

Autores como Rawls, Harsany y Sen plantean que la justicia se puede introducir en la teoría de la elección social de dos maneras: a) relacionada con la equidad para justificar determinadas funciones de bienestar social. Una asignación de los recursos es justa si los individuos son capaces de ponerse de acuerdo si no supieran qué posición podrían ocupar ellos mismos en la sociedad. Rawls suponía que, de esta manera, una asignación justa era aquélla que tenía más en cuenta a la persona peor situada en la sociedad (criterio de maximin); b) el concepto de justicia se ha utilizado para poner en duda algunas funciones de bienestar ya sean del tipo Samuelson o del tipo Arrow e incluso el propio criterio de Pareto. Para Amartya Sen los individuos tienen derechos que deben ser respetados por cualquier función social de bienestar.

### Mediciones de la desigualdad

Entre los métodos más utilizados, se encuentra, en primer lugar, la curva de Lorenz de una distribución de rentas, que es una función que indica la proporción de renta respecto del total, poseída por cada porcentaje de la población acumulada una vez ordenados los individuos de forma creciente según su nivel de renta, esto es, de más pobre a más rico. El índice de Gini mide lo alejada que una distribución (curva de Lorenz) se encuentra de la distribución perfectamente igualitaria (línea de 45º). Existen otros índices que verifican propiedades normativas que los hacen más atractivos; entre ellos se encuentra la denominada familia de índices de Theil y los llamados índices éticos o normativos, que miden la desigualdad en términos de la pérdida de bienestar social debida a la dispersión de las rentas.

### Renta de garantía de ingresos

También conocida como renta básica, consiste en un sistema de transferencias a las familias con insuficientes recursos económicos que permiten complementar los ingresos obtenidos (incluso por subsidios) hasta un límite determinado en relación con el salario mínimo interprofesional. Configurada a menudo como un derecho subjetivo, persigue cubrir las necesidades básicas de las personas evitando que caigan en el umbral de pobreza, que se calcula en función de la mediana de ingresos de la población y teniendo en cuenta reglas de equivalencia por tipo de unidad familiar.

### Sector público: marco y funciones

El sector público en España está configurado por: a) Administraciones de los órganos constitucionales (Casa de su Majestad el Rey, Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial); b) Administración central del Estado (Departamentos ministeriales y órganos con dotaciones diferenciadas en el presupuesto del Estado) y administraciones instrumentales (organismos autónomos, sociedades estatales, entidades con estatuto jurídico especial y Administración de la Seguridad Social); y c) Sector público no estatal (comunidades autónomas, corporaciones locales, universidades, consorcios). En la Constitución española se señala que la actividad económica del país se desenvuelve en el marco de una economía de mercado donde se reconoce la libertad de empresa junto con la intervención de los poderes públicos para garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad. Igualmente se contempla la posibilidad de que el sector público se reserve recursos o servicios especiales y la intervención de empresas cuando sea de interés general. Por otra parte, se expresan los criterios de actuación de la administración pública: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

## Estado de bienestar y gobierno multinivel

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

### Déficit público

El déficit se define como la diferencia entre el total de los gastos públicos (excluido el gasto por amortizaciones de deuda pública) y el total de sus ingresos (excluidos los ingresos por empréstitos). La brecha entre estas dos variables refleja la necesidad de financiación pública que ha de cubrirse con nueva deuda, con recursos provenientes del banco central o con otras fuentes como la venta de activos. Además del déficit convencional (conocido también como déficit total o financiero), existen otras definiciones de déficit que tienen propósitos específicos. Las más comunes son el déficit corriente, el déficit primario, el déficit operacional y el déficit estructural o cíclicamente ajustado. El *déficit corriente* excluye las operaciones de ingresos y gastos públicos relacionadas con la cuenta de capital, tal como se desglosan en las cuentas contables de las empresas privadas. El ahorro (o desahorro) corriente que surge de esta medición cuantifica las necesidades de deuda para financiar los programas de inversión. El *déficit primario* excluye de los gastos totales el pago de intereses netos sobre la deuda pública. En este sentido trata de medir la posición discrecional que tiene el gobierno sobre el presupuesto y, al mismo tiempo, el grado de éxito que registra para encauzar sus finanzas por un sendero sostenible. Si al déficit primario se le añade el pago de los intereses, se obtiene el *déficit operacional*. Finalmente, con el propósito de aislar el efecto que tiene el ciclo económico sobre las cuentas fiscales, se define el *déficit estructural* o cíclicamente ajustado. Este indicador es de suma importancia porque permite evaluar la sensibilidad que tiene el presupuesto a la actividad económica y, asimismo, la discrecionalidad de la política fiscal.

Con el método del Fondo Monetario Internacional, el déficit estructural es aquel que se hubiera registrado en las cuentas públicas, si la economía hubiera crecido a su nivel potencial. El déficit estructural en un período se obtiene, en la práctica, por la diferencia entre el déficit que efectivamente se registró y su componente cíclico. El déficit cíclico está dado por la diferencia entre los gastos que efectivamente se registraron y los ingresos

tributarios ajustados por el ciclo. Los ingresos ajustados se definen por la diferencia entre los ingresos tributarios registrados y los ingresos potenciales.

## Equidad horizontal y vertical

El atributo de equidad horizontal indica que contribuyentes con igual capacidad contributiva deben ser tratados de igual manera por el sistema tributario. Un primer enfoque, atribuible a Feldstein, considera que un impuesto es horizontalmente equitativo cuando después de su aplicación se preserva la ordenación inicial. Es decir, si se organizan los hogares en orden creciente de ingreso equivalente, habrá equidad horizontal si la posición relativa de cada hogar es la misma, ya sea que el ordenamiento se realice con el ingreso antes de impuesto o después de impuesto. El segundo enfoque se aproxima más a la definición teórica de equidad horizontal, reemplazando el concepto de contribuyentes iguales, inexistentes en la práctica, por el de similares. Los índices que se construyen bajo este concepto suelen agrupar a los contribuyentes en pequeños tramos de renta y consideran iguales a todos los contribuyentes pertenecientes a un tramo. Con el análisis de la equidad vertical, se busca conocer si un impuesto analizado es progresivo y en qué grado lo es. Entre los indicadores ampliamente utilizados se encuentran la progresión de tasas medias, el índice de Kakwani y el índice de Reynolds-Smolensky. La progresión de tasas medias muestra la tasa efectiva del impuesto, definida como el cociente entre el impuesto y el ingreso, para los distintos percentiles de ingreso equivalente. El impuesto será progresivo si la tasa efectiva crece junto con el ingreso equivalente de los hogares. El índice de Kakwani compara la curva de Lorenz del ingreso equivalente de los hogares antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto. Permite concluir si un impuesto es o no progresivo y lo progresivo que es en términos de su distribución porcentual, pero no dice nada respecto de su contribución absoluta a la redistribución del ingreso. Una forma de responder a esta pregunta es comparando el índice de Gini del ingreso antes de impuestos con el índice de Gini del ingreso después del impuesto. Eso es lo que hace el índice de Reynolds-Smolensky (RS), que se define como la diferencia entre ambos índices. Si RS es mayor que cero, indica evidentemente que el impuesto es progresivo, pero además, el valor de la diferencia indica la contribución del impuesto a reducir o incrementar la desigualdad.

## Estado de bienestar

Se podría definir como el conjunto de políticas que: a) garantizan a los ciudadanos de una nación el acceso a servicios esenciales y de prestaciones básicas que los protegen de las contingencias propias del modelo de economía de mercado; b) regulan los mercados de trabajo; c) redistribuyen la renta en sentido progresivo. A los tres pilares tradicionales que son la sanidad, la educación y las pensiones, se le ha venido a unir más recientemente el llamado cuarto pilar: la atención de las personas en situación de dependencia. El nombre en castellano proviene del término inglés *Welfare State* forjado en los años cuarenta, que Marshall definía como una combinación especial de democracia, bienestar social y capitalismo.

## Fallos de mercado

Se produce cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente. Existen fallos de mercado en las siguientes situaciones: a) Provisión de bienes públicos. El consumo de un bien público puro no presenta problemas de rivalidad. Una vez suministrado, el hecho de que otra persona la consuma tiene un coste adicional de recursos igual a cero. El sector público debe intervenir para obtener financiación

y proveer de estos bienes (mediante impuestos y con capacidad de coacción); b) Externalidades. Efectos carentes de precio de las actividades de unos agentes sobre otros. El Estado debe internalizar las externalidades mediante la regulación, impuestos o subvenciones (solución pigouviana); c) Monopolio natural. Existencia de rendimientos crecientes a escala (economías de escala) con costes medios decrecientes. La producción es más eficiente por una única empresa. Intervención estatal en energía, telecomunicaciones, servicios postales, transportes aéreos y ferroviarios; y d) Información incompleta y asimétrica. Existen costes para que funcione el sistema económico (costes de transacción) además de problemas de riesgo moral, de selección adversa y problemas de agencia (es necesario incentivar al agente para que cumpla lo que desea el principal). La presencia de fallos de mercado es una condición necesaria pero no suficiente para la intervención pública. Ésta se recomienda si las ganancias de bienestar superan a los costes tanto los presupuestarios como los costes de administración sumadas a las distorsiones de la propia intervención pública.

## Federalismo fiscal y gobierno multinivel

La teoría del federalismo fiscal constituye el marco teórico en el que se contemplan los problemas derivados de la existencia de múltiples órganos de decisión con competencias económicas. El interrogante central del federalismo fiscal es: ¿cuál ha de ser el reparto de competencias económicas que debe realizarse entre los diferentes niveles de gobierno?, o lo que lo mismo ¿cuáles son las funciones idóneas de cada nivel territorial? Para ello hay que partir de las funciones económicas desempeñadas por la administración pública según Musgrave: 1) Estabilización. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos; 2) Asignación. La provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público; y 3) Distribución. Alteración de la distribución primaria de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social. Pues bien, la tesis tradicional sostiene que las funciones de estabilización y distribución deberían corresponder a la administración central, mientras que sólo la función de asignación debería ser descentralizada en aras de la mayor eficiencia que se logra cuando son los gobiernos territoriales subcentrales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales. Se descarta la descentralización de la función de estabilización porque exige la actuación conjunta de políticas monetarias y fiscales, y, aunque los gobiernos subcentrales cuenten con ciertas facultades en materia tributaria, los instrumentos más importantes están en manos de la autoridad estatal. En cuanto a la función redistributiva, se argumenta que la movilidad de los residentes dificultaría su atribución a los niveles subcentrales de gobierno, causando las migraciones de ciudadanos con un alto nivel de renta y la inmigración de los menos favorecidos («votar con los pies»). En el modelo clásico del federalismo fiscal sólo la función de asignación es susceptible de descentralizarse y así la provisión de bienes que constituye su contenido es atribuible a todos los niveles de gobierno. En cuánto a qué tipo de bienes debe suministrar cada jurisdicción, Oates sostiene que la administración territorial más amplia debería ser la que se ocupase de proporcionar los bienes caracterizados por economías de escala de población, mientras que aquéllos cuyo coste no se reduce a medida que se incrementa la demanda deberían ser responsabilidad de los gobiernos inferiores. Así se logra que cada región ajuste los bienes y servicios que provee a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, al tiempo que se permite una mejor asignación de los recursos productivos.