko, "Determinants of Cross-Country Income Inequality: An 'Augmented' Kuznets Hypothesis", en Policy Research Working Papers WPS No. 1246, Banco Mundial (Washington: Banco Mundial, enero de 1994).

Morley, Samuel, "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", en Working Papers, No. 92-W03, Departamento de Economía y Administración de Empresas (Nashville: Universidad Vanderbilt, mayo de 1992).

Ogwang, Tomson, "The Economic Development-Income Inequality Nexus: Further Evidence on Kuznets' U-Curve Hypothesis", en American Journal of Economics and Sociology, vol. 54, No. 2 (abril de 1995), págs. 217-29.

Okun, Arthur, Equality and Efficiency (Washington: The Brookings Institution, 1975).

O'Rourke, P.J., Parliament of Whores: A Lone Humorist Attempts to Explain the Entire U.S. Government (Nueva York: Vintage Books, 1992).

Park, Walter G., y David D. Brat, "A Global Kuznets Curve?", en Kyklos, vol. 4, No. 1 (1995), págs. 105-31.

Perotti, Roberto, "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth",
en Review of Economic Studies, vol. 60, No. 4 (octubre de 1993),
págs. 755-76.

Persson, Torsten, y Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?",
en American Economic Review, vol. 84, No. 3 (junio de 1994), págs.
600-21.

Petrei, A. Humberto, "Distribución del Ingreso: El Papel del Gasto Público
Social", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la
CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de
1995.

Pradhan, Sanjay, "Evaluating Broad Allocations of Public Spending", borrador
(Washington: Banco Mundial, febrero de 1995).

Ram, Rati, "Economic Development and Income Inequality: An Overlooked
Regression Constraint", en Economic Development and Cultural
Change, vol. 43 (enero de 1995), págs. 425-34.

Randolph, Susan M., y William F. Lott, "Can the Kuznets Effect Be Relied
Upon to Induce Equalizing Growth?", en World Development, vol. 21,
No. 5 (mayo de 1993), págs. 829-40.

Rawls, John, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

Rodríguez González, José, "Gasto Público en Educación y Distribución del Ingreso en Perú," estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 1995.

_____, "Gastos Públicos em Educação e Distribuição de Renda no Peru, Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 23, No. 3 (diciembre de 1993), págs. 513-46.

Rodrik, Dani, "Understanding Economic Policy Reforms", borrador, Universidad de Columbia, 1994.

Romer, Paul M., "The Origins of Endogenous Growth", en Journal of Economic Perspectives, vol. 8, No. 1 (primer trimestre de 1994), págs. 3-22.

Tanzi, Vito, "Macroeconomic Adjustment with Major Structural Reforms: Implications for Employment and Income Distribution", estudio presentado en la "Conferencia del FMI sobre distribución del ingreso y crecimiento económico sostenido", Washington, 1 y 2 de junio de 1995.

- _____, "Redistributing Income Through the Budget in Latin America", en Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro (Roma), No. 108 (marzo de 1974), págs. 65-87.
- _____, y Ke-young Chu, "La política fiscal para un crecimiento estable y equitativo en América Latina", en Luisa Montuschi y Hans Singer (a cargo de la publicación), Los Problemas del Desarrollo en América Latina--Homenaje a Raúl Prebisch (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992), págs. 363-403.
- Urani, André, "Social and Fiscal Impacts of Alternative Policies for Reducing Poverty in Brazil", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 1995.
- Van't Eind, Gerrit Jan, Hans van Fulpen, Evert Pommer y Leendert Ruitenberg, "Evaluating the Distribution of Public Expenditure", en Review of Income and Wealth, serie 32, No. 3 (septiembre de 1986), págs. 299-312.
- Vélez, Carlos Eduardo, "La Magnitud y la Incidencia del Gasto Público Social en Colombia", estudio presentado en el séptimo seminario regional de la CEPAL sobre política fiscal, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 1995.

Zanardi, Alberto, "The Distributive Effects of Public Expenditure in Kind:
Methodological and Empirical Issues", borrador, Universidad de
Pavia (Italia), 1994.

