

# LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD

Autores: *Luis de Ayala Cañón*<sup>(a)</sup>  
*Rosa Martínez López*<sup>(b)</sup>  
*Jesús Ruiz-Huerta*<sup>(c)</sup>

P. T. N.º 16/01

(a) Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Castilla-La Mancha. Avda. de los Alfares, 44. 16002 Cuenca. Tel.: 969 179 100. Fax.: 969 179 107. [layala@ecem-ab.uclm.es](mailto:layala@ecem-ab.uclm.es).

(b) Área de Economía y Hacienda. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rey Juan Carlos. Paso Artilleros, s/n. 28032 Madrid. Tel.: 91 394 55 64. Fax: 91 394 56 91. [Rosamar@idecnet.com](mailto:Rosamar@idecnet.com).

(c) Departamento de Economía Aplicada IV. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Ciudad Universitaria, s/n. 28040 Madrid. Tel.: 91 394 55 64. Fax: 91 394 56 91. [Jrhuerta@eucmax.sim.ucm.es](mailto:Jrhuerta@eucmax.sim.ucm.es).

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el año 1998, la colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales está disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

N.I.P.O.: 111-01-007-0

I.S.S.N.: 1578-0252

Depósito Legal: M-23772-2001

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PRESTACIONES CONTRA LA POBREZA: PRINCIPALES ARGUMENTOS TEÓRICOS
3. LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN
4. LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES CENTRALIZADAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES
5. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES
6. CONCLUSIONES



## ABSTRACT

El objetivo de este trabajo es evaluar las desigualdades interterritoriales en la cobertura de los hogares con rentas más bajas que surgen de diseños alternativos de descentralización de las prestaciones asistenciales. En primer lugar, se revisan los principales argumentos del debate contemporáneo sobre la descentralización de las prestaciones asistenciales. En segundo lugar, se analizan las singularidades del modelo español en el contexto de la Unión Europea. En tercer lugar, se evalúa la desigualdad que genera en términos de capacidad adquisitiva la existencia de prestaciones con cuantías iguales para territorios con diferentes niveles absolutos de precios. Se definen, para ello, indicadores que recogen el diferencial en el coste de la vida y se construye un sistema específico de paridades regionales de poder adquisitivo. En el último apartado se analizan las desigualdades asociadas a los programas de rentas mínimas autonómicas, completamente descentralizados. Los resultados revelan que dichas desigualdades guardan un estrecho vínculo con la renta media y la capacidad presupuestaria de cada región.

**Keywords:** Rentas mínimas, redistribución, federalismo fiscal, precios regionales.

**JEL:** I38, H73.



## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas contra la pobreza han experimentado un notable cambio a lo largo de la última década. En la mayoría de los países, tanto de desarrollo industrial elevado como de renta per cápita baja, se han sucedido distintas reformas de los instrumentos de corrección de las desigualdades y de promoción socioeconómica de los colectivos más desaventajados. Se han alterado tanto sus supuestos tradicionales como los instrumentos escogidos para hacer frente a las necesidades de hogares e individuos.

Las razones de estas transformaciones son de diversa naturaleza y alcance. Influyen tanto los grandes procesos de cambio social como las necesidades concretas de renovación que surgen como consecuencia del funcionamiento de los sistemas de protección. Entre los cambios del primer tipo, destacan, sin duda, las modificaciones en los perfiles de la población objeto de estas políticas, junto a la creciente importancia de la restricción financiera. Los procesos de cambio laboral, junto con el mantenimiento en la mayoría de los países europeos de tasas de desempleo todavía elevadas y el crecimiento del empleo de bajos salarios, se unen a un profundo cambio demográfico, que se manifiesta, entre otras realidades, en un creciente envejecimiento de la población y en importantes cambios en la estructura de hogares. La respuesta de las políticas públicas a los nuevos retos se ha visto restringida, sin embargo, por crecientes límites en la dotación de recursos, que han condicionado el desarrollo de las posibles reformas.

Desde el punto de vista de los factores internos, el mantenimiento de tasas de pobreza todavía elevadas ha obligado a revisar los instrumentos destinados a la protección de los grupos más pobres de la población. Entre otras líneas de reforma, destaca el creciente énfasis en las medidas activas como medio preventivo de la posible cronificación de situaciones de dependencia o la puesta en marcha de modelos más plurales de gestión del bienestar social.

En el ámbito de las reformas organizativas de los sistemas de lucha contra la pobreza el cambio más destacado ha sido la búsqueda de un reparto más eficiente de competencias entre los distintos niveles de gobierno implicados en la protección de la población más vulnerable. En la mayoría de los países industrializados las administraciones regionales y locales han ido asumiendo mayores responsabilidades en la iniciativa pública contra la pobreza. Así, en la Unión Europea son pocos los países en los que los gobiernos territoriales no participan activamente en el desarrollo de medidas destinadas a combatir la insuficiencia de recursos. En Estados Unidos, la reforma del sistema de protección asistencial emprendida a mediados de los años noventa presentó como uno de sus rasgos más novedosos el aumento del margen de los estados para fijar las cuantías y las condiciones de acceso a los programas. Incluso en los países con menor renta



per cápita, la descentralización territorial de la cobertura de derechos de los ciudadanos más pobres también se ha generalizado<sup>1</sup>.

La progresiva asunción de competencias por parte de los niveles territoriales de gobierno se justifica por motivos muy variados, compatibles con distintas ideologías. La teoría económica ofrece argumentos de eficiencia y de preferencias sociales territorialmente distintas que aconsejan el reparto de responsabilidades en la lucha contra la pobreza. También desde el análisis económico, pero con planteamientos muy distintos, algunos autores encuentran en la creciente restricción presupuestaria de las Administraciones Centrales la principal razón explicativa de la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno (Campbell, 1991). Muy diferente es la justificación que procede de otras corrientes de opinión, que ven en la descentralización una clara oportunidad para la profundización democrática y la movilización de los actores sociales (Klugman, 1997). En dichos planteamientos subyace la creencia de que la intervención de las instituciones locales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la atención a los ciudadanos con menores recursos.

La realidad española no se ha mostrado ajena a este proceso de cambio. Una parte importante de los programas contra la pobreza se ha desarrollado a través de iniciativas territoriales. El ejemplo más conocido es el de las rentas mínimas, desarrolladas exclusivamente por los gobiernos autonómicos. Sin embargo, este desarrollo convive con la provisión centralizada de otros mínimos asistenciales específicos de importancia igual o mayor que las rentas mínimas. Tal es el caso de las pensiones no contributivas o de los subsidios asistenciales de desempleo. Esta combinación, caracterizada por una renta mínima general descentralizada y unos mínimos específicos completamente centralizados, dota a la experiencia española de cierta singularidad en el contexto de la Unión Europea.

Ante estas particularidades, los interrogantes que surgen sobre la posible eficacia de la descentralización de la protección asistencial parecen especialmente relevantes. El principal, sin duda, es el grado en que el modelo adoptado puede dar lugar a desigualdades interterritoriales relevantes en la cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. La provisión de distintas capacidades de gasto a los hogares pobres de distintas regiones, presente tanto en las prestaciones centralizadas –iguales cuantías para regiones con niveles de vida distintos– como en las descentralizadas –cuantías distintas para hogares con la misma insuficiencia de ingresos–, puede constituir una fuente importante de desigual-

---

<sup>1</sup> Los datos de Dillinger (1994) revelan que de los 75 países con más de cinco millones de habitantes y desarrollo económico bajo o con antiguo régimen socialista, 63 se habían embarcado a lo largo de la última década en algún proceso de descentralización territorial de la intervención social pública. Los límites y posibilidades de tales procesos se analizan en Ravallion (1998 y 1999).



dad interterritorial en la cobertura de los derechos sociales, dando lugar a un problema de diseño sub-óptimo de la protección social.

Este trabajo pretende ofrecer alguna respuesta a las cuestiones abiertas a través de distintas líneas de reflexión y análisis empírico. En primer lugar, se revisan de forma sucinta, algunos de los principales argumentos relativos a la eficacia o los límites de la descentralización de las prestaciones dirigidas a la población más pobre. En segundo lugar, se analizan los rasgos diferenciales de la experiencia española en el contexto de la Unión Europea. Se evalúa después el efecto sobre la igualdad implícito en el desarrollo de prestaciones asistenciales centralizadas, tomando como referencia el caso de las pensiones no contributivas. En cuarto lugar, se analiza la cuestión opuesta. Es decir, qué desigualdades puede generar un sistema descentralizado de lucha contra la pobreza, a partir de las experiencias autonómicas de rentas mínimas. El trabajo se cierra con la presentación de las principales conclusiones.

## **2. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PRESTACIONES CONTRA LA POBREZA: PRINCIPALES ARGUMENTOS TEÓRICOS**

El aumento de las competencias de los gobiernos territoriales en el desarrollo de acciones directas de lucha contra la pobreza suscita diversos interrogantes relacionados con la eficacia de esta opción frente a la alternativa de centralizar el diseño y la gestión de las prestaciones. Las preguntas relativas al diseño eficiente de sistemas descentralizados y los interrogantes sobre sus ventajas y límites han recibido una atención considerable en el análisis económico de las políticas redistributivas. Las teorías sobre el federalismo fiscal fijan como objetivo básico identificar qué nivel de gobierno debe encargarse del desarrollo de las distintas funciones de los poderes públicos.

En el caso concreto de las políticas redistributivas, el argumento tradicionalmente aceptado es que tal tarea debe atribuirse al gobierno central, dado que el principio de igualdad afecta al conjunto de los ciudadanos del país<sup>2</sup>. Un sistema que gravitara únicamente sobre las actuaciones de los gobiernos territoriales incurriría de un modo inevitable en serios problemas de inequidad horizontal. La descentralización puede implicar, como señalan Brown y Oates (1987), que, debido a desiguales restricciones presupuestarias, varíen de modo significativo las cuantías, con pagos más altos en las áreas geográficas en las que los pobres son sólo una fracción muy pequeña de la población.

---

<sup>2</sup> Ver Musgrave (1959), Oates (1972 y 1998) y Ladd y Doolittle (1982).



Una segunda línea argumental desfavorable a la descentralización descansa en la posible movilidad de los hogares de baja renta hacia las áreas geográficas con beneficios más elevados y de los hogares con rentas más altas hacia las zonas donde la presión fiscal necesaria para financiar las prestaciones sea menor (Gramlich, 1987). Entre otras implicaciones, cabe la posibilidad de que se apliquen cambios legislativos que traten de retener a los contribuyentes con mayor capacidad de pago o de favorecer la salida de los hogares más pobres mediante el establecimiento de cuantías más bajas que incentiven el traslado de los posibles titulares a otras jurisdicciones. A largo plazo, el desarrollo de comportamientos asimétricos entre regiones –reducir, por ejemplo, las cuantías cuando las área vecinas las elevan– podría dar lugar a un proceso competitivo de recorte de las prestaciones que derivaría en cuantías claramente insuficientes para reducir sustancialmente las tasas de pobreza<sup>3</sup>.

Tales argumentos exigen el contraste empírico para poder evaluar con rigor las posibilidades y límites de la descentralización. La mayoría de los estudios disponibles toman como referencia la realidad estadounidense, lo que limita la generalización de los supuestos anteriores a otras áreas geográficas. En los países de la Unión Europea, las tradiciones culturales son muy diferentes y los costes para la movilidad geográfica son elevados, como el alto precio de la vivienda o la presencia de mercados locales con tasas de paro sensiblemente superiores a las de Estados Unidos. En el caso de este último país, además, los datos disponibles no parecen suficientes para respaldar la creencia de que el sistema asistencial sea socialmente ineficiente por la movilidad geográfica de los beneficiarios y el comportamiento estratégico de los gobiernos territoriales.

Distintos estudios han tratado de evaluar el alcance de la migración de los hogares con menores ingresos hacia las jurisdicciones donde las prestaciones asistenciales son más elevadas<sup>4</sup>. Se han utilizado para ello tanto datos de sección cruzada (Southwick, 1981) como datos de panel (Gramlich y Laren, 1984), colectivos específicos, como los hogares monoparentales con sustentador principal femenino (Blank, 1988 y Levine y Zimmerman, 1995) o las mujeres jóvenes (Walker, 1994), así como distintos tipos de inmigrantes según la duración de la residencia fuera de la jurisdicción de origen (Borjas, 1999). El resultado final, sin

---

<sup>3</sup> Hay que considerar, además, que los flujos migratorios inducidos por las diferencias en el nivel de las cuantías podrían dar lugar a otros efectos externos. Tal es el caso, entre otros, de los obligados ajustes salariales, que podrían equilibrar los movimientos de población entre las distintas zonas. Wildasin (1991) expone las consecuencias de distintos efectos externos cuando existen diferentes programas de lucha contra la pobreza en cada área pero un mercado de trabajo común.

<sup>4</sup> Brueckner (1998) ofrece un excelente resumen tanto de la interpretación teórica de los movimientos migratorios de los hogares pobres en sistemas descentralizados y de los posibles comportamientos asimétricos de los estados como de la evidencia empírica disponible.

embargo, no es concluyente. Los estudios presentan una clara división respecto al signo y la importancia del efecto de las cuantías sobre los movimientos de los hogares de bajos ingresos. Mientras que la mitad de los trabajos parecen confirmar la existencia de este tipo de migraciones la otra mitad presenta el resultado contrario.

Otra cuestión distinta es, si a pesar de esa falta de confirmación empírica, los gobiernos territoriales desarrollan comportamientos concretos ante la posibilidad de que se produzcan movimientos migratorios. En los últimos años ha florecido una creciente literatura que trata de contrastar la posibilidad de que existan juegos asimétricos del tipo señalado anteriormente: los gobiernos de determinadas jurisdicciones podrían reducir las cuantías de sus prestaciones cuando en las áreas cercanas éstas se elevaran. La mayoría de los ejercicios que han tratado de validar este argumento han utilizado diversos modelos de regresión en los que la variable a explicar es el nivel de las prestaciones en una zona concreta, incluyendo entre las variables explicativas, aparte de las características socioeconómicas de cada estado, los baremos de las prestaciones en las áreas contiguas.

El análisis de las series temporales de beneficiarios y de los baremos de los programas realizado por Shroder (1995) no puede confirmar esa hipótesis. Figlio et al. (1998) la matizan, mediante la relajación del supuesto de que hay una respuesta automática y simétrica de cada gobierno territorial a los cambios en las cuantías de otros programas regionales. Sus resultados muestran que es mayor la respuesta que se produce ante una caída en las cuantías que cuando el cambio es al alza, aunque no son suficientemente significativos para corroborar la hipótesis de juegos asimétricos. Otros estudios que toman como referencia el gasto ejecutado en los programas en lugar de las cuantías revelan que existe un efecto positivo entre el crecimiento del gasto en prestaciones asistenciales en una zona determinada y las áreas vecinas (Case, Hines y Rosen, 1993 y Baicker, 2000). En el trabajo de síntesis más completo hasta la fecha, Brueckner (1998) encuentra más argumentos para la confirmación que para el rechazo de la hipótesis de comportamientos estratégicos de los gobiernos territoriales.

No obstante, como él mismo señala, los métodos de contraste habitualmente utilizados presentan varios problemas. Si la valoración social de las prestaciones asistenciales es similar en zonas vecinas, es probable que en las jurisdicciones "generosas" las cuantías sean altas y que lo mismo suceda en las áreas de su entorno. Tal realidad puede crear una falsa impresión de interacción estratégica –en este caso, de comportamientos simultáneos–, cuando lo que realmente se manifiesta es la existencia de problemas metodológicos difícilmente salvables para que los modelos sean capaces de controlar las preferencias sociales por la redistribución en distintas áreas.

Todos estos problemas no han evitado, como se señaló, que la descentralización haya ganado auge en la praxis de la acción pública contra la pobreza. No ha sido ajeno a ello el desarrollo paralelo de otra corriente de análisis en la que el postulado de que la descentralización territorial es una opción subóptima se ha sometido a una importante revisión crítica. Han surgido nuevas líneas de análisis que exigen una participación mayor de los gobiernos territoriales en las tareas redistributivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva concepción de la redistribución como un bien público local, la aparición de nuevos enfoques normativos de la teoría de la hacienda que incorporan funciones de bienestar social como fundamento de la existencia de gobiernos territoriales, o las teorías del “excedente de localización”, que ponen de manifiesto las dificultades para que en la práctica se registre la temida movilidad interjurisdiccional<sup>5</sup>.

Los argumentos favorables a la descentralización territorial de las prestaciones sociales giran, fundamentalmente, alrededor del concepto de preferencias sociales y de la mayor disponibilidad de información de los gobiernos locales y regionales<sup>6</sup>. Ante el problema de la información imperfecta con la que cuenta el gobierno central, se argumenta que son mayores las posibilidades de los niveles descentralizados de gobierno para conocer realmente las situaciones de desigualdad y pobreza entre sus propios ciudadanos. Las políticas uniformes de las medidas centralizadas obviarían las posibles variaciones territoriales en la extensión y la estructura de la pobreza. Incluso algunos de los autores que apelan a la movilidad como factor limitativo de la eficacia de la descentralización reconocen que en determinadas circunstancias la descentralización puede ser una opción eficiente (Brown y Oates, 1987 y Epple y Romer, 1991).

Se contraponen, sin embargo, a estos argumentos la rigidez de los supuestos necesarios para que tengan validez: que las preferencias de los ciudadanos difieran drásticamente entre zonas geográficas distintas y que existan mecanismos tanto para hacer explícitas esas preferencias como para que los responsables de la toma de decisiones respondan a ellas de modo automático<sup>7</sup>.

Para que la descentralización sea eficiente es necesario, además, que existan mecanismos compensadores en las fórmulas de financiación que limiten la posible generación de desigualdades y la generación de efectos externos adversos. Wildasin (1991) demuestra a través de un modelo en el que se proponen distintos equilibrios de Nash para definir situaciones alternativas de descentralización y contribuciones estatales, que las diferencias en las cuantías de los programas asistenciales pueden favorecer traslados de los contribuyentes a

---

<sup>5</sup> Un desarrollo de estos nuevos enfoques ante la implantación en España de las primeras experiencias de rentas mínimas autonómicas se encuentra en Melguizo (1990).

<sup>6</sup> Ver Pauly (1973) y Tresch (1981).

<sup>7</sup> Ver Klugman (1997).

otras jurisdicciones, dando lugar a una asignación interterritorial del trabajo ineficiente. Sin embargo, una política óptima de transferencias desde el gobierno central a las jurisdicciones, con asignaciones diferentes para cada territorio, puede reducir la carga fiscal de los hogares potencialmente migrantes. Para Wildasin, las áreas donde menos aceptación tienen las políticas asistenciales y donde las cuantías van a ser menores, por tanto, deberían recibir mayores transferencias del gobierno central –se asume que el tono de las políticas es el que marcan los hogares con mayores rentas y no los más pobres. Pero si la eficiencia de los sistemas descentralizados depende de las transferencias a las jurisdicciones no parecen existir razones entonces para no optar directamente por un sistema centralizado.

La consideración de las externalidades asociadas a los movimientos migratorios hace más compleja la valoración de las ventajas y los límites de cada opción. En este sentido, algunos autores han trasladado la discusión a las posibilidades de cada nivel de gobierno en el desarrollo de la función redistributiva como mecanismo compensador de los hogares más pobres ante las posibles consecuencias de shocks económicos adversos (Lee, 1998). En un sistema centralizado, el desarrollo de las prestaciones sociales facilita no sólo la redistribución desde los hogares ricos a los pobres sino también la redistribución desde las jurisdicciones que sufren un shock macroeconómico favorable hacia las que sufren otro de carácter adverso. Por esa misma razón, la posibilidad de movimientos migratorios inducidos por las diferencias en las cuantías y en el gasto en estos programas puede servir para que los hogares afectados por un shock macroeconómico adverso disfruten del mismo nivel de renta que los hogares con condiciones similares que viven en jurisdicciones donde el ciclo económico es expansivo.

Esto no evita, sin embargo, el efecto negativo de la movilidad de los contribuyentes con rentas más altas y la distorsión consiguiente en los mercados de trabajo. De nuevo, parece obligado establecer mecanismos compensadores por parte del gobierno central, siendo muy sensibles los cambios en el comportamiento de gasto de los gobiernos territoriales a la fórmula que se adopte. En términos de la equidad global del sistema, parece que son superiores los resultados de los sistemas en los que la financiación de las prestaciones es compartida pero variable según el volumen de beneficiarios que los que se producen cuando las asignaciones para desarrollar las competencias en materia asistencial son fijas. Como muestran los pocos estudios disponibles, la aplicación de la última fórmula limita la capacidad de los gobiernos territoriales para hacer de las prestaciones contra la pobreza un instrumento contracíclico (Dye y McGuire, 1999).

Puede decirse, como síntesis final, que la variedad de argumentos a favor y en contra de la descentralización hace difícil adoptar una posición inequívoca



frente a las virtudes y los límites potenciales de cada una de las opciones. La descentralización de las prestaciones contra la pobreza puede dar lugar a importantes desigualdades a lo largo del territorio y a efectos externos negativos que condicionan la eficiencia del sistema económico. Este segundo argumento, sin embargo, vital para entender las críticas que tradicionalmente ha recibido el traspaso de responsabilidades a los gobiernos territoriales, puede aplicarse con mucha mayor consistencia a los países donde existen pocas barreras para la movilidad de los hogares que a aquellos donde ésta se ve restringida por costes fijos importantes, como sucede en la mayoría de los países europeos.

En estos países, más que discutir si en la lucha contra la pobreza es más eficiente un modelo completamente descentralizado que otro centralizado, parece más lógico plantear cuál es el grado de descentralización óptimo en el desarrollo de este tipo de acciones. No resulta extraño, por tanto, que en la práctica, la discusión adquiera más visos teóricos que efectivos, dado el equilibrio en el reparto de competencias que se observa en muchos países. Las administraciones territoriales han adquirido atribuciones en materias redistributivas, aunque el grueso de la acción redistributiva siga en manos de los gobiernos centrales. No existe un modelo extremo, sino modelos eclécticos de protección social, en los que tienen cabida tanto elementos indicativos de una forma centralizada de desarrollo de las prestaciones, como importantes dosis de descentralización.

### **3. LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN**

La revisión de los argumentos a favor y en contra de la descentralización de las prestaciones de lucha contra la pobreza nos permite valorar los avances alcanzados en esta materia en el desarrollo del sistema español de protección económica de los hogares pobres. Éste se caracteriza, como se señaló anteriormente, por un singular diseño, en el que la protección general de los hogares con menores recursos es competencia de las regiones, mientras que la cobertura de necesidades específicas, como la vejez o la invalidez, corresponde a la Administración Central. La singularidad de este diseño reside en la ausencia de fórmulas intermedias en la elaboración de los programas, en las que los costes fueran compartidos y las cuantías fueran el resultado de la programación coordinada del gobierno central y las administraciones territoriales. Se trata, por tanto, de una experiencia polarizada en torno a dos extremos opuestos, a la que pueden aplicarse algunas de las conclusiones revisadas en el apartado teórico anterior.

El carácter completamente descentralizado de las rentas mínimas, figura que en otros países sirve de eje de las estrategias públicas de lucha contra la pobreza, resulta peculiar en el contexto de la Unión Europea. En el momento presente, España, Italia<sup>8</sup> y Grecia son los únicos países de la UE que carecen de legislación estatal sobre las rentas mínimas. En el caso español, la ausencia de un sistema nacional de estas características impulsó el desarrollo de un sistema de ámbito regional, en el que cada Comunidad Autónoma ha desarrollado sus propias iniciativas.

No significa esta singularidad que en otros países de la Unión Europea no se haga explícito cierto reconocimiento de las diferencias regionales a través del establecimiento de cuantías distintas en cada área geográfica, o que no existan fórmulas de financiación de los programas que hagan partícipes tanto al gobierno central como a las administraciones territoriales<sup>9</sup>. En los países de tradición federal dentro de la UE, como Austria y Alemania, se establecen procedimientos para reconocer las diferencias en los niveles de vida y en los ingresos mínimos requeridos para cubrir las necesidades de los hogares con rentas más bajas. Estas diferencias, sin embargo, salvo en el caso austríaco, son inferiores a las que presenta el cuadro resultante de esquemas autonómicos españoles<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Desde finales de los años noventa, Italia cuenta con una experiencia piloto de establecimiento de un sistema nacional de rentas mínimas.

<sup>9</sup> Fuera de la Unión Europea, Estados Unidos es uno de los países donde existen mecanismos de descentralización territorial de las prestaciones asistenciales. Hasta la reforma emprendida a mediados de los noventa, su coste era cofinanciado por el gobierno federal y el estatal a través de una fórmula por la que los estados con renta per cápita más baja recibían más transferencias que aquellos con rentas superiores a la media nacional:

$$P_i = 0,5 \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^2$$

siendo  $P_i$  el porcentaje del gasto por cada nuevo beneficiario que paga la jurisdicción  $i$ ,  $y_i$  la renta por habitante de esa misma jurisdicción y  $\mu$  la renta por habitante del conjunto del país. De tal forma que todos los estados con rentas per cápita por encima de la media nacional pagaban al menos el 50% del coste de cada prestación. Desde la citada reforma, las asignaciones son fijas. Ver Baicker (1999).

<sup>10</sup> En el cuadro sólo aparecen las diferencias en los baremos correspondientes a los hogares unipersonales. Para otros tipos de hogar, la escala de equivalencia o complementos que se van añadiendo a la prestación a medida que aumenta el tamaño del hogar beneficiario no varía significativamente en Austria y Alemania. En las CCAA españolas, sin embargo, la dispersión de las cuantías es creciente a medida que aumenta el tamaño del hogar. Ver Ayala (2000).



**Cuadro 1**  
**DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA**  
**UNIÓN EUROPEA**

	Diferenciación regional de las cuantías	Financiación
Bélgica	No	50% G.central / 50% G.territoriales
Dinamarca	No	50% G.central / 50% G.territoriales
Alemania	Sí (5,4%) <sup>1</sup>	75% Autoridades locales / 25% Länder
Grecia	No hay	No hay
España	Sí (26,7%) <sup>1</sup>	100% Gobiernos regionales
Francia	No	100% Gobierno central
Irlanda	No <sup>2</sup>	100% Gobierno central
Italia	Sí (15,7%) <sup>1</sup>	100% Gobiernos locales
Luxemburgo	No	100% Gobierno Central <sup>5</sup>
Holanda	No	90% G.central / 10% G.local
Austria	Sí (34,3%) <sup>1</sup>	Participan los gobiernos locales (n.d.)
Portugal	No	n.d.
Finlandia	Sí <sup>3</sup>	42% G.central / 58% G.local
Suecia	Sí <sup>4</sup>	100% Gobiernos locales
Reino Unido	No	100% Gobierno central

<sup>1</sup> Diferencia porcentual entre el baremo más alto y el más bajo en el caso de los hogares unipersonales.

<sup>2</sup> Las autoridades locales tienen cierto grado de discrecionalidad para aumentar los beneficios en los casos con necesidades especiales.

<sup>3</sup> Existen dos niveles según el coste de la vida en el municipio de residencia.

<sup>4</sup> Combinación del nivel nacional y el local.

<sup>5</sup> Las Corporaciones Locales contribuyen con un 10% de los complementos familiares.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Comisión Europea (1997): *La protection sociale dans les Etats membres de L'Union*, Bruselas.

Del sistema vigente en el territorio español destaca especialmente que la responsabilidad exclusiva de la financiación de las prestaciones recaiga en los gobiernos autonómicos. En la mayoría de los países de la Unión Europea, incluso aquellos cuyos gobiernos territoriales no participan en el diseño o que carecen de procedimientos de diferenciación territorial de las cuantías, cuentan con fórmulas de financiación compartida. La ausencia de mecanismos de correspon-



sabilidad en la financiación de los programas puede convertirse en un importante límite para una adecuada cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. Tal como se desprendía de las teorías favorables a la centralización cimentadas en la preservación del principio de igualdad de derechos, la existencia de capacidades presupuestarias muy diferentes puede dar lugar a intensidades presupuestarias y cuantías también muy distintas. En la medida en que la dispersión de los baremos de estos programas sea mayor a la que podría derivarse de niveles de vida distintos en cada región, podría tener lugar un claro problema de inequidad horizontal.

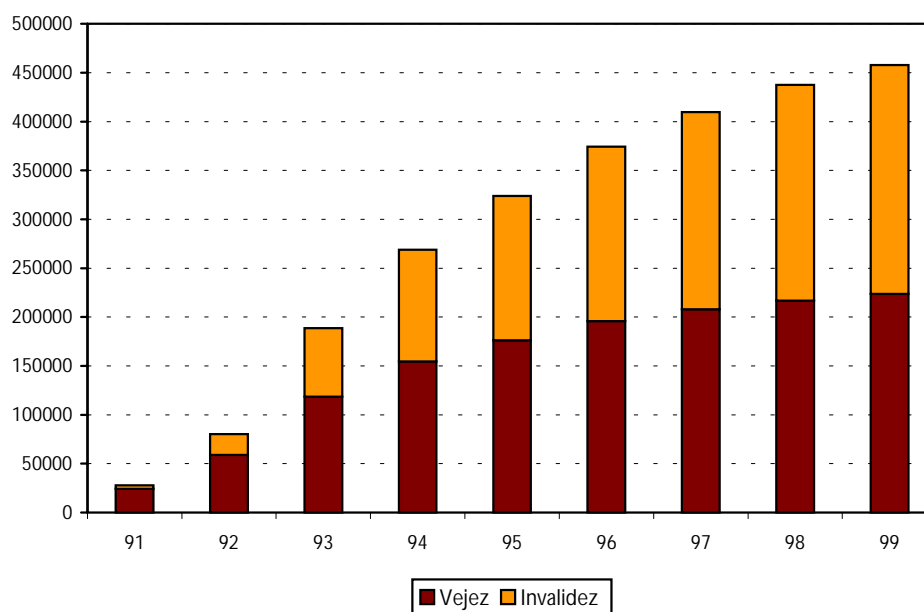
Las virtudes de la descentralización revisadas en el apartado anterior difícilmente pueden encontrar acomodo en la realidad si los gobiernos territoriales encargados de su desarrollo carecen de los recursos suficientes. En el caso de los esquemas regionales españoles, no se han definido fórmulas específicas de financiación de los programas para asegurar su viabilidad a la vez que impedir la generación de importantes desigualdades entre los hogares pobres.

#### **4. LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES CENTRALIZADAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES**

A comienzos de la década de los noventa se incorporó al sistema español de protección social un instrumento específico de cobertura del riesgo de pobreza de determinados grupos de la población. A través de la Ley de pensiones no contributivas se reguló el acceso a una prestación monetaria de las personas mayores de 65 años o afectadas por una minusvalía importante que no hubieran cotizado previamente a la Seguridad Social y que no superaran un determinado umbral de ingresos.

Estas prestaciones han ido extendiendo su cobertura desde su establecimiento hasta el momento actual. Su expansión ha sido continuada, hasta acoger en la actualidad a casi medio millón de personas dentro del sistema. Si bien el período de mayor crecimiento fue, como era lógico, el correspondiente a los años siguientes a su puesta en marcha, el desarrollo del sistema no se ha detenido en el período reciente, a pesar de la bonanza del ciclo económico desde mediados de los años noventa. La escasa sensibilidad del número de beneficiarios a las oscilaciones cíclicas de la economía parece indicar la existencia de un fuerte componente estructural en su demanda, hecho lógico ante las características de los demandantes potenciales, normalmente fuera del mercado laboral.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1991-1999**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de *Boletín de Estadísticas Laborales* (MTAS).

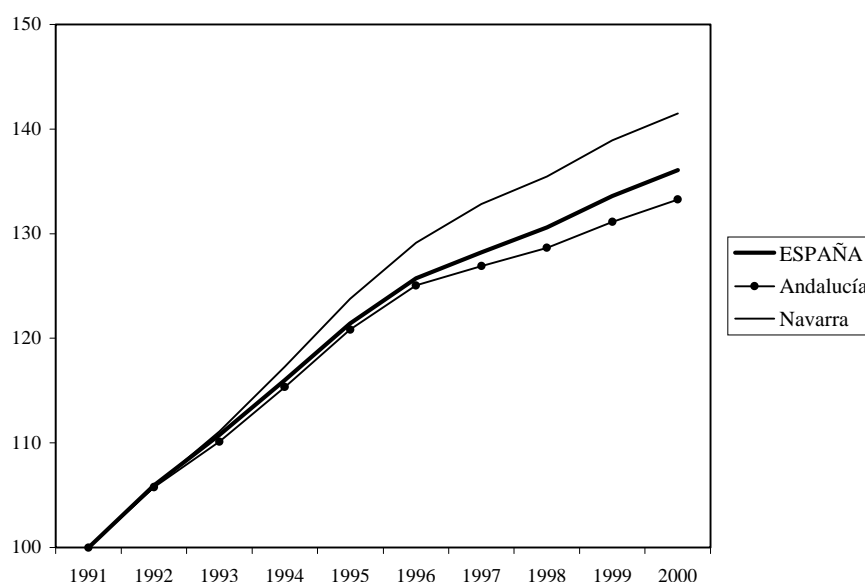
A efectos del tema objeto de estudio, destaca de estas prestaciones el carácter completamente centralizado de su diseño y desarrollo –salvo algunos aspectos relativos a la gestión– con cuantías iguales para los beneficiarios residentes en distintas zonas del territorio. De tal forma que estas prestaciones, dada la uniformidad interterritorial de las cuantías, se apoyan implícitamente en juicios de valor concretos: *la insuficiencia de rentas que se produce cuando concurren determinados riesgos debe ser compensada con el mismo nivel absoluto de renta independientemente de la zona geográfica de residencia.*

La homogeneidad de las prestaciones trata de evitar la posible generación de diferencias en el desarrollo de los derechos sociales a lo largo del territorio. En términos de equidad, sin embargo, no hay que olvidar que las diferencias en los precios y en los niveles de vida de cada región implican que la igualdad de cuantías provoque una forma muy concreta de desigualdad: la capacidad adquisitiva que proporciona la prestación a los beneficiarios forzosamente será inferior en aquellas regiones donde el nivel de precios es superior a la media nacional. Se trata, en cierto sentido, de una forma de “discriminación positiva”, que incorpora nuevos juicios de valor implícitos, al optar por una cobertura mayor de los hogares más pobres de las regiones con menor renta.

La no consideración de las diferencias espaciales en el coste de la vida da origen, por tanto, a una forma de desigualdad que puede ser evaluada. El procedimiento más correcto de medición de las diferencias en la capacidad adquisitiva de cada región, como sucede habitualmente en las comparaciones internacio-

nales de la renta o el producto nacional per cápita, consiste en ajustar la prestación con algún indicador que refleje las diferencias en el nivel de precios en cada área geográfica. Estas diferencias pueden llegar a ser importantes, como demuestra la dispersión de la variación de los precios regionales en las últimas décadas. Desde 1990, momento de puesta en marcha del sistema nacional de pensiones no contributivas, en la región en la que más aumentó la inflación (Navarra) los precios crecieron más de diez puntos porcentuales por encima de la comunidad con el incremento más moderado del coste de la vida (Andalucía).

**Gráfico 2**  
**VARIACIÓN DEL IPC EN DISTINTAS REGIONES**



Fuente: INE.

Los estudios disponibles sobre el comportamiento espacial de los precios muestran, de hecho, que del conjunto de variables que influyen sobre las diferencias en la distribución de la inflación por hogares son las variables territoriales aquellas con mayor capacidad explicativa. El estudio de los sesgos que experimentan distintas categorías de la población en relación al índice general de precios permite a Ruiz-Castillo, Ley e Izquierdo (1999) concluir que es la partición de los hogares por Comunidades Autónomas –frente al número de miembros, la decila de gasto equivalente, el nivel educativo, la condición socioeconómica o el régimen de tenencia de la vivienda– aquella que más oscilaciones presenta.

Estas diferencias espaciales de precios, además, son persistentes en el tiempo. Como demuestran distintos trabajos que toman como referencia de análisis las provincias en muchos casos se puede hablar de diferenciales permanentes de precios (Alberola y Marqués, 1999, y Olloqui y Sosvilla, 2000). La aplicación de modelos robustos de regresión a las series históricas de precios provinciales re-



vela que, en contra de lo que anticipan las teorías de la paridad de poder adquisitivo, coexisten diferencias importantes de precios entre las distintas zonas geográficas españolas.

Parece necesario, por tanto, valorar el efecto que las desigualdades de precios pueden tener sobre el objetivo de equidad horizontal de estas prestaciones. Tal objetivo obliga a intentar ajustar las cuantías con algún tipo de paridades de poder adquisitivo de carácter regional. La publicación mensual del crecimiento diferencial de los precios en cada Comunidad Autónoma que ofrece el Instituto Nacional de Estadística permite una aproximación a los cambios en el coste de la vida en cada región de forma periódica y sistemática. No da cuenta, sin embargo, de las diferencias absolutas en la capacidad adquisitiva de distintas regiones en un momento del tiempo. Para ello sería necesario contar con información para el mismo período sobre los niveles absolutos de precios en cada zona del territorio nacional.

No contamos en la actualidad, con información sistemática sobre paridades de poder adquisitivo en las distintas Comunidades Autónomas. Una vía para solventar esta carencia es intentar reconstruir una serie temporal a partir de la encuesta específica sobre precios regionales realizada por el INE en 1989. Dicha encuesta fue el resultado de una petición recibida de la Comisión Europea para la integración de esta información en el programa estadístico de Eurostat. En ella se recoge información sobre los precios de 333 variedades de artículos de consumo en las capitales de cada Comunidad Autónoma. Se atribuyen, por tanto, a cada provincia los precios de la capital, hecho que puede suponer un supuesto restrictivo, a la luz de los estudios sobre inflación provincial citados anteriormente.

El Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) ha utilizado estos datos para construir series anuales de paridades de poder adquisitivo regionales, mediante la actualización de los datos originales con la información periódica sobre el crecimiento de la inflación que suministra el INE<sup>11</sup>. Nosotros utilizamos un procedimiento similar en el que la paridad de poder adquisitivo (*PPA*) para cada región *i* en el momento *t* se define como:

$$PPA_i^t = \frac{P_i^0 \lambda_t^i}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t}$$

donde  $P_i^0$  y  $P_\eta^0$  son, respectivamente, el nivel de precios en cada región y para el promedio nacional en el año inicial ( $P_\eta^0 = \sum P_i \cdot \phi_i$ , siendo  $\phi$  un factor de pondera-

---

<sup>11</sup> Una información más detallada sobre el procedimiento seguido por IDESCAT se encuentra en López i Casanovas y Padró i Miquel (2000). La vía seguida coincide con la de otros estudios realizados en otros países para encontrar índices de precios que permitan ajustar los agregados territoriales de las políticas de ingresos y gastos públicos teniendo en cuenta las diferencias en el coste de la vida en las distintas zonas geográficas. Ver Friar (1998).

ción de los precios de cada región) y  $\lambda_i^t$ ,  $\lambda_n^t$ , las variaciones de la inflación en la región  $i$  y en la media nacional.

Esta estimación de paridades regionales de poder adquisitivo permite ajustar los datos sobre cuantías nacionales de las pensiones no contributivas con indicadores del coste de la vida en cada Comunidad Autónoma. Los resultados, sin embargo, deben interpretarse con las cautelas que impone la posibilidad de que existan desviaciones provinciales respecto a los datos medios autonómicos, junto al reconocimiento de que se trata de una aproximación sólo parcial al coste de la vida real del colectivo beneficiario de las pensiones no contributivas. Para tener un indicador más directo de las restricciones de precios a las que deben hacer frente las personas mayores habría que conocer cuál es la estructura de su consumo en cada zona geográfica, junto al valor de cada uno de los componentes de su cesta. El nivel de desagregación necesario para construir un indicador de este tipo exigiría un tamaño muestral muy superior al de las encuestas de consumo disponibles.

**Cuadro 2**  
**PARIDADES REGIONALES DE PODER ADQUISITIVO**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	98,1	98,0	97,5	97,6	97,6	97,6	97,1	96,7	96,3	96,0
Aragón	97,8	97,9	97,5	97,4	97,2	97,4	97,5	97,1	97,1	97,0
Asturias	100,5	100,6	100,9	101,0	101,4	101,4	101,5	101,6	101,8	101,5
Baleares	104,7	103,9	103,4	104,0	104,2	104,5	104,9	105,1	105,1	105,3
Canarias	97,1	96,6	97,3	97,3	98,3	97,4	97,8	98,4	98,4	98,1
Cantabria	99,8	100,2	99,5	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,2	99,0
Castilla y León	97,3	97,0	96,6	96,8	96,7	96,8	96,8	96,5	96,4	96,3
Castilla-La Mancha	93,4	93,2	93,2	93,2	93,5	93,7	93,6	93,2	92,8	92,8
Cataluña	104,2	105,0	105,6	105,5	105,3	105,6	105,9	106,2	106,7	107,1
CValenciana	100,5	100,4	100,0	99,6	99,5	99,5	99,4	99,5	99,3	99,3
Extremadura	89,6	89,7	89,7	90,1	90,3	90,9	90,7	90,4	89,8	89,0
Galicia	99,0	98,5	98,7	99,0	99,0	98,9	98,9	99,0	99,2	99,0
Madrid	101,9	102,0	102,0	101,9	101,4	100,8	100,7	100,6	100,3	100,3
Murcia	97,5	97,1	96,4	96,4	96,7	96,9	97,2	97,5	97,8	98,2
Navarra	109,1	109,0	109,4	110,3	111,2	112,0	113,0	113,2	113,4	113,5
País Vasco	104,5	103,8	103,9	104,1	104,4	104,7	105,0	105,5	106,0	106,1
La Rioja	98,1	97,9	98,1	98,4	98,8	99,5	100,1	100,3	101,2	101,8
ESPAÑA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE e IDESCAT.

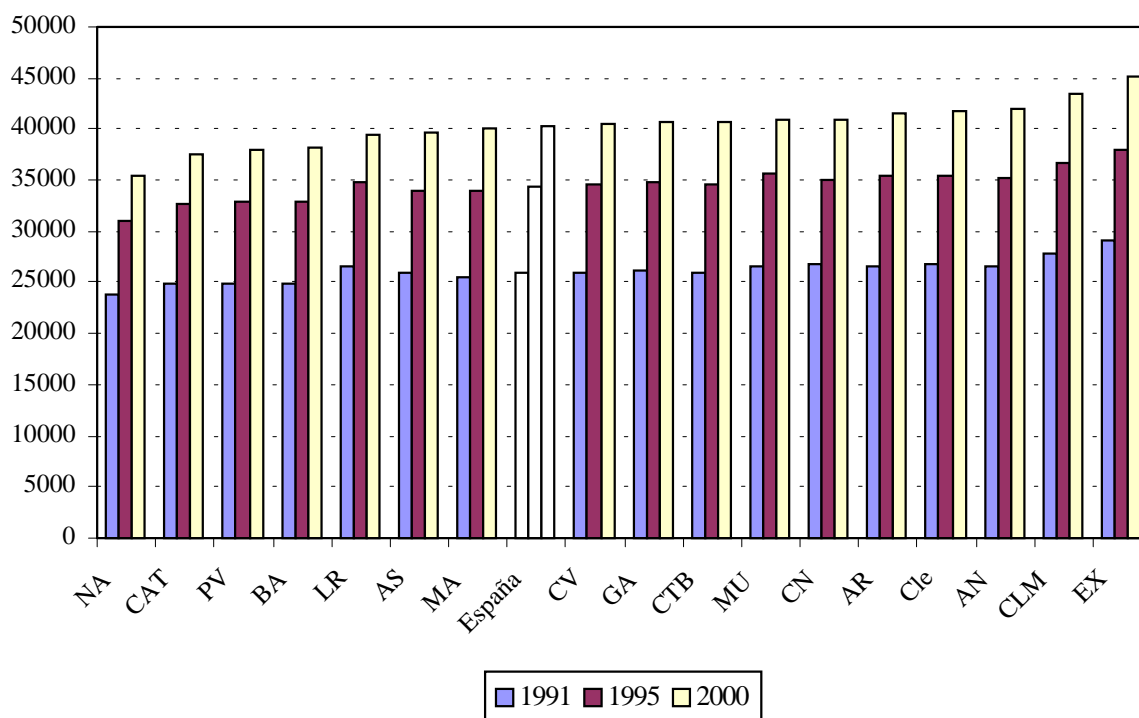


Con tales cautelas, es posible una primera aproximación a las desigualdades en la capacidad adquisitiva que proporcionan las pensiones no contributivas en cada región. Tal capacidad puede derivarse a partir de la formulación siguiente:

$$y_{it}^* = \frac{B}{\left( \frac{P_i^0 \lambda_t^t}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t} \right)}$$

donde  $y_i^*$  representa la capacidad de gasto que tendría el beneficiario de la prestación en cada región  $i$  y  $B$  la cuantía de la pensión no contributiva, común a todas las regiones.

**Gráfico 3**  
**DIFERENCIAS EN LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Boletín de Estadísticas Laborales* (MTAS) y Cuadro 2.

El cálculo de este indicador permite confirmar la existencia de importantes diferencias en la capacidad adquisitiva de la prestación a lo largo del territorio nacional. Los hogares pobres de las regiones donde las rentas son más bajas y los precios inferiores a la media nacional gozan de una cobertura económica notablemente superior a la de los ciudadanos con ese mismo nivel de ingresos –bajos– pero que residen en regiones donde las rentas y los precios son más elevados (Gráfico 3). Así, en una posición muy superior a la media nacional se encuentran Extremadura, Andalucía y las dos Castillas, mientras que lo contrario

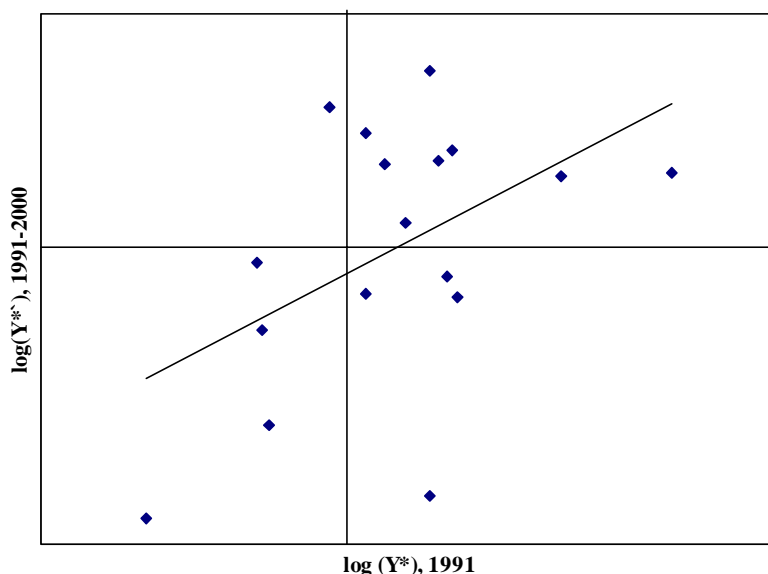
sucede en Navarra, Cataluña, País Vasco y Baleares. Los datos dejan ver, de hecho, que la capacidad de gasto que el Estado provee anualmente a los individuos de Extremadura y Castilla-La Mancha mayores de 65 años o con alguna minusvalía superior al baremo exigible excede en más de cien mil pesetas anuales la que reciben los ciudadanos con las mismas características residentes en Navarra. Dicha cantidad supone un porcentaje importante de las rentas anuales de los hogares más pobres.

Resulta importante observar también si las tendencias apuntan a la convergencia del indicador escogido o, si, por el contrario, las distancias han aumentado con el paso del tiempo. Un aumento mayor de los precios en las regiones en las que la capacidad adquisitiva de la prestación es menor hace que ésta se reduzca todavía más en relación a la media nacional. De la misma forma, si los precios crecen menos en las regiones con el coste de la vida más bajo los beneficiarios pierden menos capacidad de compra que los residentes en el resto de regiones.

El salto desde el análisis estático a la observación de los cambios en el tiempo revela que las diferencias, lejos de remitir, aumentaron a lo largo de la última década. Si se comparan las diferencias respecto a la media en el momento inicial y el crecimiento del indicador escogido, resulta fácil encontrar una relación de carácter lineal. La estimación de una sencilla ecuación de convergencia de  $y_i^*$ , revela que, en términos generales, en las regiones que ya partían de una cifra más elevada, el indicador registró un crecimiento considerablemente superior a la media (Gráfico 4).

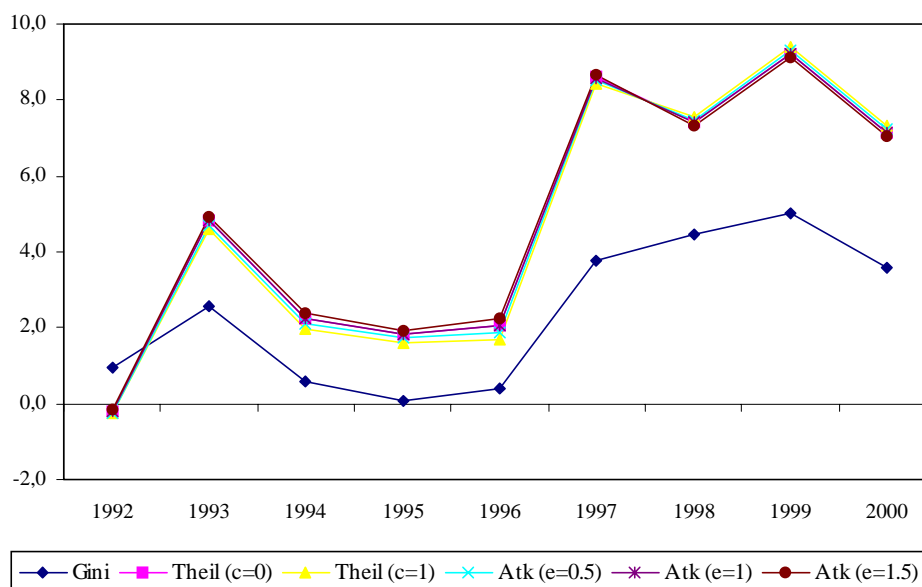
**Gráfico 4**

**CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LA PRESTACIÓN Y TASA DE VARIACIÓN**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Boletín de Estadísticas Laborales* (MTAS) y Cuadro 2.

**Gráfico 5**  
**EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD INTERREGIONAL IMPLÍCITA EN LAS**  
**PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**  
**(Tasas interanuales de variación)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Boletín de Estadísticas Laborales* (MTAS) y Cuadro 2.

La consideración del conjunto del período para valorar el crecimiento de la prestación ajustada con los criterios señalados puede esconder, sin embargo, la posibilidad de que la tendencia no haya sido uniforme en los años intermedios. Los datos disponibles parecen confirmar que la desviación de los precios de las regiones con rentas más bajas respecto a la media nacional registró un mayor crecimiento en la segunda mitad de los noventa.

Una manera de evaluar el comportamiento interanual de la desigualdad entre regiones es estimar las tasas de variación de los indicadores de dispersión más comunes. Partimos, para ello, de poblaciones de 17 observaciones (número de regiones con datos disponibles) cuya variable de referencia es la capacidad adquisitiva proporcionada por las pensiones no contributivas en cada región ( $y_i^*$ )<sup>12</sup>. Aunque el número de observaciones es reducido y puede dar lugar a algunas anomalías en los resultados, la estimación de una amplia batería de indicadores puede facilitar la confirmación de tendencias.

<sup>12</sup> El índice de Gini se definiría en este caso como  $G = [1/(2n^2\mu)] \sum_i \sum_j |y_i^* - y_j^*|$ , donde  $y_i^*$  representa la capacidad de gasto de la pensión no contributiva en la región  $i = 1 \dots n$ ,  $y_j^*$  esa misma capacidad en la siguiente región, y  $\mu$  la capacidad de gasto de la media de las regiones. Los índices de Theil se definen como  $T(1) = (1/n) \sum \log(y_i^*/\mu)$  cuando el parámetro  $c$  es igual a 1 y  $T(0) = (1/n) \sum \log(\mu/y_i^*)$  para  $c=0$ . Los índices de Atkinson, como es sabido, se diferencian del resto por partir de una función de bienestar implícita en su formulación, lo que permite establecer el grado de aversión a la desigualdad que se expresa a través del parámetro  $e$ :  $A(e) = 1 - [(1/n) \sum (y_i^*/\mu)^{1-e}]^{1/(1-e)}$  para  $e \geq 0$  y  $e \neq 1$ , y  $A(e) = 1 - \exp[-(1/n) \sum \ln(y_i^*/\mu)^e]$  para  $e = 1$ .



El cálculo de la variación de diversos indicadores de desigualdad para el conjunto de la década de los noventa corrobora la hipótesis de movimientos interanuales distintos de los que se deducen de la comparación de los índices al principio y al final del período (Gráfico 5). Mientras que en la primera mitad de esa década las diferencias registraron un crecimiento más moderado, en el quinquenio posterior se agudizaron. Tales fluctuaciones han estado condicionadas por cierto comportamiento procíclico de los precios, especialmente en la última fase expansiva, con un mayor aumento en las regiones que ya partían de los niveles más altos.

## **5. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES**

El segundo eje de la protección asistencial en España es el formado por el conjunto de esquemas de rentas mínimas en vigor en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. Desde finales de la década de los ochenta, son los gobiernos regionales los únicos responsables del desarrollo de programas de rentas mínimas de carácter general. La descentralización de estos programas en España ha sido objeto de estudio por numerosos autores, coincidiendo la mayoría de ellos en señalar la carencia de mecanismos de coordinación interterritoriales como un límite claro en su eficacia<sup>13</sup>. La ausencia de criterios comunes y la debilidad presupuestaria de las regiones con menores recursos económicos puede explicar las importantes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

A pesar de los límites citados, estos programas se han consolidado en la mayoría de las regiones como uno de los principales instrumentos en la actuación pública contra la pobreza. Si bien las cifras de beneficiarios han moderado el ritmo expansivo que tuvieron en la primera mitad de los noventa –resultado tanto del propio impulso que supuso la puesta en marcha de un programa de esta naturaleza como del aumento del desempleo– cabe hablar de un aumento continuado del volumen de hogares beneficiarios de estos programas y, con ello, de la población dependiente de las rentas mínimas (Gráfico 6).

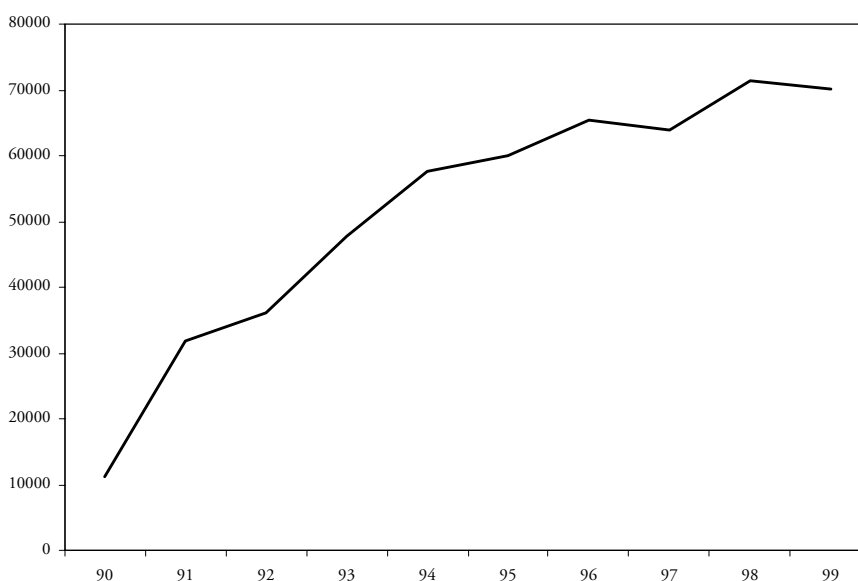
Aunque puede decirse que la relevancia de las rentas mínimas regionales es cuantitativamente pequeña en el conjunto del sistema de protección social, a finales de los años noventa cerca de 70.000 hogares se beneficiaban de esta figura en España. Si se tiene en cuenta el número de miembros pertenecientes a hogares beneficiarios, la cifra asciende a algo más de 180.000 personas, que suponen un 0,5% de la población española.

---

<sup>13</sup> Ver, entre otros, Aguilar, Gavía y Laparra (1995), Estévez (1998), Serrano y Arriba (1999) y Ayala (2000).

Gráfico 6

HOGARES BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Ayala (2000) y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

Tal como sucedía en el caso de las prestaciones con cuantías uniformes para todo el territorio, la aceptación de un modelo completamente descentralizado lleva implícitamente asociados distintos juicios normativos sobre el objetivo de igualdad. El supuesto que subyace en este caso es la *necesidad de tratar situaciones heterogéneas de forma diferencial*. Implícitamente se considera que dicho tratamiento diferencial es la respuesta al reconocimiento de la existencia de niveles de vida distintos a lo largo del territorio nacional. La revisión crítica de este argumento tendría que partir, por tanto, de un interrogante opuesto al del caso anterior: ¿pueden justificar las diferencias de precios, sustento de la idea de posible heterogeneidad de las necesidades de los hogares beneficiarios, las desigualdades observables en las cuantías o responden éstas a otras variables? Resulta especialmente relevante tratar de identificar si estas desigualdades en las cuantías guardan relación con los niveles medios de renta en cada región o si, por el contrario, no puede establecerse un vínculo claro entre el nivel de protección ofrecido y la disponibilidad de recursos.

Para observar el efecto que pueden tener los precios en la capacidad adquisitiva que suministra la prestación en cada Comunidad Autónoma se puede seguir el mismo procedimiento que en el caso de las pensiones no contributivas. Habría que ajustar las cuantías pagadas a cada tipo de hogar en las respectivas regiones por su correspondiente paridad de poder adquisitivo:

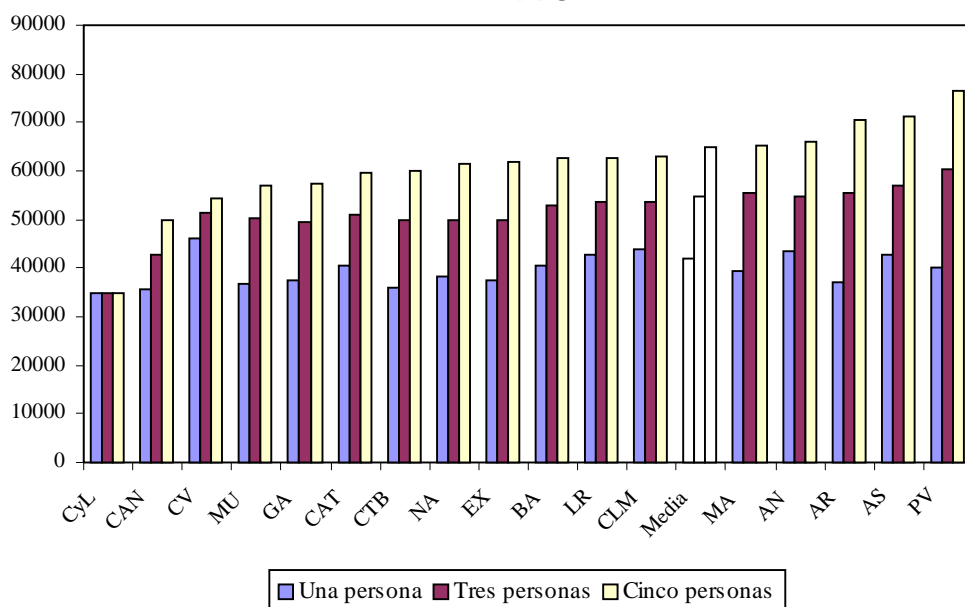
$$y_{ij}^* = \frac{B_{ij}}{\left( \frac{P_i^0 \lambda_i^t}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t} \right)}$$

donde  $y_{ij}^*$  representa la capacidad de gasto de la prestación que tendría un hogar en la región  $i$  de tamaño  $j$  y  $B_{ij}$  la cuantía de la prestación que cada región establece para cada tipo de hogar<sup>14</sup>.

De la estimación de este indicador resulta un complejo mosaico de resultados correspondientes a las diferentes Comunidades Autónomas (Gráfico 7). Entre las regiones donde la renta mínima ajustada es muy superior a la media destacan el País Vasco y Asturias, que ofrecen una intensidad protectora –medida por la cantidad de renta transferida a los hogares– considerablemente superior a la de otras regiones (un 20 y un 10% más que el promedio de CC.AA). En el extremo opuesto se sitúan Canarias y, sobre todo, Castilla y León, donde la capacidad adquisitiva proporcionada por la prestación es aproximadamente la mitad de la media de las regiones. Las diferencias entre los valores mínimos y máximos son mucho más acusadas que en el caso de las pensiones no contributivas. Así, para el caso de los hogares de mayor dimensión, peor cubiertos en general que los hogares unipersonales o con un número reducido de miembros, la distancia entre el valor máximo y el mínimo equivale a casi medio millón de pesetas al año, cifra no muy lejana del umbral nacional de pobreza que se deduce de las Encuestas de Presupuestos Familiares.

**Gráfico 7**

**DIFERENCIA EN LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LAS RENTAS MÍNIMAS  
AÑO 1998**



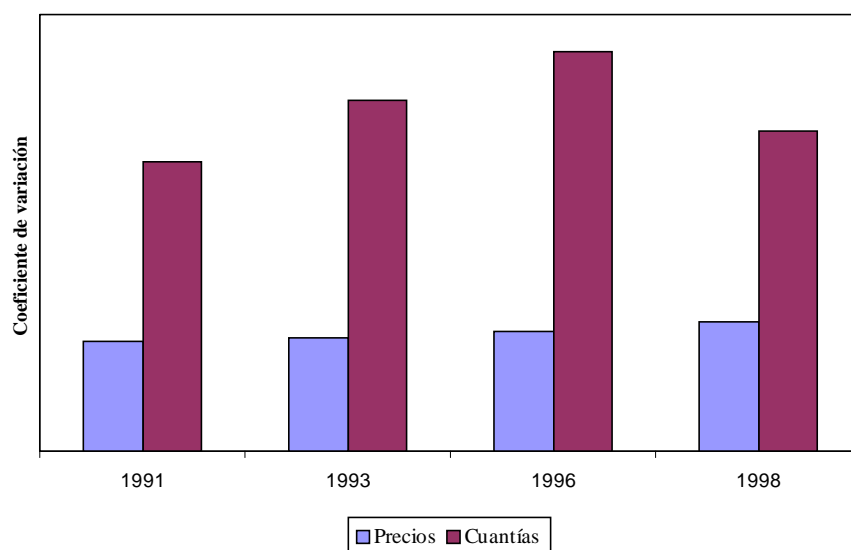
**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

<sup>14</sup> La escala de equivalencia establecida en la mayoría de los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas únicamente considera como variable de referencia el tamaño del hogar, sin que cambien las cuantías –salvo excepciones, como Murcia– según la edad de cada miembro del hogar.

La cuestión clave en el análisis de estas diferencias es si la desigualdad observable en las prestaciones ajustadas por precios se debe a la dispersión en los baremos establecidos en cada programa o a los diferenciales ya constatados en el coste de la vida en cada región. Como se señaló anteriormente, se trata de una cuestión clave, puesto que en caso de que las diferencias en los precios no justifiquen la heterogeneidad observable en las cuantías, la descentralización de estas prestaciones puede estar dando origen a un claro problema de tratamiento desigual de unidades homogéneas en niveles de renta y tamaño del hogar.

Los datos disponibles dejan pocas dudas respecto al diferente alcance de las diferencias de precios y de cuantías de las rentas mínimas en las diferentes Comunidades Autónomas (Gráfico 8). La dispersión de precios entre regiones es sustancialmente inferior a la de los baremos establecidos en los programas. Una parte muy importante de las desigualdades observables en el valor de las prestaciones no encuentra legitimación, por tanto, en las diferencias en el coste de la vida a lo largo del territorio nacional.

**Gráfico 8**  
**DISPERSIÓN DE LOS PRECIOS REGIONALES Y DE LAS CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS**



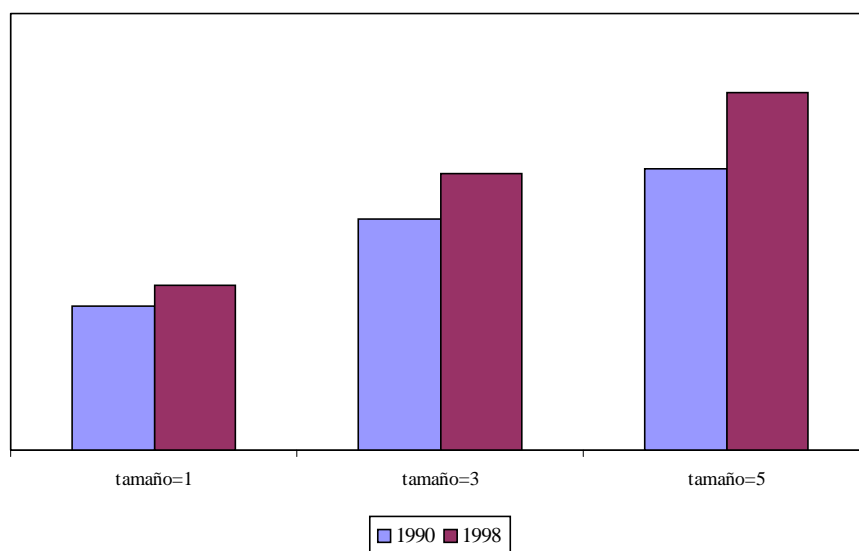
*Fuente:* Elaboración propia a partir de INE, Ayala (2000) y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

Resulta relevante, a partir de los datos anteriores, plantear, si además, las desigualdades en las cuantías ofrecidas por los programas se han ampliado en el período transcurrido desde su puesta en marcha. El cálculo de diversos indicadores de desigualdad puede aportar alguna información para poder extraer conclusiones firmes. El comportamiento estimado de la desigualdad parece indicar que la dispersión ha mostrado una tendencia creciente desde el momento de inicio de los programas (Gráfico 9). Esta conclusión es todavía más clara en el

caso de los hogares de mayor dimensión que en los baremos correspondientes a las unidades unipersonales. Se puede constatar, además, que persisten graves desigualdades en la cobertura de los diferentes tipos de hogar, con indicadores mucho menores para los hogares con más miembros que en el caso de aquellos compuestos por personas solas, aunque con notables desigualdades entre regiones. Estas diferencias se deben a unos valores muy reducidos de las escalas de equivalencia implícitas en los distintos programas.

### Gráfico 9

**EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD INTERREGIONAL EN LAS CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS**  
(Índice de Gini. Unidad = hogares con tres personas)



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Ayala (2000) y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

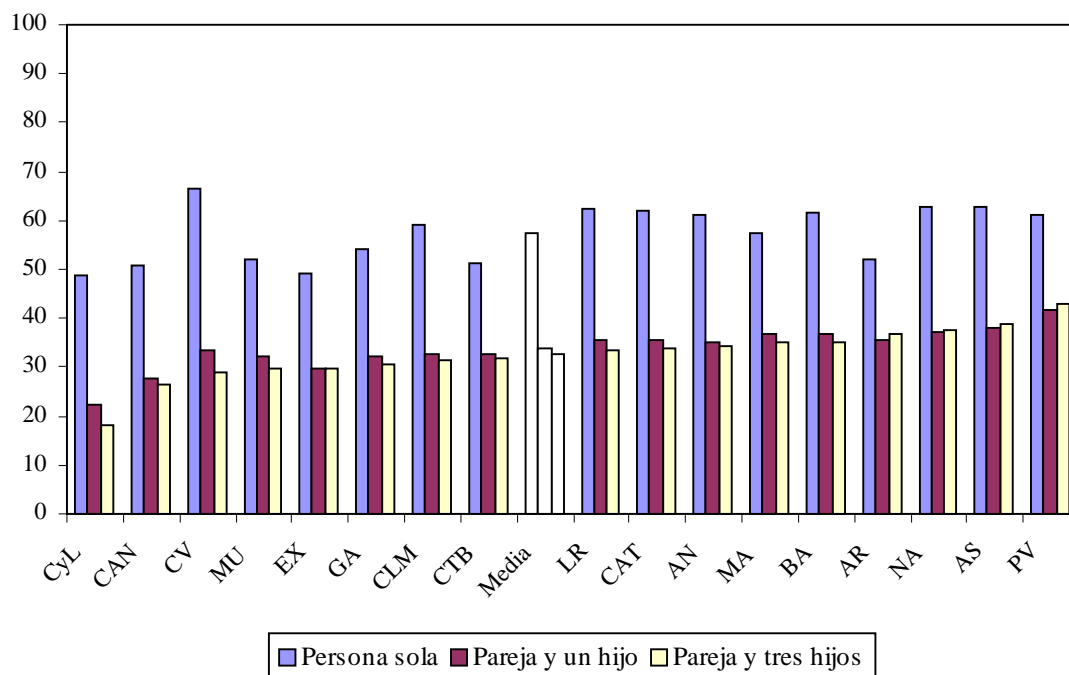
La ausencia de mecanismos particulares de financiación de los programas y de transferencias específicas del gobierno central para el desarrollo de las rentas mínimas puede ayudar a entender que las cuantías de las rentas mínimas sean, en general, bajas. En la mayoría de las regiones resultan insuficientes para elevar las rentas de los beneficiarios por encima del umbral de pobreza. Este problema puede estimarse a través de la relación de los baremos de los programas con los umbrales de pobreza para cada tipo de hogar:

$$S = (B_{ij}) \times (100) / (z_i)$$

donde  $S$  es un indicador de la adecuación o suficiencia de la prestación,  $B_{ij}$  es el baremo establecido para cada tamaño de hogar  $i$  en cada región  $j$  y  $z_i$  la línea de pobreza definida para cada tamaño de hogar  $i$ . Esta línea de pobreza se ha estimado siguiendo el procedimiento habitual que toma como umbral el 50% de la

renta media disponible ajustada con la escala de equivalencia de la OCDE. Se toman como referencia umbrales nacionales y no regionales con objeto de contrastar el supuesto opuesto al utilizado en el análisis de las prestaciones centralizadas: la cobertura desigual de necesidades homogéneas frente a la cobertura uniforme de necesidades heterogéneas.

**Gráfico 10**  
**ÁDECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de *Renta Nacional de España* (Fundación BBV) y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

El contraste del nivel de las prestaciones con los umbrales de pobreza revela que en la mayoría de las regiones son insuficientes para acercar las rentas de los beneficiarios a niveles que les permitan salir de la pobreza (Gráfico 10)<sup>15</sup>. Los datos parecen revelar que el objetivo principal de los programas ha sido reducir las formas más severas de pobreza que otras manifestaciones más moderadas de ésta. Aunque existen reordenaciones importantes en la clasificación de las regiones según el tamaño del hogar que se considere –resultado derivado de la utilización de escalas de equivalencia muy distintas en cada programa– existe un patrón definido de regiones según la suficiencia de las rentas mínimas. Por debajo de la media nacional figuran, con las excepciones apuntadas, la mayoría de regiones con menor nivel de renta, mientras que por encima de la media están las que disfrutaban de rentas superiores al promedio nacional.

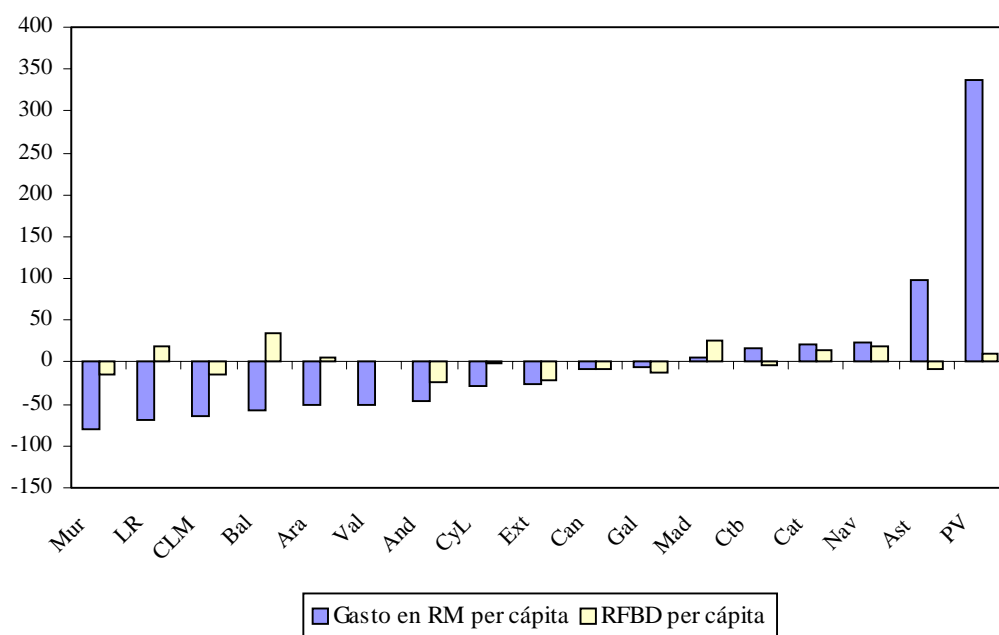
<sup>15</sup> Una conclusión similar se obtiene cuando se comparan las cuantías de las rentas mínimas con el mínimo personal y familiar del IRPF. Las diferencias son especialmente acusadas en el caso de los hogares con mayor dimensión. Ver Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala (2000).

Tal como se deducía de la revisión de los fundamentos teóricos de la descentralización de las políticas redistributivas, la existencia de importantes desigualdades en las cuantías ofrecidas y en la cobertura resultante de las situaciones de pobreza invita a examinar uno de los principales interrogantes abiertos sobre la equidad de los sistemas descentralizados: más que si existen desigualdades entre los programas regionales lo verdaderamente relevante es conocer si las diferencias observables guardan algún tipo de relación con la riqueza o la disponibilidad presupuestaria de cada área geográfica.

Esta hipótesis se puede contrastar a través de indicadores muy diversos, que completan la información del análisis previo de la suficiencia de los programas. Uno de ellos puede ser, distinto de las cuantías, el gasto relativo de cada administración regional en estos programas. Para ello puede dividirse el dato agregado por la población correspondiente. La ordenación de las CCAA que resulta del cociente entre el gasto realizado y la población de cada región, aunque no define una relación perfectamente lineal entre riqueza y gasto ejecutado, sí deja claro qué regiones presentan valores superiores a la media y en cuáles no se da esa circunstancia (Gráfico 11). Los datos disponibles sugieren, aunque de nuevo sin una ordenación perfecta, que el esfuerzo financiero es superior en las regiones con mayor renta per cápita y con mayor disponibilidad de recursos presupuestarios.

**Gráfico 11**

**GASTO EN RENTAS MÍNIMAS POR HABITANTE Y RENTA DISPONIBLE MEDIA  
AÑO 1998  
(Diferencias respecto a la media nacional)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de *Renta Nacional de España* (Fundación BBV) y de la información administrativa de la *Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia* (MTAS).

Tal conclusión resulta más evidente cuando se comparan otros indicadores de la cobertura ofrecida por los programas, como el porcentaje de hogares pobres que acceden a las prestaciones o el gasto realizado no sólo por habitante sino por cada hogar con ingresos inferiores al umbral de pobreza. Una forma de combinar algunas de estas dimensiones es tratar de construir algún tipo de indicador que combine los resultados sobre la adecuación de cada programa con el porcentaje de población pobre cubierta por los sistemas. Tal indicador (*ICC*) puede definirse como:

$$ICC = [(B_{ij}) \times (100) / (z_i)]^\alpha \times [(P_j) \times (100) / (L_j)]^\beta$$

donde  $B_{ij}$  es el baremo establecido para cada tamaño de hogar  $i$  en cada región  $j$ ,  $z_i$  la línea de pobreza definida para cada tamaño de hogar  $i$ ,  $P_j$  el número de perceptores en la región  $j$ ,  $L_j$  la cifra total de demandantes potenciales<sup>16</sup> y  $\alpha, \beta$ , parámetros que permiten establecer distintas ponderaciones del peso de los componentes de cobertura económica y cobertura poblacional. La cifra resultante, que indicará una mayor cobertura cuanto más próxima esté al 100%, puede relacionarse con algún indicador de riqueza o pobreza agregada de cada región, como el PIB per cápita o la renta disponible por habitante.

Tal relación es la que muestra el Gráfico 12, en el que se compara la cobertura global de los sistemas con la renta regional bruta por habitante<sup>17</sup>. De su observación se deduce que, si se aíslan los casos especiales del País Vasco y Navarra –regiones con un régimen especial de financiación– las zonas con mayor renta media y menores tasas de pobreza presentan indicadores de cobertura más elevados.

La combinación de indicadores permite concluir, por tanto, que existe un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones con rentas inferiores a la media nacional.

---

<sup>16</sup> La cifra de demandantes potenciales en cada Comunidad Autónoma puede obtenerse aplicando los baremos medios y la escala de equivalencia implícita en los programas regionales a los datos de renta de los hogares de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990. La escala de equivalencia implícita para el promedio de los programas puede definirse como:

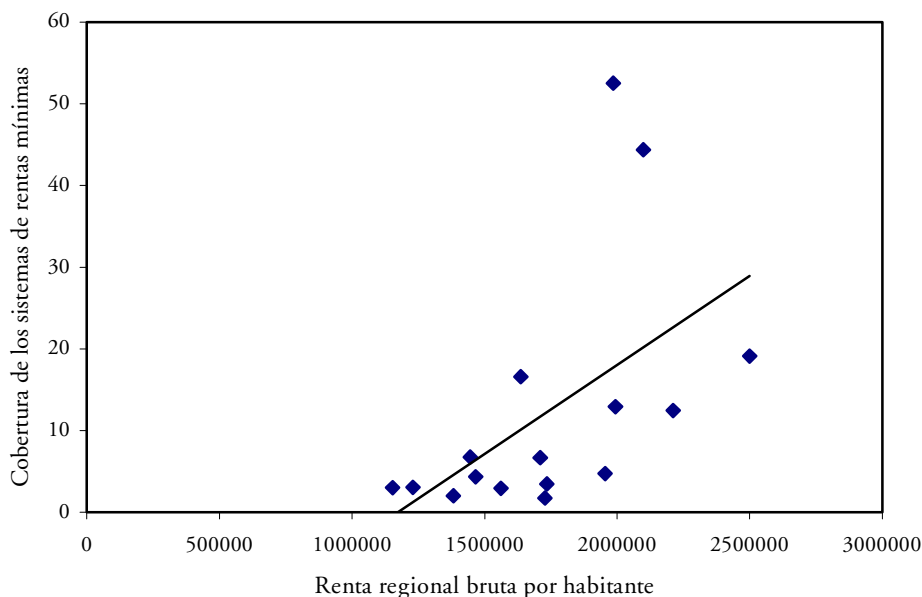
$$E_x = 1 + A_x \sum_{i=1}^n \frac{\delta_i}{n} + M_x \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^p \frac{\theta_{ij}}{nM_p}$$

donde  $i = 1, \dots, n$  ( $i =$  Comunidad Autónoma),  $j = 1, \dots, p$  ( $j =$  número de miembros del hogar no adultos),  $E$  el número de adultos equivalentes del hogar,  $A$  el número de adultos en cada hogar distintos del sustentador principal,  $M$  el número de menores en cada hogar,  $\delta$  la ponderación que recibe en cada región  $i$  cada adulto distinto del sustentador principal y  $\theta_{ij}$  la ponderación que recibe en cada región cada menor adicional hasta un número máximo ( $M_p$ ) a partir del cual los complementos que se otorgan son nulos. Ver Ayala y Palacio (2000).

<sup>17</sup> Se toma como referencia un hogar de tres miembros, dado que tal es el tamaño medio de las unidades beneficiarias de las rentas mínimas autonómicas.



**Gráfico 12**  
**RELACIÓN ENTRE LA RENTA POR HABITANTE Y LA COBERTURA OFRECIDA**  
**1998**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Renta Nacional de España (BBV) y Ayala (2000).

## 6. CONCLUSIONES

La descentralización territorial de los instrumentos de lucha contra la pobreza y, más específicamente, de las prestaciones asistenciales, suscita diversos interrogantes a los que este trabajo ha tratado de ofrecer una respuesta general mediante la revisión de teorías y la provisión de nuevos datos para el caso español. Aunque existe una amplia variedad de argumentos sobre los posibles resultados de modelos territoriales distintos, no resulta suficiente para identificar qué reparto de responsabilidades supone menores desigualdades en el desarrollo territorial de los derechos sociales. La movilidad potencial de los beneficiarios y la posible generación de desigualdades han inclinado tradicionalmente el análisis a considerar preferible la centralización de estas prestaciones.

Las diferencias en los niveles de vida, en las preferencias y en la capacidad de los gobiernos territoriales para dar respuesta a las necesidades del entorno aparecen, sin embargo, como posibles factores a favor de una mayor implicación de los gobiernos territoriales en el desarrollo de estos programas. A ello se une la falta de evidencia empírica suficiente para confirmar la importancia real de la relación entre las cuantías de las prestaciones asistenciales y los movimientos hacia otras jurisdicciones de los hogares con rentas más bajas. No obstante, de la revisión realizada se desprende que para que la descentralización sea eficaz y



no genere externalidades negativas, como posibles distorsiones en los mercados de trabajo o problemas en la cobertura de las situaciones de inseguridad económica ante shocks macroeconómicos adversos, resultan necesarios mecanismos compensadores por parte del gobierno central.

La cuestión principal pasa a ser, por tanto, no ya si la descentralización de las prestaciones asistenciales es una opción más eficiente e igualitaria que la centralización de éstas, sino cuál es el grado óptimo de descentralización. Una pregunta, como se ha visto, con especiales repercusiones para la experiencia española. La singular combinación de una doble red asistencial, en la que la cobertura de los riesgos específicos corresponde al gobierno central y la protección de los riesgos generales a los gobiernos territoriales, puede estar afectada por algunas de las desventajas propias de los modelos extremos.

El análisis del modelo centralizado de pensiones no contributivas revela la existencia de desigualdades importantes, derivadas de la existencia de cuantías iguales para residentes en áreas geográficas en las que el coste de la vida difiere sustancialmente. Frente al supuesto implícito de discriminación positiva de los hogares pobres en las zonas con menor renta y precios más bajos, parece necesaria la consideración de las posibles diferencias que pueden darse en la capacidad adquisitiva de la prestación para cada beneficiario si se quiere alcanzar una distribución más igualitaria de los derechos.

No obstante, para una comprensión cabal del problema hay que tener en cuenta otras variables distintas de las cuantías. Parece lógico pensar que en las regiones con mayor renta y recursos presupuestarios la dotación de servicios para la población más pobre es superior a la de otras zonas, lo que podría compensar parcialmente la menor capacidad adquisitiva de las prestaciones. Por otro lado, el establecimiento de mecanismos de diferenciación de las cuantías, con prestaciones más altas allí donde los precios son mayores, podría penalizar a los ciudadanos pobres residentes en las regiones con mayores logros en la lucha contra la inflación. Aunque buena parte del control de los precios queda lejos de las posibilidades de las administraciones territoriales, existen algunas actuaciones dentro de sus competencias –en materia de vivienda o comercio, por ejemplo– que pueden influir sobre la inflación regional.

Los problemas que surgen del peculiar diseño organizativo de la otra vertiente de la protección asistencial son igual o más importantes. El desarrollo completamente descentralizado de los sistemas de rentas mínimas ha dado lugar a diferencias notables en la cobertura que reciben hogares con las mismas necesidades residentes en zonas distintas del territorio nacional. Dichas diferencias son crecientes y guardan un vínculo claro con el nivel medio de renta de cada área geográfica o con la existencia de fuentes específicas de financiación. Las regiones con más recursos son las que ofrecen las cuantías más elevadas y las que realizan un mayor esfuerzo presupuestario. Esto ha contribuido a que tenga lu-

gar un serio problema de inequidad territorial que requiere la introducción de mecanismos correctores.

Las deficiencias de ambos sistemas, por tanto, con la generación de distintos tipos de desigualdades interterritoriales en la cobertura de los hogares pobres, aconseja la búsqueda de un nuevo modelo que modere el carácter extremo de los dos esquemas. En el caso de las prestaciones centralizadas, el primer paso de la reforma debería ser el reconocimiento, aunque fuera parcial, de algunas de las diferencias en los niveles de precios en cada región. Los programas regionales de rentas mínimas, por su parte, deberían revisarse a partir de nuevas fórmulas de coordinación, con el establecimiento de algún tipo de sistema de mínimos que garantizara mayores dosis de igualdad en la cobertura de los hogares con rentas más bajas y en el que se definieran mecanismos de transferencia de recursos que garantizaran la viabilidad de las prestaciones en las regiones más pobres. Todo ello refleja la necesidad de una mayor integración del conjunto del sistema asistencial, actualmente muy fragmentado y con claras necesidades de mejora de la coordinación de las administraciones responsables de su desarrollo.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M., y LAPARRA, M. (1995): *La caña y el pez*, Madrid, Fundación FOESSA.
- ALBEROLA, E., y MARQUÉS, J. M. (1999): "On the relevance and nature of regional inflation differentials: the case of Spain", Banco de España, *Documento de Trabajo* núm. 9913.
- AYALA CAÑÓN, L. (1999): "La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza". *Documentación Social*, núm.114, págs. 183-199.
- (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- AYALA, L., y PALACIO, J. I. (2000): "Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes". *Revista de Economía Aplicada*, vol.VIII, núm. 23, páginas 35-70.
- BAICKER, K. (2000): "The Spillover Effects of State Spending", Joint Center for Poverty Research *Working Paper* núm. 155.
- BLANK, R. M. (1988): "The effect of welfare and wage levels on the location of female-headed households", *Journal of Urban Economics*, 24, págs. 186-211.
- BORJAS, G. J. (1999): "Immigration and Welfare Magnets", *Journal of Labor Economics*, vol.17, núm. 4, págs. 607-637.
- BROWN, C., y OATES, W. E. (1987): "Assistance to the Poor in a Federal System", *Journal of Public Economics*, núm. 32, págs. 307-330.
- BRUECKNER, J. K. (1998): *Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence*. Urban Institute: Assessing the New Federalism Occasional Paper núm. 21.
- CAMPBELL, T. (1991): "Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management", *LACTD Regional Studies Program* núm. 5, Washington, Banco Mundial.
- CASE, A. C.; HINES, J. R., y ROSEN, H. S. (1993): "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", *Journal of Public Economics*, vol.52.
- DILLINGER, W. (1994): "Decentralization and its Implications for Service Delivery", *World Bank Urban Management Program* núm. 16, Washington, Banco Mundial.
- DYE, R. F., y MCGUIRE, T. J. (1999): "Implications for State Welfare Spending When The Next Recession Occurs". Urban Institute: Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-04.

- EPPLE, D., y ROMER, T. (1991): "Mobility and Redistribution", *Journal of Public Economics*, núm. 46, págs. 828-858.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. (1998): *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- FIGLIO, D. N.; KOLPIN, V., y REID, W. E. (1998): "Asymmetric Policy Interaction among Subnational Governments: Do States Play Welfare Games?", Institute for Research on Poverty, *Discussion Paper* núm. 1154-98.
- FRIAR, M. (1998): *Variations in Costs of Living Across States*, Taubman Center for State and Local Government.
- GRAMLICH, E. M., y LAREN, D. (1984): "Migration and income redistribution responsibilities", *Journal of Human Resources*, vol. 19, págs. 489-511.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, George Allen and Unwin.
- KLUGMAN, J. (1997): "Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective", Innocenti Occasional Papers, *Economic and Social Policy Series*, núm. 61. Florencia, UNICEF International Child Development Centre.
- LADD, H., y DOOLITTLE, F. (1982): "Which level of government should assist the poor?", *National Tax Journal*, vol. XXXV, núm. 3, págs. 323-336.
- LEE, K. (1998): "Uncertain income and redistribution in a federal system", *Journal of Public Economics*, núm. 69, págs. 413-33.
- LEVINE, P. B., y ZIMMERMAN, D. J. (1995): "An empirical analysis of the welfare magnet debate using the NLSY", National Bureau of Economic Research *Working Paper* núm. 5264.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G., y PADRÓ I MIQUEL, G. (2000): "L'Index de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya", Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos.
- MELGUIZO, A. (1990): "Salario social y hacienda pública en el Estado de las Autonomías", *Economía y Sociedad*, núm. 4, págs. 105-117.
- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of Public Finance*. Nueva York, McGraw-Hill.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- (1998): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, volumen XXXVII, págs.1120-1149.
- OLLOQUI, I., y SOSVILLA, S. (2000): "Paridad del poder adquisitivo y provincias españolas, 1940-1992", FEDEA, *Documento de Trabajo* núm. 2000-24.
- PAULY, M. (1973): "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, 2, núm. 1, págs. 35-58.
- RAVALLION, M. (1998): "Reaching Poor Areas in a Federal System". Banco Mundial, *Policy Research Working Paper*, núm. 1901.
- (1999): "Are poorer states worse at targeting their poor?", *Economic Letters*, 65, 373-377.

- RUIZ-CASTILLO, J.; LEY, E., e IZQUIERDO, M. (1999): *La medición de la inflación en España*. Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa.
- RUIZ-HUERTA, J.; MARTÍNEZ, R., y AYALA, L. (2000): "El Mínimo Personal y Familiar en el IRPF: una valoración de su cuantía". *Hacienda Pública Española*, número 152, págs. 151-170.
- SCHRAM, S. F., y BEER, S. H. (eds.) (1999): *Welfare Reform. A race to the bottom?* Baltimore, John Hopkins University Press.
- SOUTHWICK, L. (1981): "Public welfare programs and recipient migration", *Growth and Change*, núm. 12, págs. 22-32.
- SERRANO, A., y ARRIBA, A. (1999): *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor.
- SHRODER, M. (1995): "Games the States Don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 77, número 1, págs. 183-191.
- TRESCH, J. (1981): *Public Finance. A Normative Theory*. Texas, Business Publications INC.
- WALKER, J. R. (1994): "Migration among Low-Income Households: Helping the Witch Doctors Reach Consensus". Institute for Research on Poverty, número 1031-94.
- WILDASIN, D. E. (1991): "Income redistribution in a common labor market", *American Economic Review*, vol. 81, núm. 4, págs. 757-774.





## ***NORMAS DE PUBLICACIÓN DE PAPELES DE TRABAJO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES***

Esta colección de *Papeles de Trabajo* tiene como objetivo ofrecer un vehículo de expresión a todas aquellas personas interesadas en los temas de Economía Pública. Las normas para la presentación y selección de originales son las siguientes:

1. Todos los originales que se presenten estarán sometidos a evaluación y podrán ser directamente aceptados para su publicación, aceptados sujetos a revisión, o rechazados.
2. Los trabajos deberán enviarse por duplicado a la Subdirección de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales. Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. 28035 Madrid.
3. La extensión máxima de texto escrito, incluidos apéndices y referencias bibliográficas será de 7000 palabras.
4. Los originales deberán presentarse mecanografiados a doble espacio. En la primera página deberá aparecer el título del trabajo, el nombre del autor(es) y la institución a la que pertenece, así como su dirección postal y electrónica. Además, en la primera página aparecerá también un abstract de no más de 125 palabras, los códigos JEL y las palabras clave.
5. Los epígrafes irán numerados secuencialmente siguiendo la numeración arábica. Las notas al texto irán numeradas correlativamente y aparecerán al pie de la correspondiente página. Las fórmulas matemáticas se numerarán secuencialmente ajustadas al margen derecho de las mismas. La bibliografía aparecerá al final del trabajo, bajo la inscripción "Referencias" por orden alfabético de autores y, en cada una, ajustándose al siguiente orden: autor(es), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias correspondientes al mismo autor(es) y año), título del artículo o libro, título de la revista en cursiva, número de la revista y páginas.
6. En caso de que aparezcan tablas y gráficos, éstos podrán incorporarse directamente al texto o, alternativamente, presentarse todos juntos y debidamente numerados al final del trabajo, antes de la bibliografía.
7. En cualquier caso, se deberá adjuntar un disquete con el trabajo en formato word. Siempre que el documento presente tablas y/o gráficos, éstos deberán aparecer en ficheros independientes. Asimismo, en caso de que los gráficos procedan de tablas creadas en excel, estas deberán incorporarse en el disquete debidamente identificadas.

***Junto al original del Papel de Trabajo se entregará también un resumen de un máximo de dos folios que contenga las principales implicaciones de política económica que se deriven de la investigación realizada.***



## ***PUBLISHING GUIDELINES OF WORKING PAPERS AT THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES***

This serie of *Papeles de Trabajo* (working papers) aims to provide those having an interest in Public Economics with a vehicle to publicize their ideas. The rules governing submission and selection of papers are the following:

1. The manuscripts submitted will all be assessed and may be directly accepted for publication, accepted with subjections for revision or rejected.
2. The papers shall be sent in duplicate to Subdirección General de Estudios Tributarios (The Deputy Direction of Tax Studies), Instituto de Estudios Fiscales (Institute for Fiscal Studies), Avenida del Cardenal Herrera Oria, nº 378, Madrid 28035.
3. The maximum length of the text including appendices and bibliography will be no more than 7000 words.
4. The originals should be double spaced. The first page of the manuscript should contain the following information: (1) the title; (2) the name and the institutional affiliation of the author(s); (3) an abstract of no more than 125 words; (4) JEL codes and keywords; (5) the postal and e-mail address of the corresponding author.
5. Sections will be numbered in sequence with arabic numerals. Footnotes will be numbered correlatively and will appear at the foot of the corresponding page. Mathematical formulae will be numbered on the right margin of the page in sequence. Bibliographical references will appear at the end of the paper under the heading "References" in alphabetical order of authors. Each reference will have to include in this order the following terms of references: author(s), publishing date (with an a, b or c in case there are several references to the same author(s) and year), title of the article or book, name of the journal in italics, number of the issue and pages.
6. If tables and graphs are necessary, they may be included directly in the text or alternatively presented altogether and duly numbered at the end of the paper, before the bibliography.
7. In any case, a floppy disk will be enclosed in Word format. Whenever the document provides tables and/or graphs, they must be contained in separate files. Furthermore, if graphs are drawn from tables within the Excell package, these must be included in the floppy disk and duly identified.

***Together with the original copy of the working paper a brief two-page summary highlighting the main policy implications derived from the research is also requested.***



## ÚLTIMOS PAPELES DE TRABAJO EDITADOS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

### 2000

- 1/00 Crédito fiscal a la inversión en el impuesto de sociedades y neutralidad impositiva: Más evidencia para un viejo debate.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.  
Páginas: 40.
- 2/00 Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la encuesta de presupuestos familiares.  
*Autores:* Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo.  
Páginas: 40.
- 3/00 Evidencia empírica de la convergencia real.  
*Autores:* Lorenzo Escot y Miguel Ángel Galindo.  
Páginas: 58.

### *Nueva Época*

- 4/00 The effects of human capital depreciation on experience-earnings profiles: Evidence salaried spanish men.  
*Autores:* M. Arrazola, J. de Hevia, M. Risueño y J. F. Sanz.  
Páginas: 24.
- 5/00 Las ayudas fiscales a la adquisición de inmuebles residenciales en la nueva Ley del IRPF: Un análisis comparado a través del concepto de coste de uso.  
*Autor:* José Félix Sanz Sanz.  
Páginas: 44.
- 6/00 Las medidas fiscales de estímulo del ahorro contenidas en el Real Decreto-Ley 3/2000: análisis de sus efectos a través del tipo marginal efectivo.  
*Autores:* José Manuel González Páramo y Nuria Badenes Pla.  
Páginas: 28
- 7/00 Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la Reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española.  
*Autores:* Juan Prieto Rodríguez y Santiago Álvarez García.  
Páginas 32.
- 8/00 Un marco para la discusión de los efectos de la política impositiva sobre los precios y el *stock* de vivienda.  
*Autor:* Miguel-Ángel López García.  
Páginas 36.
- 9/00 Descomposición de los efectos redistributivos de la Reforma del IRPF.  
*Autores:* Jorge Onrubia Fernández y María del Carmen Rodado Ruiz.  
Páginas 24.
- 10/00 Aspectos teóricos de la convergencia real, integración y política fiscal.  
*Autores:* Lorenzo Escot y Miguel-Ángel Galindo.  
Páginas 28.

## 2001

- 1/01 Notas sobre desagregación temporal de series económicas.  
*Autor:* Enrique M. Quilis.  
Páginas 38.
- 2/01 Estimación y comparación de tasas de rendimiento de la educación en España.  
*Autores:* M. Arrazola, J. de Hevia, M. Risueño, J.F. Sanz.  
Páginas 28.
- 3/01 Doble imposición, "efecto clientela" y aversión al riesgo.  
*Autores:* Antonio Bustos Gisbert y Francisco Pedraja Chaparro.  
Páginas 34.
- 4/01 Non-Institutional Federalism in Spain.  
*Autor:* Joan Rosselló Villalonga.  
Páginas 32.
- 5/01 Estimating utilisation of Health care: A groupe data regression approach.  
*Autor:* Mabel Amaya Amaya.  
Páginas 30.
- 6/01 Shapley inequality decomposition by factor components.  
*Autores:* Mercedes Sastre y Alain Trannoy  
Páginas 40.
- 7/01 An empirical analysis of the demand for physician services across the European Union.  
*Autores:* Sergi Jiménez Martín, José M. Labeaga y Maite Martínez-Granado  
Páginas 40.
- 8/01 Demand, childbirth and the costs of babies: evidence from spanish panel data.  
*Autores:* José M.<sup>a</sup> Labeaga, Ian Preston y Juan A. Sanchis-Llopis  
Páginas 56.
- 9/01 Imposición marginal efectiva sobre el factor trabajo: Breve nota metodológica y comparación internacional.  
*Autores:* Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz  
Páginas 40.
- 10/01 A non-parametric decomposition of redistribution into vertical and horizontal components.  
*Autores:* Irene Perrote, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.  
Páginas 28.
- 11/01 Efectos sobre la renta disponible y el bienestar de la deducción por rentas ganadas en el IRPF.  
*Autora:* Nuria Badenes Plá.  
Páginas 28.
- 12/01 Seguros sanitarios y gasto público en España. Un modelo de microsimulación para las políticas de gastos fiscales en sanidad.  
*Autora:* Ángel López Nicolás.  
Páginas 40.
- 13/01 A complete parametrical class of redistribution and progressivity measures  
*Autores:* Isabel Rabadán y Rafael Salas.  
Páginas 20.
- 14/01 La medición de la desigualdad económica.  
*Autor:* Rafael Salas.  
Páginas 40.

- 15/01 Crecimiento económico y dinámica de distribución de la renta en las regiones de la UE: un análisis no paramétrico.  
**Autores:** Julián Ramajo Hernández y María del Mar Salinas Jiménez.  
Páginas 32.
- 16/01 La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad.  
**Autores:** Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López y Jesus Ruiz-Huerta.  
Páginas 48.

