

CAPÍTULO 7

Redistribución de la renta: aspectos conceptuales

Una atención adecuada a las necesidades de los pobres es el verdadero signo de la civilización.

SAMUEL JOHNSON

“EN términos generales, el arte de gobernar consiste en obtener la máxima cantidad de dinero posible de una clase de ciudadanos para dárselo a otra”. Aunque la afirmación de Voltaire resulte exagerada, no es menos cierto que prácticamente cualquier asunto político importante tiene que ver con la distribución de la renta. Aunque no se hagan explícitas, las cuestiones relativas a quién saldrá ganando y quién perdiendo se esconden tras los debates sobre políticas públicas. Este capítulo presenta un marco general para reflexionar sobre los aspectos normativos y positivos de la política estatal de redistribución de la renta. El capítulo siguiente emplea este marco para analizar los principales programas públicos dedicados a garantizar el mantenimiento de la renta de la población pobre.

Antes de comenzar, debemos plantearnos si la economía debe o no estudiar los problemas distributivos. No todo el mundo está de acuerdo. Las opiniones sobre cuál es la distribución “justa” de la renta entrañan juicios de valor, y no existe ningún método “científico” que sirva para resolver las discrepancias que se producen en el terreno de la ética. Por esta razón, algunas personas sostienen que la consideración de aspectos distributivos resta objetividad al análisis económico, y que la economía, en materia de asuntos sociales, debería limitarse a analizar los aspectos de eficiencia.

La visión anterior plantea fundamentalmente dos problemas. En primer lugar, como se resaltó en el Capítulo 3, la economía del bienestar pone de manifiesto que la eficiencia, por sí misma, no basta para evaluar una situación determinada. Para comparar asignaciones alternativas de recursos deben considerarse además otros criterios distintos de la eficiencia. Naturalmente, es posible defender que lo único que importa es la eficiencia, pero esta afirmación, en sí misma, no es más que un juicio de valor.

En segundo lugar, a quienes ejercen responsabilidades políticas les preocupan las implicaciones distributivas de las decisiones que toman. Si los economistas no se preocupan por la distribución, no prestarán atención a los economistas. De esta manera,

los políticos pueden acabar concentrándose únicamente en los aspectos distributivos sin prestar atención alguna a la eficiencia. Los economistas que de forma sistemática tengan en cuenta la distribución serán capaces de mantener a los políticos informados tanto de los problemas de eficiencia como de los distributivos. Aunque es verdad que la formación económica no confiere una mayor capacidad para formular juicios éticos, los economistas sí están cualificados para analizar las implicaciones de diferentes jerarquías de valores, así como para medir los costes asociados al logro de objetivos éticos alternativos.

Una cuestión relacionada con la anterior es hasta qué punto es conveniente que los Gobiernos intervengan para cambiar la distribución de la renta. Como se señalaba en el Capítulo 1, según algunas tradiciones importantes del pensamiento político, el Estado no debe tener ninguna función redistributiva. Sin embargo, incluso el Estado más reducido que pueda concebirse influye de hecho en la distribución de la renta. Por ejemplo, cuando el Estado adquiere los materiales necesarios para la provisión de bienes públicos, suscribe contratos con unas empresas y no con otras; presumiblemente, los propietarios de las empresas que contratan con el Estado se beneficiarán de un aumento en sus rentas relativas. En términos más generales, tanto las actividades impositivas como las de gasto público afectan necesariamente a la distribución de la renta real.

Distribución de la renta

Comenzaremos examinando algunos datos sobre la distribución actual de la renta. El Cuadro 7.1 muestra los datos de la Oficina del Censo relativos la distribución de la renta existente en Estados Unidos en algunos años, desde finales de la década de 1960. El cuadro indica que existe una gran desigualdad. En 2001, el quintil más rico de la población recibía cerca del 50 por 100 de la renta total, mientras que la participación del quintil más pobre era inferior al 4 por 100. También se desprende del cuadro que la desigualdad ha aumentado a lo largo del tiempo. El porcentaje de renta que acumulaban las familias comprendidas en los dos quintiles más pobres es hoy menor de lo que era hace varias décadas. Conviene destacar que el aumento de la desigualdad no se circunscribe a los Estados Unidos. Lo mismo ha ocurrido en todos los países desarrollados, aunque en menor medida (Topel, 1997).

Cuadro 7.1. Distribución de la renta monetaria entre los hogares (varios años). (Participación porcentual)

<i>Año</i>	<i>Quintil inferior</i>	<i>Quintil segundo</i>	<i>Quintil intermedio</i>	<i>Quintil cuarto</i>	<i>Quintil superior</i>	<i>5 por 100 superior</i>
1967	4,0	10,8	17,3	24,2	43,8	17,5
1977	4,4	10,3	17,0	24,8	43,6	16,1
1982	4,1	10,1	16,6	24,7	44,5	16,2
1987	3,8	9,6	16,1	24,3	46,2	18,2
1992	3,8	9,4	15,8	24,2	46,9	18,6
1997	3,6	8,9	15,0	23,2	49,4	21,7
2001	3,5	8,7	14,6	23,0	50,1	22,4

FUENTE: U.S. Bureau of the Census (2004a). Estas cifras no incluyen el valor de las transferencias en especie.

Cuadro 7.2. **¿Quiénes son pobres?**

<i>Grupo</i>	<i>Tasa de pobreza (%)</i>	<i>Grupo</i>	<i>Tasa de pobreza (%)</i>
Todas las personas	11,7	Personas menores de 18 años	16,3
Familias blancas	7,4	Personas mayores de 65 años	10,1
Familias negras	20,7	Hogares femeninos sin marido	
Familias hispanas	19,4		26,4

FUENTE: U.S. Bureau of the Census (2002c) p. 3. Las cifras se refieren a 2001.

Cuadro 7.3. **Tasa de pobreza (varios años).**

<i>Año</i>	<i>Tasa de pobreza (%)</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa de pobreza (%)</i>
1959	22,4	1985	14,0
1960	22,2	1990	13,5
1965	17,3	1995	13,8
1970	12,6	2000	11,3
1975	12,3	2001	11,7
1980	13,0	2003	12,5

FUENTE: US Bureau of the Census (2004b)

Otra forma de evaluar la distribución de la renta consiste en calcular el número de personas que se encuentran por debajo de la **línea (o umbral) de pobreza**, que es el nivel de renta real que se considera suficiente para garantizar un nivel de vida mínimamente adecuado.¹ A pesar de que determinar lo que se considera adecuado entraña cierta arbitrariedad, el concepto de línea de pobreza proporciona en todo caso una referencia útil. El umbral de pobreza para una familia de cuatro personas era en 2001 de 18.244 dólares. Durante el mismo año, la renta mediana –el nivel de renta que sitúa a la mitad de las familias por encima de él y a la otra mitad por debajo– era de 42.228 dólares. En 2001, 32,9 millones de personas, el 11,7 por 100 de la población, vivía por debajo del umbral de pobreza.

El Cuadro 7.2 muestra la proporción de personas pertenecientes a diversos grupos demográficos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La pobreza es particularmente elevada en los hogares encabezados por mujeres en los que falta el marido (el 26,4 por 100 de ellos se sitúan bajo el umbral de pobreza). Las personas negras y las de origen hispano también presentan tasas de pobreza considerablemente superiores a la del conjunto de la población.

El Cuadro 7.3 expresa las variaciones de la tasa de pobreza a lo largo del tiempo. Las cifras sugieren que la incidencia de la pobreza en los Estados Unidos es considerablemente inferior en la actualidad respecto a la existente hace medio siglo. No obstante, la disminución no ha sido constante en el tiempo.

¹ El primer paso para calcular la línea de pobreza consiste en estimar el coste mínimo de una dieta con el valor nutritivo adecuado. El segundo consiste en hallar la proporción de renta que gastan en alimentos familias de diferentes tamaños. La línea de pobreza se obtiene multiplicando el inverso de esta proporción por el coste de la dieta "adecuada".

La reflexión sobre las causas de que existan grandes disparidades de renta ha ocupado durante mucho tiempo un lugar central en el análisis económico, y aún hoy sigue sin estar clara.² Tanto en EE.UU. como en otros países occidentales, el factor que más influye en la desigualdad de rentas familiares es la diferencia que existe entre los salarios que perciben los distintos cabezas de familia. Las disparidades en concepto de rentas de la propiedad (intereses, dividendos, etc.), aunque son importantes, solo explican una pequeña parte de la desigualdad de la renta. Es preciso explicar, por tanto, a qué se debe que las diferencias de ingresos sean tan grandes. Los ingresos laborales dependen de factores tan diversos como la fuerza física, la inteligencia, el esfuerzo, la salud, la educación, las decisiones matrimoniales, que haya o no discriminación por raza o por sexo, la existencia de programas públicos de bienestar o la suerte. Muchos economistas sostienen que la rentabilidad económica de la educación es el principal factor explicativo del aumento de la desigualdad producido en los últimos años (a consecuencia de ciertos cambios tecnológicos, como la introducción masiva de ordenadores en los centros de trabajo, los trabajadores con formación universitaria perciben en la actualidad salarios relativamente más elevados que quienes han recibido menos educación). No obstante, ningún factor puede explicar por sí solo todas las situaciones de pobreza, y esto, como veremos más adelante, complica enormemente cualquier intento de formular políticas racionales de redistribución de renta.

Interpretación de los datos distributivos

Los datos del Censo de Estados Unidos relativos a la distribución de la renta y las tasas de pobreza originan una gran cantidad de debates públicos. Por este motivo, es importante comprender las convenciones que se emplean para construir estos indicadores, y conocer sus limitaciones.

La renta del Censo solo contempla los ingresos monetarios de las familias. Para comprender lo que esto significa necesitamos una definición de *renta*. La renta de una persona durante un determinado periodo de tiempo es la suma de su consumo y su ahorro a lo largo del mismo (en el Capítulo 15, se estudia con más detalle la definición de renta). La renta familiar incluye, además del dinero que se ingresa, las **transferencias en especie**; es decir, los pagos que se reciben en forma de bienes o servicios, en lugar de dinero en efectivo. La omisión de las transferencias en especie en la definición oficial puede dar lugar a estimaciones erróneas de la tasa de pobreza. Imagine que en su comunidad se proporcionase a las personas pobres unos cheques que les permitiesen vivir en el mejor hotel, y comer en el mejor restaurante de la ciudad. La tasa oficial de pobreza no variaría en absoluto. Aunque el sector público no proporciona bienes de lujo a las personas pobres, sí les ofrece cupones de alimentos, programas de vivienda de baja renta y atención sanitaria subvencionada. De acuerdo con una estimación, si se incluyeran algunas de las ayudas públicas no monetarias, la tasa oficial de pobreza se reduciría en más de un 20 por 100.³

Una de las partidas más importantes de renta en especie es el valor del tiempo que las personas adultas dedican al hogar. Los datos oficiales pasan por alto las

² Atkinson (1983) explica las distintas teorías de la distribución de la renta. Topel (1997) analiza los cambios recientes de la distribución.

³ U.S. Bureau of the Census (2002d): *CPS Annual Demographic Supplement*. El cuadro puede consultarse en <http://www.census.gov/hhes/poverty/poverty01/r&dttable6.html>.

importantes diferencias de recursos económicos que existen entre las familias que cuentan con ambos progenitores frente a las monoparentales, o entre aquellas en las que trabajan ambos cónyuges frente a las familias en las que uno de los dos permanece en el hogar. También los bienes duraderos generan rentas en especie. El ejemplo más significativo es la vivienda, que proporciona a sus propietarios un flujo de servicios de vivienda. Tales servicios se valoran por el coste en el que incurrirían los propietarios si alquilaran una semejante. De esa forma, si la vivienda que posee una familia puede alquilarse por 5.000 dólares al año, esta cifra debe considerarse como parte de su renta. Esta observación viene al caso si tenemos en cuenta que cerca del 48 por 100 de los hogares con rentas inferiores a 15.000 dólares son propietarios de vivienda.

Las cifras oficiales no tienen en cuenta los impuestos. Concretamente, todos los datos se refieren a la renta *antes de impuestos*. Debido a esto, las cifras no reflejan el hecho de que la imposición sobre la renta detrae un porcentaje mayor de renta a las familias que cuentan con ingresos elevados que a aquellas que poseen pocos ingresos. El crédito fiscal por renta generada (EITC)⁴, uno de los mayores programas redistributivos, se aplica a través del impuesto sobre la renta (analizaremos este programa en el Capítulo 8). El EITC transfiere anualmente alrededor de 31.000 millones de dólares a las familias de rentas bajas, y estas transferencias no se reflejan en las estadísticas de la pobreza.

La renta se computa anualmente. La propia definición de renta indica que solo tiene sentido medirla sobre una base temporal. No está tan claro, en cambio, cuál es la mejor estructura temporal. Una medida diaria o semanal de la renta resultaría absurda, porque incluso las personas ricas podrían no percibir ingresos durante algunos breves periodos de tiempo. Tiene mucho más sentido medir el flujo de rentas que se obtienen anualmente, como hacen las cifras oficiales. Sin embargo, incluso la medición anual puede no reflejar la verdadera posición económica de una persona. Después de todo, pueden producirse fluctuaciones inesperadas de la renta de un año para otro. Desde un punto de vista teórico, lo ideal sería medir la renta obtenida a lo largo de la vida, pero su estimación plantea enormes problemas prácticos.

La distinción entre diferentes periodos de tiempo, aunque pueda parecer un mero ejercicio académico, es sumamente importante. Normalmente, el nivel de renta es bajo cuando las personas son jóvenes, es mayor en la etapa intermedia de la vida y se reduce posteriormente cuando envejecen y se jubilan. Por tanto, las personas que tengan una renta vital *idéntica*, pero se encuentren en etapas diferentes del ciclo vital, pueden ser consideradas por los datos anuales como individuos con rentas *diferentes*. Las medidas basadas en la renta anual, como las recogidas en los Cuadros 7.1 a 7.3, reflejan más desigualdad que las que, con mejor criterio, se basan en el ciclo vital. Se ha estimado que si se utiliza una medida de bienestar de plazo superior al de la renta anual, la proporción de hogares pobres se reducía en tres o cuatro puntos porcentuales (Jorgenson, 1998).

Problemas para definir la unidad de observación. La mayoría de las personas viven con otras y, al menos hasta cierto punto, toman sus decisiones económicas con-

⁴ (N. del T.) Se trata del acrónimo de la denominación inglesa (*Earned Income Tax Credit*).

juntamente. ¿Debe la medición de la distribución de la renta basarse en las personas, o en las familias?, ¿debe tenerse en cuenta, a la hora de computar la renta individual, el ahorro de recursos que se deriva de la vida en común? Por ejemplo, ¿podemos decir que el nivel de bienestar de quienes forman una familia de dos personas, que tenga una renta total de 30.000 dólares, es el mismo que el de una persona con 15.000 dólares de renta? Aunque dos no puedan vivir igual que una con el mismo dinero, tal vez sí vivan igual que 1,5. Si esto es así, las personas que vivan en pareja estarán mejor en términos reales. Pero no es fácil encontrar el factor de ajuste adecuado. En este contexto, recordemos que en el Cuadro 7.2 aparecía la categoría de “hogares femeninos sin marido”. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos de Bauman (1997), si se incluyesen las rentas de quienes componen el hogar sin ser legalmente parte de la familia (como las parejas de hecho) un 55 por 100 de las personas pobres según la definición oficial quedarían fuera de esta categoría.

Otro problema que puede plantearse tiene que ver con los cambios de la estructura familiar a lo largo del tiempo. Pensemos en lo que ocurre cuando el aumento de los niveles de vida y/o de la generosidad de los programas de transferencias públicas permite que los abuelos se trasladen a un apartamento propio, en vez de compartir piso con sus hijos adultos. Se ha formado una nueva unidad económica, con una renta más bien baja. De acuerdo con las estadísticas oficiales, la situación habría empeorado: se reduce el nivel medio de renta y aumenta la desigualdad. Sin embargo, es previsible que tales cambios en los planes de vida en realidad mejoren la situación de todas las personas implicadas.

En definitiva, aunque las medidas convencionales de distribución de la renta y de los niveles de pobreza ofrecen información útil, deben ser tomadas con cautela, particularmente cuando se hacen comparaciones a lo largo del tiempo.

Justificación de la redistribución de la renta

Aunque no cabe ninguna duda de que la renta se distribuye desigualmente, no hay acuerdo sobre la pertinencia de que el Estado desarrolle políticas redistributivas. Esta sección analiza los diferentes puntos de vista que existen al respecto.

Utilitarismo simple

La economía del bienestar convencional sostiene que el bienestar de la sociedad se define a partir del bienestar de quienes la componen. Algebraicamente, si en la sociedad hay n personas, y la utilidad de la persona i -ésima es U_i , el bienestar social, W , es una función de las utilidades individuales:⁵

$$W = F(U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (7.1)$$

La Ecuación (7.1) se denomina en ocasiones **función de bienestar social utilitarista** porque se asocia con los filósofos sociales utilitaristas del siglo XIX.⁶ Se supone que el incremento de cualesquiera de las U_i , si permanece igual todo lo demás, provoca el aumento de W . Cualquier cambio que mejore la situación de alguien y que no perju-

⁵ Este análisis no se plantea los problemas que surgen cuando quienes forman parte de la sociedad son incapaces de acordar una función social de bienestar. Véase el epígrafe “Democracia directa” del Capítulo 6.

⁶ En realidad, los utilitaristas postulaban que el bienestar social era la suma de utilidades, tal y como refleja la Ecuación (7.2), pero la denominación se utiliza ahora a menudo para describir la formulación más general de la Ecuación (7.1).

dique a nadie, incrementa el bienestar social.

¿Qué sostiene el utilitarismo sobre la función redistributiva del Estado? La respuesta es inmediata, aunque no aporta demasiada información: la renta debe redistribuirse si con ello aumenta W . Para lograr un criterio más específico, consideremos un importante caso particular de la Ecuación (7.1):

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n \quad (7.2)$$

En este caso, el bienestar social es simplemente la suma de las utilidades individuales. Constituye lo que se denomina una **función de bienestar social aditiva**.

Supongamos que el objetivo del Gobierno es hacer máximo el valor de W que aparece en la Ecuación (7.2). Esta función de bienestar social, con algunos supuestos adicionales, nos permite llegar a conclusiones firmes. Vamos a suponer que:

1. Las personas tienen funciones de utilidad idénticas, que dependen solo de sus rentas.
2. La utilidad marginal de la renta que presentan esas funciones es decreciente (a medida que crece su renta, cada persona está mejor, aunque cada vez en menor medida).
3. La cantidad total de renta disponible es fija.

Con estos supuestos y una función de bienestar social aditiva, el Estado debería redistribuir la renta hasta alcanzar la *igualdad absoluta*.

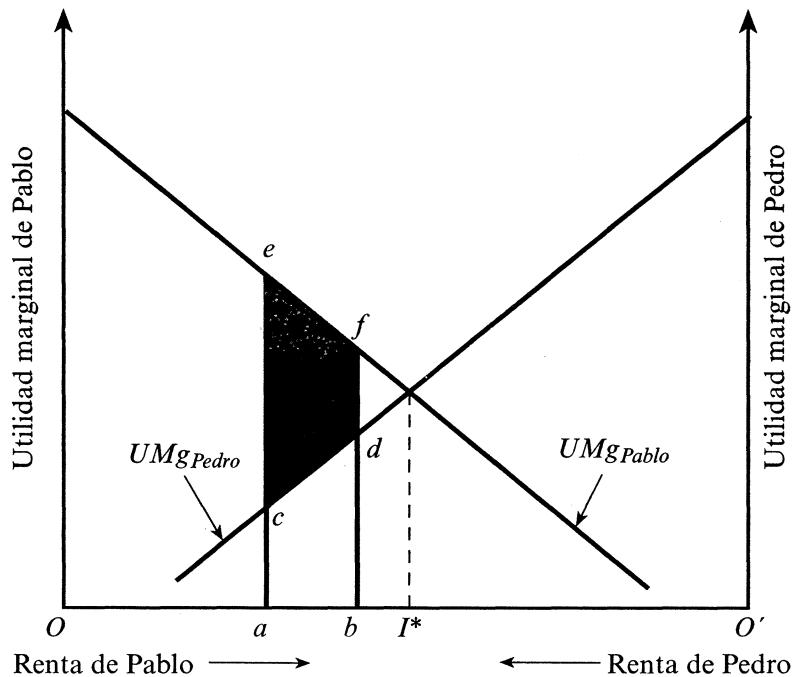
Para demostrarlo, supongamos que la sociedad está formada solo por dos personas, Pedro y Pablo (aunque es fácil generalizar la demostración para cualquier número de personas). En el Gráfico 7.1, la distancia horizontal OO' mide la cantidad total de renta disponible en la sociedad. La renta de Pablo se mide por la distancia a la derecha del punto O , y la de Pedro por la distancia a la izquierda del punto O' . Por tanto, cualquier punto situado en OO' representa una cierta distribución de la renta entre Pablo y Pedro. El problema consiste en determinar cuál es el “mejor” punto.

La utilidad marginal de la renta correspondiente a Pablo se mide verticalmente, comenzando en el punto O . La curva que refleja la utilidad marginal de la renta de Pablo, de acuerdo con el supuesto 2, es decreciente a medida que aumenta su renta, y se denota por UMg_{Pablo} en el Gráfico 7.1. La utilidad marginal de la renta correspondiente a Pedro se mide verticalmente desde el punto O' . Su curva de utilidad marginal de la renta se denomina UMg_{Pedro} (recordemos que los movimientos hacia la izquierda sobre el eje horizontal representan aumentos de la renta de Pedro). Como Pablo y Pedro tienen funciones de utilidad idénticas, UMg_{Pedro} es una imagen simétrica de UMg_{Pablo} .

Supongamos que inicialmente la renta de Pablo es Oa y la de Pedro $O'a$. ¿Se encuentra el bienestar social en el máximo nivel posible, o puede incrementarse la suma de utilidades si se redistribuye de algún modo la renta entre Pablo y Pedro? Supongamos que tomamos ab dólares de Pedro y se los entregamos a Pablo. Obviamente mejora la situación de Pablo y empeora la de Pedro. No obstante, lo importante es lo que sucede con la suma de sus utilidades respectivas. Como Pedro es más rico que Pablo, su pérdida de utilidad es menor que la ganancia de Pablo, de manera que la suma de las utilidades se incrementa. Geométricamente, el área

GRÁFICO 7.1.

Modelo de distribución óptima de la renta



que se encuentra por debajo de cada una de las curvas de utilidad marginal mide el cambio de utilidad que cada uno experimenta como consecuencia de la variación en la renta. La distribución de ab dólares a favor de Pablo aumenta la utilidad de éste en la cuantía representada por el área $abfe$, y reduce la utilidad de Pedro en una magnitud igual al área $abdc$. El aumento de la suma de sus utilidades, por tanto, es igual al área sombreada $cefd$.

Este razonamiento indica que, mientras las rentas sean desiguales, las utilidades marginales también lo serán, y la *suma* de utilidades podrá incrementarse distribuyendo la renta a favor de las personas más pobres. Solo en el punto R^* , en el que son iguales tanto las rentas como las utilidades marginales, se hace máximo el bienestar social. Por tanto, se debe perseguir la igualdad absoluta de rentas.

Dado que las implicaciones políticas de este resultado son enormes, deben analizarse cuidadosamente los supuestos de que depende.

Supuesto 1. Es esencialmente imposible averiguar si las personas tienen funciones de utilidad idénticas. Simplemente no podemos saber si cada persona obtiene la misma cantidad de satisfacción del consumo de bienes, porque la satisfacción no puede ser medida de forma objetiva. Sin embargo, este supuesto es defendible desde dos puntos de vista.

En primer lugar, aunque no pueda probarse que las personas obtienen la misma utilidad de la misma cantidad de renta, se trata de una conjetura razonable. Después de todo, si otras características observables de las personas, como el peso o la altura, no presentan notables diferencias, ¿por qué han de diferir sus funciones de utilidad? Más aún, como ha señalado el premio Nobel Amartya Sen (1999, p. 358), “resulta difícil entender que la gente pueda comprender gran cosa sobre las mentes y sentimientos de otras personas sin realizar algún tipo de comparación con sus propias mentes y sentimientos... Tales comparaciones pueden no ser demasiado precisas,

pero... para hacer comparaciones interpersonales de manera sistemática puede que no hagan falta comparaciones muy precisas”

En segundo lugar, este supuesto, más que como una proposición psicológica, se puede interpretar como un postulado *ético*. En este sentido, cuando el sector público diseña una política redistributiva debe actuar *como si* todas las personas tuvieran las mismas funciones de utilidad, sea o no sea así.

Obviamente, ninguno de los argumentos anteriores convencerían a los escépticos, por lo que el supuesto sigue resultando problemático.

Supuesto 2. Una objeción más técnica, pero igualmente importante, atañe al supuesto de que la utilidad marginal de la renta sea decreciente. Aunque la utilidad marginal de cualquier *bien* puede disminuir con su consumo, no está claro que ocurra lo mismo con la *renta* considerada en su conjunto. En el Gráfico 7.1, los resultados cambiarían drásticamente si las curvas de utilidad marginal no tuvieran una pendiente negativa. Supongamos que la utilidad marginal de la renta es constante para todos los niveles de renta. En tal caso, la UMg_{Pedro} y la UMg_{Pablo} se representarían por una línea horizontal idéntica. Cuando se detrae un dólar de la renta de Pedro, su pérdida de utilidad es exactamente igual a la ganancia de utilidad de Pablo. Por tanto, el valor de la suma de sus utilidades no se ve afectado por la redistribución de la renta, y la política redistributiva del Gobierno no puede alterar el bienestar social.

Supuesto 3. Según este supuesto, la cantidad total de renta que existe en la sociedad, la distancia OO' , es fija. El tamaño, la tarta no varía aunque el Estado redistribuya sus porciones. Supongamos, no obstante, que las utilidades individuales dependen no solo de la renta, sino también del ocio. Cada persona, para hacer máxima su utilidad, decide a cuánto ocio debe renunciar (cuánto debe trabajar). Tanto los impuestos como los subsidios que se emplean para redistribuir la renta generalmente alteran las decisiones individuales respecto del trabajo y reducen la renta real total. Por tanto, una sociedad que pretenda hacer máxima la suma de las utilidades debe hacer frente a un dilema inevitable: deseará, por un lado, igualar la distribución de la renta, pero al hacerlo provocará una reducción de la cantidad total de renta disponible. La distribución óptima de la renta debe tener en cuenta los costes (en términos de pérdida de renta real) de lograr una mayor igualdad. Algunos estudios señalan que tales costes pueden ser importantes. Ballard y Goddeeris (1996) analizaron un programa de transferencias monetarias de personas de renta alta a personas de renta baja, y estimaron que las pérdidas de bienestar para quienes resultaban perjudicadas eran entre 1,28 y 2,14 veces mayores que las ganancias obtenidas por quienes se beneficiaban. No obstante, la investigación en este ámbito se encuentra aún en una etapa inicial.

Por tanto, aunque aceptásemos el supuesto de que las funciones de utilidad son idénticas, no podríamos concluir que el objetivo de la política distributiva del Estado deba ser la igualdad absoluta. La respuesta depende del método empleado para redistribuir la renta y de sus efectos sobre el comportamiento de las personas.

El criterio maximin

Desde la perspectiva utilitarista, la forma de la función social de bienestar determina de modo crucial la política redistributiva apropiada. Por el momento, solo hemos analizado la sencilla función de bienestar social aditiva que expresa la Ecuación (7.2), según la cual la sociedad es indiferente respecto a la distribución de utilida-

des.⁷ Si se priva a una persona de una unidad de utilidad (o “util”) para entregársela a otra, la suma de utilidades permanece inalterada y, por definición, tampoco varía el bienestar social.

Otras funciones de bienestar social utilitaristas no llegan a esa conclusión y, por tanto, conducen a prescripciones políticas diferentes. Consideremos la función de bienestar social siguiente:

$$W = \text{Mínimo} (U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (7.3)$$

El bienestar social, según la Ecuación (7.3), depende exclusivamente de la utilidad de la persona que tiene la utilidad más baja. En ocasiones, este objetivo social se denomina **criterio maximin** porque consiste en hacer máxima la utilidad de la persona que tiene la utilidad mínima. El criterio *maximin* implica que la distribución de la renta debe ser absolutamente igualitaria, *excepto* en el caso de que las desviaciones que se produzcan respecto a la igualdad incrementen el bienestar de las personas que se encuentran en la peor situación. Imaginemos una sociedad formada por un individuo rico, Pedro, y otro pobre, Pablo, que trabaja para el primero. El Estado establece un impuesto sobre Pedro y entrega la recaudación a Pablo. Sin embargo, cuando se establece el impuesto, Pedro decide parar la producción y despedir a Pablo. Supongamos, además, que la renta que Pablo recibe del Estado es menor que la que pierde al quedarse sin empleo. En esta economía hipotética, la aplicación del criterio *maximin* admite la existencia de disparidades de renta.

El criterio *maximin* ha recibido una atención considerable, sobre todo desde que, filósofo John Rawls (1971) afirmara que puede atribuírsele una especial validez ética. La postura de Rawls se basa en el concepto de **estado original**, que es una situación imaginaria en la que las personas ignoran cuál será su posición social. Rawls sostiene que en el estado original las personas, precisamente porque no saben, en definitiva, si serán ricas o pobres, tendrán una opinión imparcial y justa acerca de los objetivos distributivos. Rawls argumenta, después, que en esta situación las personas adoptarían la función de bienestar social *maximin* porque proporciona un seguro ante la eventualidad de salir mal paradas. Las personas, ante el temor de encontrarse en el extremo inferior de la distribución de renta, preferirán que el nivel de renta de tal situación sea lo más alto posible.

El análisis de Rawls es controvertido. Una cuestión importante es por qué han de considerarse éticamente superiores las decisiones que la gente tome en el estado original. ¿Por qué debemos asignar una significación moral especial a los puntos de vista amorales y egoístas de los individuos que se encuentran en el estado original? Por otro lado, dada la perspectiva de Rawls sobre la validez ética del estado original, no resulta obvio que la defensa racional del interés individual conduzca al criterio *maximin*. Los agentes de decisión rawlsianos tienen tanta aversión al riesgo que no están dispuestos a dejar nada al azar. Es más probable, sin embargo, que las personas estén dispuestas a aceptar una pequeña probabilidad de ser muy pobres si la probabilidad de recibir una renta alta es elevada.

⁷ La Ecuación (7.2) no implica que la sociedad sea indiferente a la distribución de la renta, como se ha demostrado en la sección precedente.

Por último, los críticos sostienen que el criterio *maximin* puede tener implicaciones bastante peculiares. Feldstein (1976a, p. 84) plantea el siguiente escenario: “Se presenta una nueva oportunidad de aumentar el bienestar de los más desfavorecidos en una pequeña cantidad, pero para ello es necesario que todos los demás empeoren notablemente, excepto unas pocas personas que se harían extremadamente ricas”. Según el criterio *maximin*, como lo *único* relevante es el bienestar de la persona que está en peor situación, la sociedad debe realizar esta redistribución. Intuitivamente, sin embargo, esta opción resulta muy poco atractiva.

Redistribución de la renta eficiente en el sentido de Pareto

El análisis precedente sobre las funciones de bienestar social del tipo aditivo y *maximin* suponía que la redistribución de la renta necesariamente mejoraba la situación de algunas personas y empeoraba la de otras. La redistribución nunca constituía una mejora en el sentido de Pareto: un cambio que permitiera que todas las personas estuvieran tan bien como en la situación de partida. Esto es una consecuencia del supuesto de que la utilidad de cada persona depende solo de su propia renta. Supongamos, por el contrario, que las personas de renta alta son altruistas, es decir, que su utilidad no solo depende de su renta, sino también de la que tengan los pobres. En tales circunstancias la redistribución sí puede propiciar una mejora en el sentido de Pareto.

Supongamos que a Pedro (que es el rico) la satisfacción que le reporta darle un dólar de su renta a Pablo (que es el pobre), y hacer así una buena obra, le compensa del consumo al que tiene que renunciar. Al mismo tiempo, supongamos que la utilidad de Pablo se incrementa si recibe el dólar. En este caso, ambos individuos estarían mejor como consecuencia de la transferencia. En realidad, la eficiencia exige que la renta se redistribuya hasta que el aumento de utilidad que a Pedro le supone darle un dólar a Pablo sea exactamente igual a la pérdida de utilidad que implica consumir menos. A continuación, supongamos que a Pedro le resulta difícil realizar la transferencia por su cuenta, por ejemplo porque no tenga información suficiente sobre quién es verdaderamente pobre. Si el Estado se encargara de realizar la transferencia en su lugar, sin coste alguno, la eficiencia aumentaría.

Formalmente se trata de un problema de externalidades. El comportamiento de Pablo (su consumo) afecta al bienestar de Pedro de manera externa al mercado. Como ocurre en tales casos, el Estado podría aumentar la eficiencia. Llevando esta línea de razonamiento al extremo, la redistribución de la renta puede ser contemplada como un bien público, porque la utilidad de todo el mundo se ve afectada por el grado de desigualdad. Supongamos que todas las personas se sintieran mejor si la distribución de la renta fuera más igualitaria. No obstante, nadie está dispuesta a ser la única que transfiera recursos a la gente pobre. Si el Gobierno utiliza su poder coercitivo para obligar a *todos* los ricos a redistribuir renta a favor de los pobres, la eficiencia económica aumentará.

El hecho de que el altruismo sea, sin lugar a dudas, un elemento importante del comportamiento humano no significa que la mayor parte de los programas públicos de redistribución de la renta se expliquen por motivos altruistas. Este argumento *presupone* que, en ausencia de coacción, las personas ayudarán a los pobres con cantidades inferiores a las eficientes. Hay quien opina, en cambio,

que si la gente verdaderamente desea ayudar a los pobres lo acaba haciendo, como atestiguan los miles de millones de dólares de donativos que se realizan cada año.

También puede haber razones egoístas que favorezcan la redistribución de la renta. Por un lado, siempre hay alguna posibilidad de que, por circunstancias que escapan a nuestro control, acabemos convirtiéndonos en pobres. Una política distributiva es, en cierto sentido, como un seguro. Cuando estamos bien, pagamos “primas” en forma de impuestos a favor de quienes se encuentran en situación de pobreza. Si vienen malos tiempos, la “póliza” salda la cuenta y recibimos ayuda. La idea de que el Estado debe proporcionar una red de seguridad es antigua. En el siglo XVII, el filósofo de la política Thomas Hobbes (1651, pp. 303-4) señalaba que, “mientras sean muchos los hombres que se vean *accidentalmente* incapacitados para mantenerse con el fruto de su trabajo, no deben encomendarse a la caridad de personas privadas, sino que deben ser mantenidos, en la medida en que lo requieran las necesidades de la naturaleza, por las leyes de la comunidad” (el énfasis es añadido).

Por otro lado, algunas personas sostienen que los programas de redistribución de renta propician la estabilidad social. Si las personas pobres se vuelven *demasiado* pobres, pueden involucrarse en actividades antisociales como crímenes y revueltas. Un hombre de negocios noruego que comentaba el enorme sistema redistributivo vigente en su país, dijo: “Puede que sea muy costoso, pero hay paz social”. No obstante, la conexión entre la estabilidad social y los cambios en la distribución de la renta no está tan clara. Algunos analistas sociales consideran que, al menos en los Estados Unidos, la distribución de la renta no ha tenido gran importancia política, tal vez debido a una vena individualista en el carácter de su ciudadanía (Kristol, 1997).

Perspectivas no individualistas

Las posturas sobre la distribución de la renta que por el momento se han analizado tienen diferentes implicaciones, pero comparten la misma visión utilitarista. En todas ellas, el bienestar social se concibe como alguna función de las utilidades individuales, y las características que debe tener la política de redistribución óptima se *derivan* de la función social de bienestar. Algunos pensadores se han aproximado al problema partiendo de la base de que la distribución de la renta no debe depender de los gustos individuales. Como señala Fair (1971, p. 552), Platón sostenía que, en una buena sociedad, la renta de las personas más ricas debe ser como máximo cuatro veces mayor que la renta de las más pobres. Una idea próxima es la de que la desigualdad es indeseable *per se*. Supongamos, por ejemplo, que aumentan los ingresos de las personas de renta alta sin que empeoren las personas de renta baja. De acuerdo con los análisis utilitaristas habituales, sería bueno para la sociedad, pero quienes se oponen a la desigualdad lo considerarían malo. Para muchas personas de este último grupo, las rentas deben estar distribuidas igualitariamente por principio.⁸

Una postura menos extrema defiende que solo determinados bienes esenciales deben distribuirse igualitariamente. Esta postura se denomina en ocasiones **equidad categórica**. En algunos casos, esta perspectiva goza de un considerable atractivo. La mayoría de las personas consideran que el derecho a votar debe ser distribuido igualitariamente, y lo mismo ocurre con el consumo de ciertos alimentos básicos en

8 Esta postura es notablemente más extrema que la defendida por Rawls, quien acepta la desigualdad siempre que se eleve el bienestar de las personas peor situadas.

tiempo de guerra. La aplicación de la equidad categórica a otros bienes es más controvertida. La educación primaria de todos los niños y niñas ¿debe tener la misma calidad, o es justo permitir que algunas familias puedan pagar por una educación de mayor calidad? ¿deben recibir todas las personas el mismo tipo de atención sanitaria? Evidentemente, delimitar el alcance de los bienes y servicios esenciales es bastante complicado.

Curiosamente, es posible racionalizar una noción parecida a la equidad categórica utilizando las herramientas de la economía del bienestar convencional. Supongamos que a Enrique le preocupa el bienestar de Catalina. Concretamente, la utilidad de Enrique depende de su renta propia y del nivel de *consumo de alimentos* que realice Catalina (no ya de su *renta*). Esto puede explicarse porque Enrique no aprueba que Catalina consuma otros bienes. Por tanto, el consumo de alimentos de Catalina genera una externalidad positiva. Según el razonamiento desarrollado en el Capítulo 5, puede incrementarse la eficiencia si se subvenciona el consumo de alimentos de Catalina, o también, si se le suministran los alimentos directamente. En resumen, cuando lo que preocupa a los donantes es que los perceptores consuman determinados bienes, puede decirse que una política que redistribuya renta en forma de tales bienes constituye un intento de corregir una externalidad.

Consideraciones adicionales

Procesos vs. resultados. Las posiciones discutidas hasta ahora dan por hecho que las rentas de las personas son de propiedad común, con lo que pueden ser redistribuidas como “la sociedad” estime conveniente. No se presta ninguna atención a la justicia de los procesos a través de los cuales se determina la distribución inicial de la renta, ni de los procedimientos empleados para redistribuirla. Algunas personas argumentan, por el contrario, que la distribución de la renta debe considerarse justa si lo es el *proceso* que da lugar a ella. En los Estados Unidos, por ejemplo, existe la creencia popular de que si se asegura la “igualdad de oportunidades” para todos (definida de algún modo), el resultado subsiguiente será justo, *con independencia* de la particular distribución de la renta que llevara aparejada. Por lo tanto, si el proceso de generación de la renta es justo, el Estado no debe intervenir en la redistribución de la renta.

En esta misma dirección, el filósofo Robert Nozick (1974) ha atacado el empleo que se hace de los principios utilitaristas para justificar ciertos cambios en la distribución de la renta. Argumenta que la cuestión de cómo debe “la sociedad” redistribuir sus rentas carece de sentido, ya que “la sociedad” en sí misma no tiene renta alguna para distribuir. Solamente *las personas* reciben renta y la única justificación posible de la actividad redistributiva del Estado es que el sistema de propiedad imperante sea incorrecto por algún motivo. La aproximación de Nozick traslada el énfasis de la búsqueda de una “buena” función de bienestar social al establecimiento de un “buen” sistema de normas que rijan el funcionamiento de la sociedad. El problema estriba en la forma de evaluar los procesos sociales. Resulta difícil juzgar un proceso con independencia de los resultados que genera. Si un “buen” conjunto de normas provoca resultados indeseables, ¿puede considerarse que las normas son adecuadas? Dicho esto, algunas personas sostienen que la distribución de la renta que genera el mercado es correcta según ciertos criterios de justicia: “el mercado recompensa el trabajo duro, la diligencia, la honestidad, la austeridad, etc., y esto se acomoda bien con la mayor parte de las concepciones de la justicia... La clave... no es

que la distribución que resulta del mercado sea totalmente justa, sino que, en un sentido amplio, es probable que se acerque más que otras alternativas a la idea de justicia de la mayoría de la gente” (Browning, 2002, p. 511).

Movilidad social. Otro argumento contrario a la acción redistributiva del Gobierno es que, con suficiente movilidad social, la distribución de la renta no resulta particularmente interesante desde el punto de vista ético. Es posible que quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución de la renta (o sus hijos) en el futuro vayan a ocupar posiciones más altas en la escala económica. Al mismo tiempo, otras personas previsiblemente perderán posiciones, al menos en términos relativos. Si esto es así, incluso las estadísticas de distribución que permanecen relativamente constantes a lo largo del tiempo no reflejarán buena parte del movimiento que se produce *dentro* de la distribución de la renta. El hecho de que las personas que están en el extremo de la distribución sean realmente pobres puede no ser un gran problema social si quienes se encuentran en esta situación cambian a lo largo del tiempo. Es significativo que esta idea resulte consistente con los datos que ofrecen las encuestas sobre actitudes sociales respecto a la distribución de la renta: en la medida en que se percibe que existen oportunidades de movilidad social ascendente, incluso personas relativamente pobres afirman que no respaldan las políticas redistributivas (Alesina y La Ferrara, 2001).

Se han realizado diversos estudios sobre movilidad en la escala de la renta. De acuerdo con los cálculos de Gottschalk (1997, p. 37), solo el 42 por 100 de las personas que en 1974 estaban en el quintil más bajo de la distribución de ingresos permanecía en la misma posición en 1991. Únicamente el 54 por 100 de quienes en 1974 estaban en el quintil superior seguían en él en 1991. Claramente, los Estados Unidos no son una sociedad estratificada. Por otra parte, probablemente no haya suficiente movilidad como para convencer a los utilitaristas de que la desigualdad de la renta es una cuestión sin importancia.

Corrupción. Un argumento a favor de las políticas redistributivas es que una desigualdad extrema puede llevar a la subversión de las instituciones legales, políticas y reguladoras. Una sociedad no puede prosperar económicamente si los derechos de propiedad no están asegurados. Ello se debe a que el crecimiento económico requiere inversión, y la gente no invierte si teme que le puede ser arrebatada su propiedad, sea por otras personas o por el Gobierno. La desigualdad extrema es relevante porque, si algunas personas son mucho más ricas que otras, pueden utilizar parte de su dinero para corromper el proceso político y los tribunales, de forma que les permita robar impunemente a otras personas. Glaeser y Shleifer (2002b) han encontrado evidencias de que, en países donde el Estado de derecho es relativamente débil (como las economías en transición de Europa del Este), la desigualdad ejerce una influencia negativa sobre el crecimiento económico.

de gasto sobre la distribución de la renta real se denomina **incidencia del gasto público**. El Gobierno influye en la distribución de la renta a través de los impuestos y de las políticas de gasto (la discusión de los efectos impositivos se realizará en el Capítulo 12). Es difícil determinar la incidencia del gasto público por las razones que a continuación se exponen.

Efectos sobre los precios relativos

Supongamos que el Gobierno decide subsidiar el consumo de vivienda a las familias de renta baja. ¿Cómo afecta esta medida a la distribución de la renta? La primera intuición indica que las personas que obtengan el subsidio se beneficiarán a costa de quienes pagan los impuestos. Si estas personas tienen rentas más elevadas que quienes perciben los subsidios, la distribución de la renta será, ahora, más igualitaria.

Desafortunadamente, esta sencilla explicación puede conducir al equívoco. Si el subsidio induce a las personas pobres a demandar más vivienda, el coste *pre-subsidio* de las viviendas puede elevarse. Si esto sucede, quienes perciben los subsidios no se benefician completamente de él porque los propietarios se harían con una parte de las ganancias. Sin embargo, la teoría no puede por sí sola determinar cuánto subirán los precios, si es que suben. Como se muestra en el Capítulo 12, todo dependerá de la forma que tengan las curvas de oferta y de demanda de vivienda.

Un programa de subsidios para vivienda también afecta a las rentas de las personas que poseen los factores productivos que se emplean en la construcción. Aumentan, por tanto, los salarios de los trabajadores de la construcción y los precios de los materiales de construcción. Si los propietarios de estos insumos pertenecen a clases medias y altas, la distribución de la renta tenderá a ser más desigual.

En general, cualquier programa público provoca una serie de cambios encadenados en los precios, que afectan a la renta de las personas tanto por ser consumidoras de bienes como por ser propietarias de factores productivos. Si un programa de gasto eleva el precio relativo de un bien que usted consume de forma intensiva, le coloca en una situación peor, en igualdad de circunstancias. De forma parecida, un programa que eleve el precio relativo del factor que usted ofrece contribuirá a mejorar su situación. El problema es que resulta muy difícil determinar todas las variaciones de precios que se producen a consecuencia de una medida concreta. Por razones prácticas, los economistas normalmente se ven forzados a suponer que las políticas benefician solamente a sus destinatarios, y que los efectos sobre la distribución de la renta de otras posibles variaciones de precios no son relevantes. En muchos casos, se trata, probablemente, de un supuesto adecuado.

Bienes públicos

Una buena parte del gasto público se destina a bienes públicos: bienes que pueden ser consumidos simultáneamente por más de una persona. Como se señaló en el Capítulo 4, el mercado no puede obligar a la gente a revelar cuánto valora los bienes públicos. Pero si desconocemos la valoración que cada familia hace de un bien público, ¿cómo podemos determinar su impacto sobre la distribución de la renta? El Estado gastó en defensa alrededor de 349.000 millones de dólares en 2002. ¿Cuánto aumentó, en dólares, la renta real de las familias como consecuencia de este gasto?, ¿se beneficiaron todas en la misma cuantía? Si no fue así, ¿se beneficiaron menos los pobres que los ricos, o sucedió al revés?

Es imposible responder a cuestiones como estas de manera definitiva. Desafortunadamente, respuestas alternativas basadas en supuestos igualmente admisibles tienen

implicaciones muy diferentes. Menchick (1991) examinó las consecuencias distributivas del gasto en bienes públicos, tales como la defensa, empleando dos supuestos diferentes: *a)* la participación de cada familia en el beneficio es proporcional a su renta, y *b)* esa participación es proporcional al número de personas que componen el hogar. Según el supuesto *a)*, el quintil más bajo de la población vería aumentar su renta en el 3,8 por 100, como consecuencia del gasto de defensa, mientras que según el supuesto *b)*, su renta se incrementaría en un 14,6 por 100 gracias a dichos gastos. Los resultados son, pues, muy sensibles a los supuestos de partida.

Valoración de las transferencias en especie

En las últimas décadas, el Departamento de Agricultura ha entregado más de 3.000 millones de libras de excedentes de queso, mantequilla y leche en polvo a los estadounidenses pobres. El programa de excedentes alimenticios constituye un ejemplo adecuado de política de transferencias en especie. A menudo, pensamos que las transferencias en especie se dirigen a las personas de bajas rentas: nos vienen a la mente los cupones de comida, la asistencia médica (Medicaid) y las viviendas. No obstante, personas de renta media y alta también se benefician de las transferencias en especie. Un caso destacado es la educación.

A diferencia de los bienes públicos puros, las transferencias en especie no son consumidas por todo el mundo. Sin embargo, resulta difícil estimar el valor que tienen para sus beneficiarios. Un supuesto conveniente es considerar que un dólar gastado por el Gobierno en una transferencia en especie equivale a un aumento de un dólar en la renta de quien la recibe. Desafortunadamente, no hay ninguna razón para sostener que las transferencias en especie sean valoradas por sus beneficiarios a razón de un dólar por dólar.

Para comprender por qué, pongamos por caso que Juana, una perceptora de ayudas públicas representativa, reparte su renta mensual de 300 dólares entre el consumo de queso y el consumo del “resto de los bienes”. El precio de mercado del queso es de 2 dólares por libra, y las cantidades del “resto de los bienes” se miden de forma que el precio por unidad sea de 1 dólar. En el Gráfico 7.2, el consumo de queso de Juana se mide en el eje horizontal, y su consumo del “resto de los bienes” en el vertical. La restricción presupuestaria de Juana es la línea AB .⁹ Suponiendo que hace máxima su utilidad, consumirá la combinación E_1 , que se compone de 20 libras de queso y de 260 unidades del resto de los bienes.

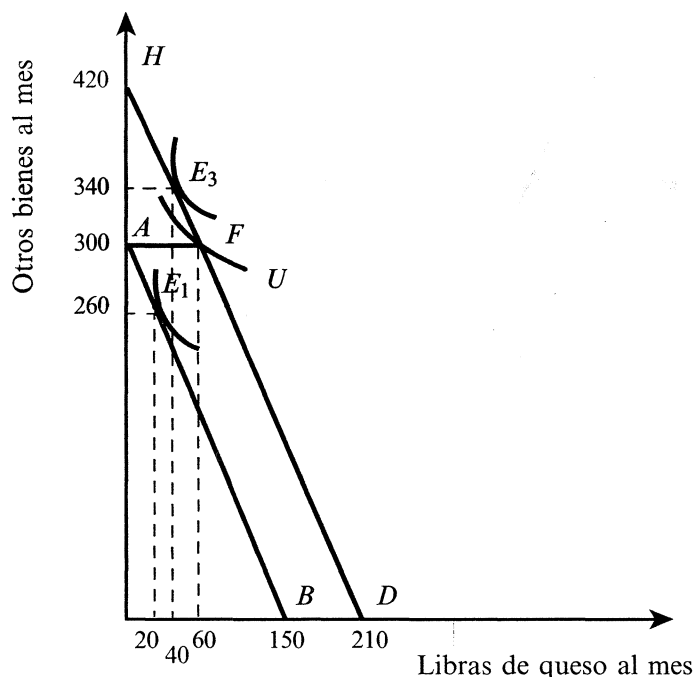
Supongamos, ahora, que el Gobierno entrega a Juana 60 libras de queso al mes y que se le prohíbe expresamente venderlas. ¿Cómo cambia su situación si se establece el programa del queso? Sea cual sea la cantidad que consuma del resto de los bienes, Juana puede consumir ahora 60 libras más de queso que antes. Geométricamente su nueva restricción presupuestaria se encuentra 60 unidades a la derecha de cada punto de la recta AB , y se representa por la figura AFD . La curva de indiferencia más alta que puede alcanzarse, dada la restricción AFD , es la curva U del Gráfico 7.2, que toca a la restricción en su esquina (o sea, en el punto F , donde la cantidad de queso que consume Juana es 60, y la que consume del resto de los bienes es 300).

Si lo comparamos con su cesta de consumo original, vemos que ha aumentado tanto el consumo de queso como el del resto de los bienes. Puesto que el Estado le

⁹ Los detalles para la construcción de las restricciones presupuestarias se pueden ver en el Apéndice final del libro.

GRÁFICO 7.2.

Las transferencias en especie conducen a un nivel de utilidad inferior que las transferencias monetarias



proporciona queso de forma gratuita, Juana puede emplear el dinero que hubiera gastado en queso en la compra del resto de los bienes.

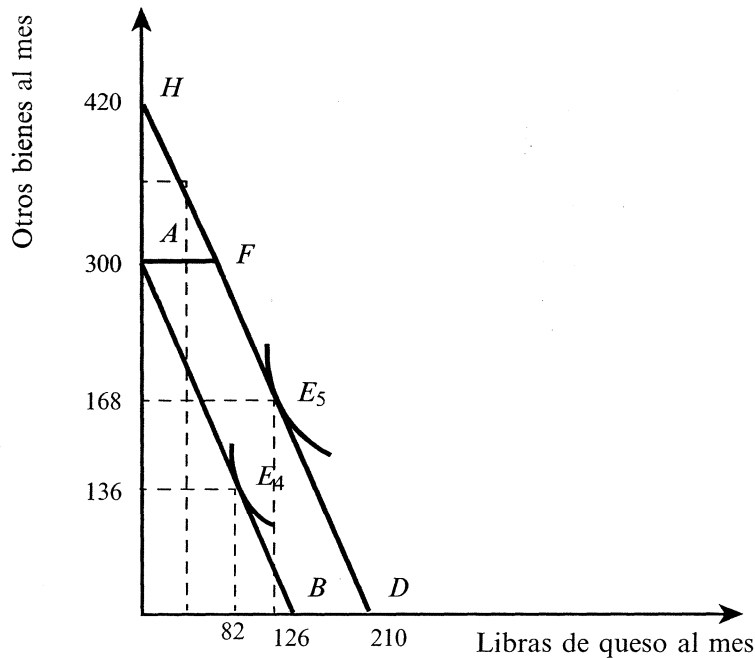
Supongamos ahora que el Gobierno, en lugar de entregar a Juana 60 libras de queso, le entrega dinero en efectivo en una cuantía equivalente a su valor de mercado, es decir, 120 dólares (= 60 libras x 2 dólares la libra). Un aumento de la renta de 120 dólares conduce a una restricción presupuestaria que está situada exactamente 120 unidades por encima de cada punto de la recta AB, o sea, la recta HD del Gráfico 7.2. Debemos tener en cuenta que la transferencia monetaria permite a Juana consumir a lo largo del segmento HF. Esta oportunidad no era posible con el programa del queso porque a Juana no se le permitía intercambiar el queso público por ningún otro bien.

Dada la restricción presupuestaria HD, Juana hace máxima su utilidad en el punto E₃, donde consume 40 libras de queso y 340 unidades del resto de los bienes. Si comparamos los puntos E₃ y F, llegamos a la conclusión de que: 1) con el programa de transferencias monetarias, Juana consume menos queso y más de otros bienes que bajo el programa de transferencias de queso, y 2) 120 dólares de queso no colocan a Juana en una situación tan buena como 120 dólares de renta. Puesto que E₃ está en una curva de indiferencia superior a la del punto F, la transferencia monetaria mejora su situación. Intuitivamente, el problema que tiene el programa de queso es que fuerza a Juana a consumir la totalidad de las 60 libras de ese producto. Ella hubiera preferido vender una parte del queso y gastar los ingresos en la compra de otros bienes.

¿Es siempre peor una transferencia en especie que su equivalente monetario? No necesariamente. El Gráfico 7.3 recoge la situación de Luis, cuya renta es idéntica a la de Juana y que, por tanto, debe hacer frente a la misma restricción presupuestaria (AB antes del programa de queso y AFD después). Sin embargo, Luis tiene diferentes gustos y, por eso, también una serie diferente de curvas de indiferencia. Antes del

GRÁFICO 7.3.

Una transferencia en especie puede conducir al mismo nivel de utilidad que una transferencia monetaria.



subsidio, Luis hace máxima su utilidad en el punto E_4 , donde consume 82 libras de queso y 136 unidades de otros bienes. Después de recibir el subsidio consume 168 unidades de los otros bienes y 126 libras de queso. Luis, por tanto, no estaría mejor con una transferencia monetaria, porque el punto que prefiere de la recta HD también es alcanzable con el subsidio del queso. Como Luis está encantado de consumir más 60 libras de queso, la restricción de que consuma al menos de 60 libras no le causa ningún perjuicio.

En definitiva, no puede saberse con certeza si una transferencia en especie será valorada en menor medida que una transferencia directa de renta. En último extremo, la respuesta debe hallarse a través del análisis empírico. En este sentido, varios estudios sobre las pautas de consumo de las personas pobres indican que a cada dólar recibido en concepto de subsidio para vivienda solo se le da un valor de 90 centavos, aproximadamente, de dinero en efectivo (Crews, 1995).¹⁰

Otro problema que plantean los programas de transferencias en especie es que, normalmente, implican importantes costes administrativos. En el programa de queso que acabamos de discutir, se incurre en costes de almacenamiento, transporte y distribución (los costes son tan elevados que algunas comunidades deciden no participar en el programa). De manera similar, los costes administrativos del programa de cupones de comida podrían reducirse si sus beneficiarios recibieran simplemente cheques, en lugar de cupones canjeables por alimentos.

Justificación de las transferencias en especie

Como demostraremos en el capítulo siguiente, las transferencias en especie que tienen que ver con alimentos, vivienda y atención sanitaria constituyen una parte importante de la política de mantenimiento de rentas de los Estados Unidos. Si las

¹⁰ La estructura de los programas de vivienda difiere en cierto modo del programa del queso que acabamos de analizar, porque los beneficiarios tienen que pagar una parte del precio de la vivienda. Pero la idea básica es la misma. Para más detalles, véase el próximo capítulo.

transferencias en especie son para quienes las perciben menos satisfactorias que las monetarias, y acarrear mayores costes administrativos, ¿qué justifica su existencia? Hay varias explicaciones posibles. Algunas se relacionan con nuestras discusiones previas en torno a cuestiones normativas. Concretamente, existe alguna evidencia de que la equidad categórica resulta ser un importante factor de la política distributiva. Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos estableció explícitamente en una ocasión que constituía un objetivo nacional garantizar “una casa decente y un entorno vital adecuado para cada familia americana”. Adviértase la diferencia que existe entre este objetivo y el de garantizar la “renta suficiente para que cada familia americana pueda vivir en una casa decente, si así lo decide”

Además, las transferencias en especie pueden contribuir también a reducir el fraude al sistema de protección social. Hasta ahora, hemos dado por hecho que no existen problemas para determinar quién tiene derecho a recibir una transferencia y quien no. En realidad, esto no es verdad y, a veces, personas que no reúnen los requisitos exigidos se benefician de las ayudas. Las transferencias en especie pueden desanimar la solicitud de ayudas por parte de la gente que no reúna los requisitos porque, aunque algunas personas de clase media estén dispuestas a mentir para recibir dinero, mostrarán menor inclinación a cometer fraude para obtener un bien que realmente no desean. Esto ocurre especialmente en el caso de bienes de difícil reventa, como una vivienda pública. En el mismo sentido, las trabas a que se ven sometidos quienes reciben ayudas sociales (colas de espera, exigencia de rellenar múltiples impresos) pueden desanimar a quienes no tengan “verdadera necesidad”. Por tanto, existe una disyuntiva: por un lado, una persona pobre preferiría 500 dólares en dinero a 500 dólares en concepto de vivienda pública. Pero si los programas de transferencias en especie implican menos fraude, se podrán entregar más recursos a quienes verdaderamente los necesitan. No obstante, muchas personas opinan que el Estado pone más obstáculos administrativos de los que serían deseables a quienes reciben ayudas. Por ejemplo, en 2003, la Administración Bush propuso que, para recibir comidas escolares gratuitas, los estudiantes tendrían que aportar pruebas -como los recibos de nóminas- de que las rentas de sus padres fuesen suficientemente bajas. Este requisito fue considerado como una carga injusta para los niños.

Por último, las transferencias en especie son atractivas desde el punto de vista político porque suponen una ayuda no solo para quienes las reciben, sino también para los productores del bien en cuestión. Un programa de transferencias que incremente la demanda de vivienda beneficia a la industria inmobiliaria que, por tanto, se mostrará dispuesta a prestar su apoyo a la coalición política que defienda el programa. Del mismo modo, los intereses agrícolas han sido siempre firmes defensores de los cupones de comida. Cuando, hace algunos años, el estado de Oregón pidió permiso para transformar los cupones de comida en dinero efectivo, la idea fue bloqueada por los miembros del Congreso procedentes de estados agrícolas. De la misma manera, los empleados públicos que gestionan los programas de transferencias en especie les prestan apoyo político. Por ejemplo, los funcionarios del Departamento de Vivienda y Urbanismo tradicionalmente se oponen con firmeza a las propuestas de suprimir las viviendas subvencionadas a cambio de ayudas monetarias.

Estas razones que justifican las transferencias en especie no son mutuamente excluyentes, y, probablemente, todas ellas han influido en el diseño de las políticas.

Conclusiones

Hemos expuesto una amplia gama de opiniones sobre la conveniencia de que el Estado desarrolle políticas expresamente dirigidas a redistribuir la renta. La diversidad de puntos de vista comprende desde la defensa de la igualdad completa hasta la inacción. No resulta sorprendente la magnitud de las discrepancias. Fijar un objetivo distributivo es tanto como formalizar nuestras ideas sobre lo que constituye una buena sociedad, y esto siempre será controvertido. Las teorías de la distribución óptima de la renta son más normativas que positivas. No está claro, como veremos en el próximo capítulo, que ninguna de las teorías normativas sea consistente con las prácticas actuales de redistribución de la renta en EE.UU.

También hemos destacado las dificultades que entraña la definición de renta, así como la delimitación de los efectos que tienen las políticas públicas sobre la renta de cada persona. Las mediciones de la renta que se realizan antes de la intervención se calculan sobre una base anual, sin tener en cuenta el ciclo vital. No se incluyen muchas fuentes importantes de renta debido a las dificultades de medición. El cálculo de los efectos de los programas de gasto público tampoco es sencillo. Estos programas alteran los precios relativos y, en consecuencia, las rentas reales, de un modo difícil de concretar. Las transferencias a menudo adoptan la forma de bienes públicos y pagos en especie a los que es difícil asignar un valor monetario. Por tanto, cualquier evidencia relativa al modo en que los programas públicos alteran la distribución de la renta debe interpretarse con cautela.

Resumen

- Es difícil medir correctamente la extensión de la pobreza. Entre los problemas que plantean las cifras oficiales se encuentran los siguientes: a) solo incluyen los ingresos monetarios; b) no tienen en cuenta los impuestos; c) se basan en cifras de renta anual; d) no tienen en cuenta los cambios en la composición de los hogares.
- Si (1) el bienestar social es la suma de funciones de utilidad idénticas que dependen solo de la renta, (2) la utilidad marginal de la renta es decreciente y (3) la cantidad total de renta es fija, entonces la renta debe distribuirse de forma igualitaria. Se trata de supuestos muy estrictos, que si fueran suavizados darían lugar a resultados radicalmente diferentes.
- Según el criterio *maximin*, la mejor distribución de la renta es la que hace máxima la utilidad de la persona que posee menos utilidad. La validez ética de esta proposición es controvertida.
- La distribución de la renta puede considerarse como un bien público: todas las personas obtienen utilidad del hecho de que la renta esté distribuida equitativamente, pero la coacción estatal es necesaria para conseguir la redistribución. La redistribución eficiente en el sentido de Pareto se produce cuando no empeora la situación de nadie como consecuencia de una transferencia.
- Otras perspectivas sobre la distribución de la renta no se basan en las teorías utilitaristas. Algunas personas sostienen que la distribución igualitaria de la renta, o al menos de ciertos bienes, es un principio básico. Otras argumentan que la distribución de la renta es irrelevante si esta se produce a través de un proceso "justo".
- Un programa público puede cambiar los precios relativos provocando pérdidas y ganancias a distintas personas. Como es difícil identificar todas las variaciones de precios, los economistas

se centran en los precios de los mercados directamente afectados.

- Debido a que la gente no revela cuánto valora los bienes públicos, es complicado determinar cómo afectan estos bienes a las rentas reales.
- Muchos programas públicos proporcionan bienes y servicios (transferencias en especie) en lugar de dinero. A sus beneficiarios no se les permite vender legalmente los bienes y servicios que reciben de

este modo. Si los beneficiarios prefieren consumir menos cantidad de la que reciben, el valor de la transferencia en especie es inferior a su valor de mercado.

- La frecuente utilización de los programas de transferencias en especie puede deberse al paternalismo, a la equidad categórica, a su viabilidad administrativa o a su atractivo político.

Cuestiones para el debate

1. "No me importa lo ricos que sean los más ricos. Me preocupa que se hagan ricos de forma poco ética y que utilicen sus riquezas de modo especialmente vulgar o repugnante... Me daría igual que perdieran su riqueza o que esta fuera sometida a fuerte imposición. Pero tampoco me importaría que la conservaran... Sin embargo, me resulta desagradable la pobreza de los más pobres... Esa situación merece, en mi opinión, nuestra preocupación más intensa. Creo que el enfoque actual sobre la desigualdad de la renta desvía la atención del país de este problema". (Stein, 1996, p. A14). ¿Está de acuerdo con esta opinión? ¿Es coherente con el utilitarismo?
2. Supongamos que existen solo dos personas, Simón y Caridad, que deben repartirse una renta fija de 100 dólares. La utilidad marginal de la renta para Simón es $UMg_S = 400 - 2R_S$ mientras que, para Caridad, la utilidad marginal es $UMg_C = 400 - 6R_C$, donde R_C y R_S son las cantidades de renta de Caridad y Simón respectivamente.
 - a. ¿Cuál es la distribución de la renta óptima si la función de bienestar social es aditiva?
 - b. ¿Cuál es la distribución óptima si la sociedad valora solo la utilidad de Caridad? ¿Cuál sería en el caso contrario? Razone sus respuestas.
 - c. Por último, explique cómo cambian sus respuestas si la utilidad marginal de la renta, tanto para Simón como para Caridad, es constante: $UMg_c = 400$ y $UMg_s = 400$.
3. Una medida de la extensión de la pobreza muy utilizada es la **brecha de la pobreza**, que mide la cantidad de recursos que sería necesaria para elevar la renta de todos los hogares hasta la línea de la pobreza. ¿Qué dificultades conceptuales presenta esa medida de la pobreza? [Pista: Si el Gobierno diese dinero a las familias pobres para llevarlas a la línea de la pobreza, ¿qué ocurriría con la oferta de trabajo? ¿Qué ocurriría con su renta antes de transferencias?].
4. Supongamos que el Estado obliga a que las empresas proporcionen guarderías a sus trabajadores. Supongamos además que el valor de mercado de una guardería provista por una empresa particular es de 5.000 dólares anuales. ¿Podemos llegar a la conclusión de que cada trabajador que se aproveche de la guardería aumentará su bienestar en 5.000 dólares anuales? (Pista: emplee un modelo en el que la persona pueda elegir entre dos bienes, "horas de guardería" y "el resto de los bienes").
5. Considere los programas públicos siguientes:
 - a. Entregar una computadora portátil a todo el alumnado del último año de primaria.
 - b. Ofrecer programas de actividades extraescolares gratuitas a los niños y niñas de familias humildes.
 ¿Cómo afectará cada uno de estos programas a la distribución de la renta?
6. Una economía está formada por dos personas, Lynne y Jonathan, cuyos niveles de utilidad vienen dados por U_L y U_J , respectivamente.
 - a. Suponga que la función de bienestar social es:

$$W = U_L + U_J.$$

La sociedad será, entonces, indiferente entre que se entregue un dólar Lynne o lo reciba Jonathan. ¿Verdadero o falso?

- b. Suponga ahora que la función de bienestar social es:

$$W = U_L + 8 U_J$$

La sociedad valora más la felicidad de Jonathan que la de Lynne ¿Verdadero o falso?

- c. Suponga, por fin, que la función de bienestar social es:

$$W = \min (U_L, U_J)$$

En esta sociedad, la distribución óptima de la renta es la igualdad completa ¿Verdadero o falso?

7. Considere el modelo de transferencias en especie del Gráfico 7.2. Suponga que es ilegal que quien recibe el queso lo revenda. Sin

embargo, existe un mercado negro en el que se puede vender el queso a un dólar la libra. Muestre cómo influye sobre la restricción presupuestaria individual la existencia de dicho mercado negro. ¿Mejora su situación?

8. La utilidad de Sherry es U_S , y su renta R_S . La utilidad de Marsha es U_M , y su renta R_M . Suponga que:

$$U_S = 100 Y_S^{1/2} \text{ y } U_M = 100 Y_M^{1/2} + 0,8 U_S$$

Defina qué es la **redistribución eficiente en el sentido de Pareto**, y explique por qué dicho concepto es relevante en este caso. Suponga que las rentas iniciales de Sherry y Marsha son de 100. Si suponemos que la función de bienestar social es aditiva, ¿cómo afecta al bienestar social que se le quitan a Marsha 36 dólares, y se entregan a Sherry?

Referencias escogidas

ATKINSON, ANTHONY B. (1983): *The Economics of Inequality*. Oxford, Oxford University Press. [ed. cast.: *La economía de la desigualdad*. Barcelona: Crítica, 1981]

BROWNING, EDGAR K. (2002): "The Case Against Income Redistribution", *Public Finance Review*, 30 (noviembre), pp. 509-30.

GOTTSCHALK, PETER (1997): "Inequality, Income Growth, and Mobility. The Basic Facts", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (primavera), pp. 21-40

JORGENSEN, DALE W. (1998): "Did We Lose the War on Poverty?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12 (invierno), pp. 79-96.