

LAS TRANSFERENCIAS Y SUS EFECTOS SOBRE EL GASTO. UNA APROXIMACIÓN

GUSTAVO REGO VEIGA

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de A Coruña

Recibido: 10 diciembre 2001

Aceptado: 17 junio 2002

Resumen: El estudio de las transferencias intergubernamentales es un tema de permanente actualidad en la literatura económica. Intentar responder a cuestiones como ¿en qué medida la utilización de programas de transferencia contribuye a incrementar el gasto?, ¿está este incremento condicionado por las características del programa de transferencias elegido?, si mediante un programa de transferencias se pretende colaborar en la financiación de un servicio concreto ¿en qué medida estos recursos adicionales del receptor no son usados para expandir otras funciones de gasto no previstas? Determinar las bases teóricas y la extensión del efecto de las transferencias es importante para mejorar la comprensión de las decisiones tomadas por los gobernantes. Consideramos, por lo tanto, oportuno proporcionar una revisión y una síntesis de aquellos aspectos que resultan más significativos de la voluminosa literatura existente en este campo.

Palabras clave: Transferencias intergubernamentales / Hacienda local / Efecto adherencia / Gasto local / Federalismo fiscal.

GRANTS AND THEIR EFFECTS ON EXPENDITURE. AN APPROACH

Abstract: Research in intergovernmental grants can be considered a subject which has aroused great interest in economic literature. It is essential that research should try to answer questions such as the following ones: to what extent do different grant programmes raise expenditure? or does this increase depend on the characteristics of the chosen specific grant programme? If a grant programme is designed to share the financing of a service, to what extent are these additional funds used by the grantee to expand other unforeseen expenses? Settling theoretical bases as well as the extent of the influence of granting policies seem to be important to understand some decisions made by rulers. Therefore, it seems highly interesting to review and summarize all those matters which are widely discussed in the literature.

Keywords: Intergovernmental grants / Local finance / Flypaper effect / Local expenditures / Fiscal federalism.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de las transferencias intergubernamentales es un tema de permanente actualidad en la literatura económica¹. Intentar responder cuestiones cómo ¿en qué medida la utilización de programas de transferencia contribuye a incrementar el gasto?, ¿está este incremento condicionado por las características del programa de transferencias elegido?, si mediante un programa de transferencias se pretende colaborar en la finan-

¹ Ver, a título de ejemplo, los trabajos de Ahamd y Craig (1995), Ahmad (1997), Fisher (1997), Ter-Minassian (1997) o Mieszkoski y Musgrave (1999).

ciación de un servicio concreto, ¿en qué medida estos recursos adicionales del receptor no son usados para expandir otras funciones de gasto no previstas? Determinar las bases teóricas y la extensión del efecto de las transferencias es importante para mejorar la comprensión de las decisiones tomadas por los gobernantes. Consideramos, por lo tanto, oportuno proporcionar una revisión y una síntesis de aquellos aspectos que, en nuestra opinión, resultan más significativos de la voluminosa literatura existente.

Para ello este trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se sintetizan los argumentos teóricos que se han dado sobre la necesidad de introducir sistemas de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Argumentos sobre el fundamento, el porqué de la existencia de programas de transferencias, salvo casos puntuales, se reducen al enfoque convencional. Seguidamente se analiza la problemática de la teoría de las transferencias entre diferentes niveles de gobierno con un mayor eco en la literatura: sus efectos sobre el presupuesto del receptor. Sobre este objetivo concentraron sus esfuerzos diferentes escuelas, mereciendo una especial mención en este apartado las aportaciones al análisis de una de las más relevantes “anomalías” de la teoría de las transferencias: el “efecto adherencia”. En el apartado final se recogen las conclusiones más significativas.

2. LAS TRANSFERENCIAS ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO. MOTIVOS PARA SU IMPLANTACIÓN

¿Cuál es la finalidad?, ¿cuáles son los argumentos que avalan su aplicación para financiar servicios y bienes públicos locales? Inicialmente, en consonancia con la teoría del consumidor, la teoría económica (convencional) analiza las respuestas de los gobiernos receptores como si se tratase de individuos que, a la vista de unas preferencias y de una restricción presupuestaria inicial y ajenos a toda motivación egoísta, intentan maximizar combinaciones de bienes públicos y privados con el objetivo de mejorar el bienestar de los ciudadanos. Las críticas a la agregación de preferencias realizada por el modelo tradicional incentiva la idea de buscar desarrollos alternativos. El modelo del votante mediano brinda una estructura analítica que no se desvía esencialmente del enfoque convencional de las curvas de indiferencia². Simplificando, cabe señalar que la función de preferencia del votante mediano sustituye a la función de bienestar social del análisis tradicional.

Según la visión convencional representada por estos dos modelos, la política de transferencias se realiza por motivos de igualdad o de eficiencia. Los agentes gubernamentales se encargarán de proporcionar bienes y servicios que por sus características no pueden ser proporcionados por el mercado, así como de minimizar las distorsiones debidas a externalidades y otros fallos del mercado. Sin embargo, y dado que la moda-

² Así, por ejemplo, Bradford y Oates (1971) alcanzaron, bajo determinados supuestos, conclusiones semejantes a las del modelo convencional.

lidad elegida y su forma de distribución condiciona los resultados logrados, haremos previamente una síntesis de las distintas categorías.

En la clasificación de las transferencias se distingue habitualmente una doble dimensión: 1) según la amplitud del servicio beneficiado y 2) si el mecanismo de asignación territorial demanda la cofinanciación por parte de beneficiado o simplemente supone para éste un incremento de sus ingresos. Una primera distinción la tendríamos, pues, en función de la restricción que sobre su utilización establece la administración donante, entre subvenciones condicionadas e incondicionadas. Las primeras son concedidas para que sean utilizadas por el beneficiario en una(s) función(es) de gasto determinada(s), mientras que las segundas puede aplicarlas libremente en la financiación de bienes o en la prestación de servicios que estime más adecuada.

Las subvenciones condicionadas se dividen en dos subgrupos: específicas o por categorías y en bloque. Las primeras serían transferencias condicionadas en sentido restringido ya que su destino está perfectamente definido y no admite actuaciones discrecionales de la administración receptora. Las transferencias en bloque apoyan una amplia categoría de servicios y generalmente tienen pocas restricciones de forma que la administración receptora puede disponer de los fondos recibidos como quiera mientras los gaste en el área en que se aplique el programa. Según las posibilidades que el receptor tiene de influir en la cuantía recibida, tendríamos las subvenciones compensatorias, en las que el importe recibido depende de la cantidad de ingresos propios que el beneficiario destine al servicio correspondiente, y las de suma global o fijas donde el importe recibido es independiente de lo que el receptor gaste en ese mismo servicio. Dentro de las subvenciones condicionadas compensatorias podemos hacer una subdivisión más según la administración donante subvencione una parte del gasto sin fijar ningún límite (abiertas) o hasta una cantidad determinada a partir de la cual la cuantía de la subvención se mantiene constante (cerradas).

Las transferencias incondicionadas pueden dividirse en dos grupos dependiendo de si la distribución se realiza aplicando una fórmula o es una decisión *ad hoc* de la administración donante. En el primer caso, se puede hacer una segunda subdivisión en función de las posibilidades que tiene el destinatario de influir o no, siguiendo el conocido principio del federalismo fiscal de “ayudar a quien se ayude”, en el importe recibido y en las posibilidades relacionadas con el esfuerzo fiscal y proporcional.

Los objetivos que se pretende alcanzar con las diferentes modalidades de transferencias se pueden clasificar en:

♦ *Corregir externalidades.* Evitar la subprovisión de ciertos servicios y bienes públicos cuando el ámbito de los beneficios supera el de la jurisdicción que realiza el gasto es uno de los objetivos ampliamente aceptados por el análisis económico convencional como argumento para la aplicación de un programa condicionado. El argumento sería el siguiente. Dado que un gobierno tiende a proporcionar un servicio hasta el punto en que se iguale el beneficio y el coste marginal, si los no residentes de su juris-

dicción se aprovechan de él, el nivel de provisión alcanzado sería subóptimo al no ser considerado este beneficio. La solución pasaría por una transferencia que financiase una parte del coste de provisión del servicio causante de los efectos externos sin límite alguno. Una subvención condicionada específica compensatoria abierta provocaría un cambio en los precios a los que se enfrenta el beneficiario que inducirá las necesarias variaciones en el gasto para que el nivel de provisión sea eficiente. Aunque otros programas de transferencias pueden ser usados para incrementar los gastos, el anteriormente señalado inducirá una respuesta en el gasto deseado con el volumen de transferencia más pequeño posible (Fisher, 1988).

Esto no impide que algunos autores adopten una actitud más bien escéptica respecto a la probable eficacia de las transferencias intergubernamentales como remedio a los efectos externos³. Su difícil cálculo hace que la determinación del importe exacto de las transferencias no sea claramente predecible. En consecuencia, la determinación de las *ratios* de cofinanciación es más fruto de una decisión *ad hoc* del donante que de un conocimiento claro del volumen de los efectos externos. Cabría pensar, por tanto, que el gobierno donante utiliza este argumento para justificar su apoyo mediante programas que le permiten un mayor control del gasto del receptor y donde los factores de carácter político pueden jugar un papel relevante (Bird, 1993). En esta misma línea, Petchey, Shapiro y Walsh (1997) argumentan que la administración donante puede no disponer de la información necesaria para instrumentar las transferencias específicas óptimas⁴ (o no quiere hacerlo). Para estos autores el argumento de los efectos externos puede utilizarse para el desarrollo de programas de transferencias específicas con los que, en realidad, lo que se pretende es una centralización (por la puerta trasera, como ellos señalan) del poder de gasto. Además, su existencia condiciona el comportamiento de las burocracias locales que gastan importantes recursos y esfuerzos para tener acceso a estos programas.

Con programas de transferencias específicas el donante puede influir en el receptor para que acepte sus preferencias e, incluso, desvíe fondos que podrían utilizarse en otros proyectos (Boadway y Hobson, 1993; McLure, 1980). No cabe duda de que este tipo de transferencias pueden ser un instrumento importante para influir en el proceso

³ El uso de transferencias para corregir los efectos externos puede no ser necesario si las ganancias potenciales derivadas de la realización de esta tarea crean incentivos para la negociación entre las diferentes jurisdicciones implicadas. Según Coase (1960), en ausencia de costes de toma de decisiones y de un comportamiento estratégico de las jurisdicciones afectadas, una conducta maximizadora en presencia de efectos externos aconseja una negociación entre las partes que restablecería una asignación eficiente sin necesidad de apelar a las transferencias. Pero, al depender la solución de los efectos externos en el sentido expuesto por Coase de la amplitud de los costes de transacción y del comportamiento estratégico de las partes, ésta presenta serias limitaciones ya que, según Oates (1977), incluso en los grupos pequeños existe la posibilidad de comportamientos estratégicos en el sentido, por ejemplo, de infravalorar las verdaderas preferencias con la finalidad de que los demás paguen una proporción más grande. Por lo tanto, el argumento de Coase no implica la negación del uso de las transferencias, sino que, si es posible, dados los costes de transacción y comportamientos estratégicos, la administración superior debería impulsar que los efectos externos se traten adicionalmente mediante sistemas de coordinación entre las partes.

⁴ La realización de un conjunto óptimo de transferencias proporcionales para afrontar el problema de los efectos externos tendría un elevado grado de complejidad (Bramley, 1990).

de toma de decisiones del receptor, aunque éste tenga derecho a aplicar soluciones diferentes de las preferencias del donante. Argumentos de carácter político, amparados en múltiples casos en argumentos económicos, son los que probablemente están detrás de los programas específicos. Sin embargo, como señala Gram-lich (1993), las subvenciones, sin ser un instrumento perfecto, son la manera más factible y habitual de tratar los efectos externos.

♦ *Bienes preferentes o de mérito.* Un segundo escenario en el que las transferencias específicas pueden desarrollar un importante papel abarca situaciones en las que el donante desea que el receptor preste un nivel de servicios especificado de acuerdo con sus preferencias. Un motivo para esta intervención está relacionado con lo que podemos denominar “efecto demostración”. Si los residentes de una jurisdicción no son conscientes de los beneficios derivados de determinados servicios públicos, sería oportuno guiar temporalmente mediante subvenciones la pauta de consumo a los gobiernos receptores como parte de un proceso de aprendizaje. Las transferencias se destinarían a fomentar la prestación de un servicio o la realización de una actividad nueva por parte de la administración beneficiaria. Por otro lado, existen servicios que benefician a no votantes –educación– o a grupos minoritarios –museos, bibliotecas–, y si este fenómeno no es considerado por los votantes podríamos enfrentarnos a una baja provisión de esos servicios (King, 1988). El tipo de transferencias más apropiado teóricamente en estos casos es una condicionada específica compensatoria cerrada⁵. Estos argumentos descansan, sin embargo, en el supuesto discutible de que la estructura de preferencias dominante en la comunidad donante es diferente de la existente en la receptora.

Un tercer propósito que podríamos señalar es la colaboración con los gobiernos locales para alcanzar determinados *objetivos de política económica*. La reconocida capacidad inversora y el mayor conocimiento de las características específicas de su territorio por parte de los gobiernos locales hace que sean elementos clave para canalizar las políticas de desarrollo económico endógeno o para potenciar determinadas políticas locales de empleo. En la realidad económica actual las actuaciones del gobierno central se orientan más a garantizar unos equilibrios financieros básicos como marco en el que debe desarrollarse la actividad económica. Una vez implantadas estas condiciones generales, son las propias administraciones subcentrales (entre ellas las locales) las que están llamadas a realizar las acciones particulares que den lugar a un mayor crecimiento en su territorio. Las subvenciones específicas en bloque pueden ser un instrumento adecuado para ayudar a la puesta en funcionamiento de este tipo de actuaciones.

♦ *Equidad.* En un esquema descentralizado el cociente entre los ingresos que potencialmente pueden alcanzar y las necesidades de gasto asociadas a la provisión de un nivel estándar de bienes y servicios públicos es diferente tanto entre los distintos niveles de administración (desequilibrio vertical) como entre gobiernos de un

⁵ Una subvención específica de cuantía fija por la diferencia entre el nivel de servicio deseado por el donante y el nivel de gasto elegido por la jurisdicción receptora presentaría como principal inconveniente que éstas ocultasen sus preferencias, cargando el gobierno donante con todo el coste de la provisión.

mismo nivel (desequilibrio horizontal)⁶. En estas circunstancias la insuficiencia financiera puede dar lugar a un deterioro en la cantidad y/o en la calidad de los servicios que prestan los gobiernos locales. La solución más ampliamente aceptada entre los estudiosos, aunque no la única es la implantación de un mecanismo de transferencias desde el nivel excedentario⁷.

Se pueden construir dos sistemas de transferencias que permitan alcanzar a la vez los equilibrios fiscales vertical y horizontal⁸. En el sistema denominado de *igualación de la capacidad fiscal* (o subvención a tanto alzado) cada gobierno local recibe una transferencia que le permite cubrir sus necesidades de gasto en la misma proporción que la jurisdicción media, si las dos realizan un esfuerzo fiscal estándar definido por el gobierno donante. Un segundo esquema pretende que los gobiernos locales puedan prestar, independientemente del esfuerzo fiscal que realicen, el mismo nivel de servicios que la autoridad media que realice ese esfuerzo. En este esquema conocido como *igualación del potencial fiscal*, la cantidad recibida por los beneficiarios depende de su esfuerzo en la utilización de sus propias fuentes tributarias⁹.

Los argumentos señalados hasta el momento, centrados en el ámbito de la eficiencia y de la equidad, para justificar la existencia de una política de transferencias intergubernamentales, suponen la desconsideración de la carga político-institucional que acompaña su concesión¹⁰. Determinados bienes o servicios locales, algunos de ellos con el calificativo de meritorios, ofrecen beneficios claramente visibles por los votantes, de forma que su provisión puede resultar interesante desde un *punto de vista político-institucional*. Este hecho conduce a que la provisión de bienes de mérito mediante transferencias específicas oculte un instrumento de control financiero y una intrusión en las competencias legalmente asumidas por las administraciones beneficiadas (Gramlich, 1977; Mathews, 1986).

La teoría de la *elección pública* presenta una visión alternativa y complementaria del enfoque ortodoxo caracterizada por la introducción de un componente institucional para explicar la política de decisiones económico-financieras del gobierno. Dentro del este enfoque se distinguen habitualmente dos aproximaciones: los modelos democráticos, que tienen como función objetivo el número de votos, y los burocráticos, en los que se supone que la toma de decisiones dentro del sector público se realiza por buró-

⁶ Ver, por ejemplo, King (1988).

⁷ Otras alternativas pueden ser, por ejemplo, una redistribución de competencias de gasto de manera que la administración local quede liberada de la provisión de determinados bienes y servicios; incrementar la presión fiscal sobre las bases imponibles existentes o ampliar la imposición local a través de la creación de nuevas figuras o la realización de una redistribución de ingresos mediante un mecanismo que permita a los distintos niveles de administración compartir el rendimiento territorial de algún impuesto.

⁸ Ver, por ejemplo, las exposiciones anteriormente realizadas por Musgrave (1961) o por King (1988).

⁹ Sobre las ventajas de uno y otro sistema y las posibles alternativas para su aplicación (capitalización de los valores de la propiedad residencial, discriminación de los tipos impositivos según el territorio, etc.) véase, por ejemplo, King (1988).

¹⁰ Para el análisis de las limitaciones del enfoque convencional véase, por ejemplo, Gramlich (1977), Breton y Fraschini (1992) y Petchey, Shapiro y Walsh (1997).

cratas que pretenden maximizar su presupuesto. Los modelos democráticos se centran principalmente en explicar los efectos de las transferencias sobre el nivel de imposición y el gasto del gobierno receptor más que en crear una exposición razonada sobre su finalidad (Bungey, 1991). Como excepción a esta regla podemos citar los trabajos de Grossman (1988 y 1996) en los que pretende elaborar un modelo que recoja la negociación y el comercio de votos por los políticos en la determinación de las transferencias intergubernamentales¹¹. Según Grossman, las transferencias para los receptores suponen la posibilidad de una expansión del gasto sin necesidad de establecer impuestos adicionales que deriven en una pérdida de votos. El gobierno receptor “paga” las transferencias recibidas mediante la entrega de votos de los partidarios locales y de los grupos de interés asociados. El tamaño de las transferencias se verá determinado, según este autor, por la capacidad del beneficiario para suministrar votos.

El análisis de la elección pública permite añadir las aspiraciones de los burócratas a los objetivos de bienestar social. Algunas metas perseguidas por los burócratas (seguridad en el trabajo, influencia, poder y prestigio, etc.) pueden provocar divergencias entre los objetivos del gobierno y las preferencias de los votantes e inducir pérdidas de bienestar social. Uno de los objetivos del análisis dentro de este enfoque de la elección pública es encontrar las fuentes de la ineficiencia burocrática y prescribir las medidas necesarias para corregirlas.

Petchey, Shapiro y Walsh (1997) presentan una perspectiva diferente que avala las transferencias en el contexto de la acción y la formación de un sistema federal. Desde su punto de vista, una federación es el resultado de un pacto entre unidades políticas autónomas para crear un gobierno al que le ceden ciertos poderes y parte de su propia autonomía con la finalidad de alcanzar determinados beneficios (economías de escala, comercio más libre entre los miembros de la federación, una posición de negociación más fuerte ante terceros países, etc.). Evidentemente, como no todos los miembros derivan las mismas ganancias de la existencia de la federación, las transferencias intergubernamentales, según Petchey, Shapiro y Walsh (1997), son una forma de mantener su estabilidad.

3. EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE EL GASTO DEL RECEPTOR

3.1. PROPOSICIONES TEÓRICAS

La formulación teórica convencional del análisis de los efectos de las transferencias parte de una situación inicial en la que no existen (figura 1). En esta situación el gobierno se enfrenta a una restricción presupuestaria (renta disponible) que debe distribuir entre bienes públicos y privados, donde el punto de equilibrio inicial es aquél en el

¹¹ Otros trabajos que consideran la influencia política en la distribución del gasto y de las transferencias son los de Holcombe y Zardkochi (1981) y Gist y Hill (1984); en el caso español, Bosch y Suárez (1993 y 1995).

que la restricción presupuestaria alcanza la curva de indiferencia social más elevada. Veamos de forma resumida cómo alterarían esta situación de equilibrio inicial los diferentes programas de transferencias. Las transferencias condicionadas compensatorias, como ya señalamos, se caracterizan porque los gobiernos receptores están obligados a contribuir con una proporción de sus ingresos a la financiación de la oferta de servicios públicos para los que se ha concedido la subvención¹². Las administraciones donante y receptora comparten, por lo tanto, el coste de proporcionar el servicio, lo que supone una reducción del precio del servicio financiado y la consiguiente modificación de la pendiente de la restricción presupuestaria. La teoría, sin embargo, no es capaz de determinar exactamente donde se situará el nuevo punto de equilibrio. Cómo estimular el nivel de gasto depende de varios factores: de la amplitud de las obligaciones de cofinanciación impuestas, de los hábitos de gasto existentes en el gobierno receptor y de las preferencias generales de la comunidad entre el bien al que se destina la subvención y los restantes bienes (Huckins y Carnevale, 1988). Si la elasticidad precio del servicio público financiado es superior a la unidad, al reducirse el precio el gobierno receptor extraerá fondos de otros usos para gastarlos en bienes públicos (se consumen menos de bienes privados que en la situación de equilibrio sin subvención). Por otro lado, si la elasticidad precio es inferior a la unidad es probable que una parte de los fondos se destine a reducir impuestos (a incrementar el gasto en bienes privados).

Si la transferencia compensatoria está acotada, la representación gráfica de la nueva restricción presupuestaria estaría representada por una línea quebrada. Esto es así porque en el primer tramo se produce un abaratamiento del bien público y, por consiguiente, un cambio de pendiente similar a la situación anterior. Sin embargo, después de alcanzar el techo, los importes adicionales del bien público deben ser financiados íntegramente por el receptor y la restricción tendría una pendiente similar a la situación inicial. Tampoco en este caso la teoría presenta un resultado único sobre cuál será el nuevo punto de equilibrio.

Si la transferencia recibida fuese no compensatoria (el importe recibido es fijo, no existe ningún tipo de obligación para que el gobierno receptor aporte una cantidad proporcional), el efecto sobre la restricción presupuestaria inicial será un desplazamiento lateral de ella por un importe igual que el de la transferencia recibida. A consecuencia de este incremento en la renta disponible la teoría predice que el gobierno receptor destinará una parte de ese incremento a consumir más bienes privados reduciendo la presión fiscal de sus residentes.

En el caso de una transferencia incondicionada la restricción presupuestaria también se desplazará en paralelo hacia la derecha. Su representación coincidirá con una transferencia condicionada no compensatoria del mismo importe con la diferencia de que el gobierno receptor puede decidir distribuir, en el caso extremo, el importe recibido entre los residentes, situación ésta que no se puede dar con una transferencia condi-

¹² El gasto total en una función concreta puede descomponerse en la proporción con la que participa el gobierno donante (m) y la participación complementaria ($1-m$) del receptor. La relación entre las dos proporciones es lo que se conoce como tasa de compensación ("*matching rate*"); ésta expresa que por cada ($1-m$) unidades monetarias que gasta el gobierno receptor el donante compensa con m unidades monetarias adicionales.

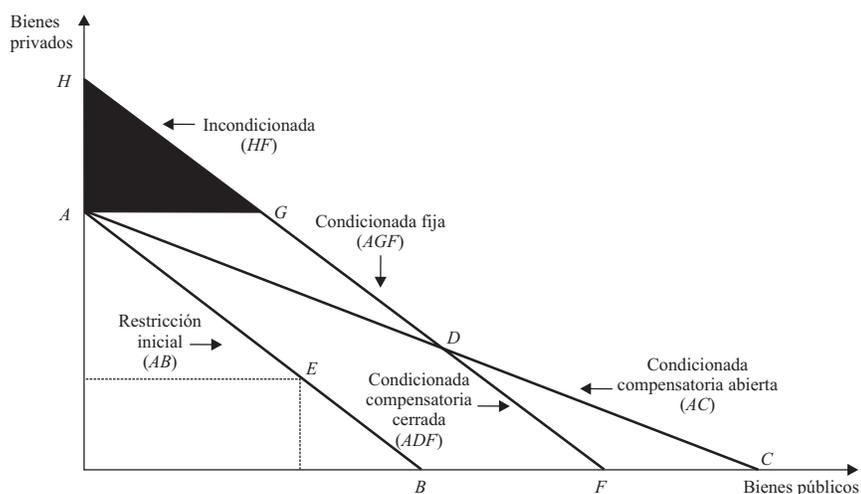
cionada fija. El área rayada muestra las posiciones alcanzables con una transferencia incondicionada que no lo son con una condicionada. La teoría presupone que, salvo el caso de entidades con preferencias claras por los bienes privados, los efectos sobre el gasto de ambos programas deberían ser similares. Si se aplica una transferencia incondicionada, al no limitarse a la financiación de bienes locales concretos, es de esperar que su efecto sobre la conducta del gobierno receptor sea similar a un incremento de la renta, después de impuestos, de los residentes de la comunidad (Bradford y Oates, 1971). Existe sólo un efecto renta que se supone positivo y que incrementará, por lo tanto, los gastos tanto en bienes públicos como en bienes privados. La subvención incondicionada será preferida por el gobierno receptor a la transferencia condicionada, porque aquélla le permite una mayor libertad en la utilización de los recursos y la comunidad podría alcanzar una utilidad superior. Para el gobierno donante sería más apropiada una transferencia condicionada no compensatoria porque la cantidad de recursos que se destina para otros objetivos, no pretendidos por la subvención, es menor¹³.

Cuando la comparación se hace entre una transferencia condicionada compensatoria y una incondicionada del mismo importe, según el análisis convencional, se puede predecir que con esta última se logrará una menor provisión del bien público debido a que sólo estimula el gasto a través de un efecto renta, mientras que una transferencia condicionada compensatoria añade un efecto sustitución que refuerza la expansión del gasto. Con la subvención general, sin embargo, la comunidad alcanzará un nivel de utilidad superior al ver limitadas en menor medida sus posibilidades de elección.

La conclusión más aceptada entre los investigadores sobre los efectos de las transferencias es que, si las demás circunstancias permanecen, las transferencias compensatorias estimulan más el gasto del gobierno receptor que las subvenciones de suma global de igual cuantía. Si el objetivo de la administración donante es estimular el gasto en un determinado bien público, debería establecer una subvención condicionada específica compensatoria. Cuando el objetivo sea aumentar el bienestar de la comunidad en general, serán preferibles las transferencias incondicionadas.

¹³ Una subvención general puede ser dada con la restricción de que el gobierno receptor mantenga su esfuerzo fiscal. Esto es, el gobierno beneficiario no puede reducir la participación de sus propios recursos en la función ayudada (en este caso "bienes públicos" hacia bienes privados). Existiría, en consecuencia, un aumento del gasto público en una cantidad equivalente a la subvención recibida. Esto es más probable que suceda, sin embargo, cuando se inicia el programa, ya que con el paso del tiempo la cantidad que el gobierno receptor aportaría de sus recursos propios no es fácilmente observable.

Figura 1.- Transferencias condicionadas compensatorias, condicionadas en bloque e incondicionadas



3.2. TRANSFERENCIAS Y EVIDENCIA EMPÍRICA

Una vez establecida, desde el punto de vista teórico, la incidencia que sobre el nivel de gasto del receptor se espera que tengan los diferentes programas de subvenciones, vamos a hacer una pequeña referencia a la literatura empírica sobre el tema. La selección entre la voluminosa literatura existente supone, como no podría ser de otro modo, ciertas dosis de subjetividad¹⁴.

3.2.1. Las transferencias condicionadas

Una aportación que metodológicamente tuvo influencia en los trabajos empíricos desarrollados sobre el impacto de las transferencias condicionadas fue la establecida por McGuire (1975 y 1978). McGuire se interesó principalmente en el impacto de las transferencias federales en los gastos de educación, estimando explícitamente la proporción de subvenciones condicionadas específicas compensatorias que eran convertidas por los receptores en recursos incondicionados. Según este autor, cerca de un setenta por ciento de las subvenciones específicas fueron transformadas en incondicionadas encontrando, además, una cantidad significativa de reducción de impuestos.

¹⁴ En este campo es sin duda donde existe una mayor abundancia de estudios empíricos. Limitaremos el ámbito temporal, en general, a trabajos posteriores al año 1977; para investigaciones empíricas anteriores remitimos al lector al trabajo de Gramlich (1977).

Zampelli (1986) contrasta la hipótesis de McGuire (1975 y 1978) según la que los gobiernos locales son capaces de destinar parte de los fondos procedentes de transferencias condicionadas en objetivos no pretendidos por el programa (filtraciones). Varias son las posibilidades con las que cuenta la administración receptora para reducir la financiación propia en el bien o servicio subvencionado¹⁵. Para impedir esta reasignación de recursos, Zampelli propone establecer la obligación de mantener del esfuerzo fiscal por parte del receptor, sino las transferencias serían unos recursos de escaso impacto sobre el nivel de servicios públicos locales.

Miller (1974) analiza el “ABC Highway Program”, sistema de subvenciones condicionadas del Gobierno federal para la construcción de carreteras principales (A), secundarias (B) y su extensión a áreas urbanas (C) en los Estados Unidos. Miller llega a la conclusión de que casi un 85 por ciento de los recursos del programa se destinan a sustituir fondos del gobierno receptor en proyectos que éste acometería con independencia de que existiera o no un programa de transferencias. Según Miller, un aumento de fondos para este programa equivaldría, en esencia, a lo que se esperaría para una subvención incondicionada: un descenso de los impuestos. Utilizando una metodología diferente, y después de que la participación federal en el programa variara del 50 al 75 por ciento, Meyers (1987) llegó a conclusiones semejantes a las de Miller: cerca de 63 centavos de cada nuevo dólar federal en el “ABC Highway Program” sustituye las propias fuentes de gasto del gobierno receptor.

Bezdek y Jones (1988) sustentan la tesis de que la mayor parte de las transferencias federales a los gobiernos estatales y locales en los EE.UU. no ayudan de forma significativa a lograr dos objetivos para los que fueron diseñadas. La mayor parte de las transferencias condicionadas compensatorias se transforman en la práctica en subvenciones incondicionadas al establecer un límite sobre el importe total.

Por su parte, Starkie (1984) analiza los efectos de las transferencias condicionadas en la construcción de carreteras en Australia. Son transferencias de cuantía fija a diferencia del caso anterior que eran compensatorias. El objetivo del trabajo era comprobar si las transferencias modificaron el gasto local en carreteras. Si las subvenciones al ser condicionadas son más efectivas o, por el contrario, si se alcanzaría un nivel similar de gasto con una transferencia incondicionada de tamaño equivalente. En su trabajo encuentra que las transferencias condicionadas inducen un nivel muy pequeño de gasto diferente del que se alcanzaría mediante transferencias generales.

Gold y Lowenstein (1996) analizan una variedad de estimaciones econométricas sobre los impactos fiscales de las transferencias educativas en los EE.UU. Estos estudios encuentran que un dólar de transferencia supone un incremento del gasto en el servicio ayudado entre 0,20 y 0,90 dólares. Se constata, por lo tanto, que los gobiernos

¹⁵ Los medios al alcance de las autoridades locales para transformar subvenciones condicionadas en recursos fungibles u ordinarios, fueron clasificados por McGuire (1979) en tres grupos: 1) venta del bien subvencionado en el mercado, 2) redefinición de categorías de gasto y 3) carga de gastos generales fijos de otro programa no subvencionado.

receptores ‘filtran’ parte de los recursos de estos programas a otros servicios públicos o al sector privado mediante reducciones de impuestos.

Islam (1998) encuentra, en un estudio de las transferencias condicionadas compensatorias a municipios de nivel superior en Ontario (Canadá), que la respuesta del gasto municipal no siguió plenamente los deseos del donante. Las filtraciones, en este caso, rondaron el 25%, aunque con respuestas desiguales según el tipo de municipios beneficiados y las categorías de servicios (transporte o salud) en las que se emplearon.

Probablemente uno de los programas más ampliamente utilizados en la literatura para el análisis del impacto de las transferencias sobre el gasto ha sido el *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*¹⁶. Aunque las estimaciones se basan, salvo excepciones como el trabajo de Baumgardner (1993), en el modelo del votante mediano del gasto público, sus resultados son, en algunos casos, ampliamente divergentes. La tabla 1 nos muestra un intervalo de efectos precio que van desde los resultados elásticos y negativos generados en los trabajos de Gramlich (1982) y de Gramlich y Laren (1984) hasta los positivos de Shroder (1995), presentado la mayoría de los estudios estimaciones pequeñas y negativas. Las estimaciones de la elasticidad renta oscilan entre los resultados fuertemente positivos de Moffitt (1984) y los negativos de Gramlich y Laren (1984). Esta diferencia en los resultados de las estimaciones de los efectos precio y renta del programa están condicionados por importantes problemas metodológicos y por cómo estos fueron tratados por los diferentes autores¹⁷.

En su trabajo, Ribar y Wilhelm (1999), después de reexaminar los supuestos usados en un buen número de trabajos anteriores, reducen las estimaciones aceptables de elasticidad renta y precio a un intervalo estrecho que oscila entre $-0,14$ y $0,02$ para el precio y entre $0,11$ y $0,82$ para la renta. De estos resultados parece desprenderse que la transformación de un programa de transferencias condicionado compensatorio (AFDC) a otro en bloque (TANF) realizada en el año 1996 en los EE.UU. supondrá una reducción de beneficios modesta.

¹⁶ Una buena revisión de los trabajos realizados sobre este programa puede verse en Ribar y Wilhelm (1999). A partir del año 1996 el AFDC fue sustituido por el *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)* lo que supuso también un cambio en la forma de asignar fondos. Se pasó de un programa específico compensatorio abierto (AFDC), donde la participación federal varía inversamente en función de la renta estatal entre un mínimo del 50% a un máximo del 80%, a una transferencia en bloque fija (TANF).

¹⁷ Elección del número de estados y el período temporal estudiado, la inclusión o no de las interacciones entre los diferentes programas de bienestar (Food Stamps y Medicaid, principalmente), introducción o no de las interacciones entre los estados en la determinación de los beneficios, etc. Para un mayor detalle, ver Ribar y Wilhelm (1999).

Tabla 1.- Algunas estimaciones de los efectos renta y precio de una transferencia condicionada compensatoria (AFDC)

AUTOR	VARIABLE DEPENDIENTE	MUESTRA (ESTADO)	ELASTIC. PRECIO	ELASTIC. RENTA
Orr (1976)	AFDC por destinatario	1963-67 (51) 1968-72 (51)	-0,23	0,65 1,17
Gramlich (1982)	Max. AFDC menos renta estimada	1974-81 (33)	-0,96	1,02
Gramlich y Laren (1984)	IDEM anterior	1974-81 (33)	(-1.05; -1.24)	(-0.41; -0.64)
Moffitt (1984)	AFDC por destinatario	1971 (51)	-0,15	1,57
Moffitt (1990)	Max. AFDC, familia de 4	1960 (48)	-0.17 'no sign.' -0.12 'no sign.'	0,98 0,94
Shroder (1995)	Max. AFDC, familia de 3 y Food Stamps	1982-88 (51)	(0.02; 0.58)	(-0.17; 0.39)
Ribar y Wilhelm (1996)	AFDC por destinatario	1988-91 (51)	(-0.08; -0.20)	(-0.14; 0.46)
Moffitt, Ribar y Wilhelm (1998)	Max. AFDC, familia de 3 AFDC por destinatario	1969-72 (50)	(0.26; 0.31) (-0.06; -0.05)	(0.54; 0.65) (-0.02; 0.22)

FUENTE: Ribar y Wilhelm (1999).

3.2.2. Las transferencias incondicionadas y el “efecto adherencia”

Como señalamos con anterioridad, el modelo teórico postula que incrementos de la misma magnitud en los niveles de renta de los individuos y en las transferencias incondicionadas recibidas por una jurisdicción local tendrían el mismo efecto sobre el gasto público. Sin embargo, una muy difundida evidencia empírica demuestra que las transferencias incrementan más el gasto público local que un aumento equivalente en las rentas privadas. Este fenómeno conocido como el “efecto adherencia”, viene a decir que el dinero se queda ‘pegado’ en el sector público o privado que primero impacta (“*that money sticks where it hits*”). En otras palabras, los fondos procedentes de programas de transferencias incondicionadas tienden a ser gastados más que a ser trasladados a los electores a través de una reducción de impuestos.

Antes de exponer los diferentes argumentos utilizados para justificar la existencia del “efecto adherencia” cabría preguntarse si esta ‘anomalía’ opera en las dos direcciones. Para Gramlich (1987) el gasto está muy vinculado con aumentos en las transferencias pero es realmente insensible a su reducción, dado que los programas de gasto crean una clientela que tiende a dificultar políticamente los grandes decrementos. A conclusiones totalmente diferentes llega, sin embargo, Stine (1994). Para este autor el gasto no sólo se reduce en respuesta al descenso de las transferencias federales, sino también las propias fuentes de ingresos de los beneficiarios. Existiría, según Stine, un “super efecto adherencia”. Por otro lado, Gamkhar y Oates (1996) no encontraron en sus ecuaciones ninguna evidencia concluyente de que la respuesta del gasto sea diferente para incrementos o para las reducciones de las transferencias.

Son numerosos los investigadores que en las últimas décadas concentraron parte de su esfuerzo en explicar esta anomalía de la teoría tradicional. A efectos expositivos, vamos a agrupar los trabajos en dos grandes bloques. A continuación expondremos aquéllos que justifican la existencia de este fenómeno pero que, sin embargo, difieren en las causas que lo producen. Finalizaremos señalando los argumentos de los investigadores que creen que la existencia del “efecto adherencia” es simplemente el resulta-

do de una serie de problemas estadísticos y de información con los que se encuentran los analistas al estudiar las transferencias intergubernamentales.

♦ *Justificaciones teóricas del “efecto adherencia”*. Dentro de las justificaciones teóricas del “efecto adherencia” un primer bloque podría agrupar aquéllos que se enmarcan dentro de un *modelo de burocracia*. En este grupo podemos incluir el trabajo de Schneider y Ji (1987). Para estos autores sus resultados avalan en cierta medida el modelo de Niskanen (1968) al encontrar una relación negativa entre la competencia y el “efecto adherencia”; sin embargo, para Bailey y Connolly (1998) el modelo de Niskanen presenta ciertas limitaciones al suponer que el burócrata tiene un poder monopolístico. Una segunda aproximación dentro de este enfoque sería el trabajo de Romer y Rosenthal (1980). Partiendo de su modelo de reversión (Rosenthal, 1978 y 1979) muestran que los factores institucionales pueden desviar en determinadas circunstancias el gasto del gobierno receptor del nivel que podríamos esperar a través del modelo convencional. Los supuestos del modelo de Romer y Rosenthal no son, sin embargo, totalmente representativos de un gobierno local típico. Por un lado, no es habitual que un gobierno local utilice el referéndum para decidir el nivel de gasto en un servicio. Además, para que los votantes eligieran un nivel subóptimo sería necesario que la autoridad designada legalmente tuviera poderes para imponerse a las preferencias de los votantes. Esto, según Bailey y Connolly (1998), puede no ser irracional para las juntas de educación en los EE.UU., sobre las que aplican su modelo Romer y Rosenthal, pero sí para la mayoría de los gobiernos locales democráticos.

Wyckoff (1985) ofrece otra explicación institucional del “efecto adherencia” que presenta como principal innovación la introducción en un modelo burocrático de las implicaciones de “votar con los pies”. Wyckoff explica el “efecto adherencia” por el hecho de que el votante puede presionar a sus representantes, cuando el presupuesto aprobado es superior al que desea, amenazando con trasladarse de jurisdicción, y llevar su incremento en la renta a otra localidad y, sin embargo, no puede llevar parte de la subvención porque están vinculadas a la jurisdicción y no al individuo.

Filimon *et al.* (1982) presentan un modelo de “ilusión-subvención” (*grant-illusion model*). Sugieren que los votantes no son conscientes de la cantidad de subvenciones recibidas por el gobierno local y, en consecuencia, es posible que las transferencias no se utilicen nunca para reducir la financiación del gasto local con recursos propios y, consiguientemente, incrementar el consumo privado. Este resultado puede ser fruto de la conducta de los burócratas que, para maximizar el gasto local, intentan enmascarar u ocultar alguna transferencia. Los resultados del trabajo empírico que realizan parecen apuntar que los votantes, cuando eligen sus niveles impositivos locales, apenas tienen en cuenta las subvenciones generales.

Aunque los modelos burocráticos vistos anteriormente pueden ser denominados *modelos de ilusión fiscal*, tradicionalmente la literatura sobre el “efecto adherencia” limita la aplicación de este término a aquellos trabajos que estudian la mala interpreta-

ción realizada por los votantes-contribuyentes respecto de la carga que soportan en la financiación del gasto público. Los investigadores encuadrados dentro de este grupo realizan sus modelos explicativos del “efecto adherencia” en el marco de la teoría del votante mediano. Éste, como resultado de algún tipo de ilusión fiscal, es inducido a autorizar niveles de gasto público superiores a los deseables en ausencia de transferencia. Varias teorías de ilusión fiscal se expusieron para explicar el “efecto adherencia”¹⁸. Tanto Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979) como Oates (1979) parten de que el votante mediano elige el nivel de gasto público local en función del precio-impuesto medio como una aproximación a su precio-impuesto marginal. En consecuencia, cualquier aumento de las subvenciones, aunque se financie totalmente con incrementos de la recaudación fiscal federal en la localidad (Schwallie, 1989), reduce el precio medio y conduce a un aumento del gasto local más grande que el que se produciría con un aumento equivalente de las rentas privadas. Winer (1983) proporciona una justificación del “efecto adherencia” mediante una explicación distinta de la ilusión fiscal. Según Winer, los votantes creen, impulsados por los políticos locales para obtener de este modo una ampliación de sus presupuestos, que las transferencias suponen una contribución de otras jurisdicciones locales a la financiación de sus bienes y servicios. La fuente de la ilusión fiscal viene dada por el hecho de que, si en el pasado el gobierno donante incrementó un 25 por ciento sus ingresos impositivos en la jurisdicción receptora, una transferencia incondicional de 1\$ puede parecerles a los contribuyentes que no tiene un coste superior a 25 céntimos (los otros 75 céntimos serían pagados por otras jurisdicciones). De esta manera un incremento de las transferencias incondicionadas puede reducir el precio-impositivo marginal percibido e incrementar el gasto (Winer, 1983). Otra aproximación basada en la mala percepción que los individuos tienen de las actuaciones presupuestarias viene dada por Barnett, Levaggi y Smith (1991).

Los modelos de ilusión fiscal fueron criticados en una doble vertiente. Por un lado, Wyckoff (1985) señala su dependencia del hecho de que los votantes están mal informados sobre el proceso presupuestario. En una democracia los modelos de ilusión fiscal necesitan, según Wyckoff, establecer dos condiciones poco reales. En primer lugar, que los representantes de los votantes desconocen la forma de financiarse de sus jurisdicciones y, en segundo lugar, que no existe la competencia política necesaria para que los candidatos no tengan incentivos suficientes para proporcionar esta información a sus electores. Por otro lado, Logan (1986) cree que en los modelos de ilusión fiscal los votantes actuarían irracionalmente. En estos modelos la subvención recibida causa, a corto plazo, en los votantes la percepción de que el coste de los bienes proporcionados por el gobierno receptor es menor y esperan más gasto en estos bienes sin tener que sacrificar la otra parte de su presupuesto. Sin embargo, el modelo de financiación de las

¹⁸ Recientemente trabajos como los de Heyndels y Smolders (1994), Borge (1995) o Dollery y Worthinton (1995) encontraron apoyo para la explicación de la ilusión fiscal en los municipios flamencos, fineses y australianos, respectivamente.

subvenciones puede reducir sus ingresos de manera que la cantidad disponible sea *a posteriori* más pequeña de lo que esperaban. La comparación entre el ingreso percibido y el real debería provocar un cambio en las percepciones.

En sendos trabajos, Logan (1986) y Hewitt (1986) amplían el modelo de ilusión fiscal al gobierno otorgante (estatal o federal) y evitan los problemas encontrados en los modelos de equilibrio parcial anteriores. Estos autores argumentan que las transferencias no causan sólo un decremento en la percepción del precio de las subvenciones del gobierno receptor, sino que también incrementan el coste marginal percibido de los bienes proporcionados por el gobierno donante. Los trabajos de Logan y Hewitt encontraron soporte empírico en el trabajo realizado por Grossman (1989).

En otro trabajo, Grossman (1990) ofrece nuevas evidencias que apoyan la hipótesis de la ilusión fiscal. La separación del poder de decisión sobre el ingreso y el gasto deforma la percepción de los contribuyentes sobre cuál es el verdadero coste de los bienes y servicios localmente proporcionados. Según Grossman, el grado de ilusión fiscal se incrementa con el grado de separación de las decisiones de ingreso y gasto, de forma que las transferencias federales deberían tener un impacto más grande que las estatales.

Para Brennan y Pincus (1996) la propia existencia de un sistema federal de gobierno puede generar efectos adherencia independientemente de que existan distorsiones en los mecanismos de elección pública por actuaciones burocráticas o por la aparición de fenómenos de ilusión fiscal.

King (1988), por su parte, supone que los gobiernos locales actúan según las preferencias del votante mediano y éste elige el gasto que le permite alcanzar una mayor utilidad, con la limitación de que los tipos impositivos fijados no deben dejar a los ciudadanos más pobres por debajo de un cierto nivel predeterminado. A partir de esto, King demuestra que una elevación del ingreso tiene un efecto menor que una subvención general de igual valor.

La introducción de los grupos de presión en el proceso presupuestario fue el elemento utilizado por Dougan y Kenyon (1988) para explicar el fenómeno del “efecto adherencia”. En su modelo los grupos de presión son un factor principal en la determinación del presupuesto ya que los políticos de los gobiernos receptores buscan más el beneficio de grupos de interés particulares, incrementando determinados servicios, que el de la comunidad como un todo reduciendo la imposición local. Su poder político cambia con el programa de transferencias de forma que el tamaño del “efecto adherencia” variará según la categoría de gasto. Este modelo, basado en transferencias condicionadas, tampoco es una explicación definitiva al “efecto adherencia” dado que es de esperar que los grupos de presión sean más fácilmente movilizados en el supuesto de programas condicionados que en el de transferencias generales.

Turnbull (1992) desarrolla un modelo que incorpora la incertidumbre y la inestabilidad en los ingresos por transferencias. La inseguridad sobre el tipo y el nivel de ayuda hace que los gobernantes no trasladen a sus votantes la reducción impositiva posible

por la recepción de una transferencia en un determinado ejercicio. Si los políticos no actuaran de forma cautelosa ante la incertidumbre, los niveles impositivos locales fluctuarían constantemente con el consiguiente descontento de los votantes. Ante esta posibilidad los gobernantes locales prefieren de forma realista y racional gastar la transferencia en bienes públicos locales y no en reducir impuestos.

♦ *Problemas estadísticos y el “efecto adherencia”*. Para un grupo de investigadores el “efecto adherencia” no es un fenómeno real. Los resultados empíricos en los que se fundamenta su existencia son el resultado de trabajos estadísticos incorrectos, de problemas de información o de una mala interpretación de los resultados. Los problemas relacionados con el estudio empírico del “efecto adherencia” están relacionados con múltiples aspectos entre los que, de forma abreviada, podemos señalar los siguientes:

- Una mala *catalogación de las transferencias* (consideración de las subvenciones como generales cuando en realidad son compensatorias) puede dar lugar a que nos encontremos con amplios e inesperados efectos sobre el gasto (Chernick, 1979). Errores de este tipo son posibles sobre todo si consideramos el importante número de programas diferentes que existen en algunos países (por ejemplo, en los EE.UU). Asimismo, la inclusión de subvenciones derivadas de la participación en ingresos, cuando se distribuyen mediante fórmulas de asignación basadas en el esfuerzo fiscal del receptor, puede dar lugar a efectos de sustitución importantes (Fisher, 1979). Es posible que algunos trabajos econométricos usasen este tipo de subvenciones como si fueran de tipo general y, en consecuencia, no miden sólo los efectos renta que predice la teoría, sino que incluyen efectos precio adicionales. Otros autores (Moffitt, 1984; Megdal, 1985, 1987) sugieren también la existencia de problemas de especificación al incluir subvenciones compensatorias cerradas como subvenciones incondicionadas. La inclusión de este tipo de problemas, una vez que se ha alcanzado el límite superior de la subvención con programas dentro de las subvenciones de ayuda global en los análisis de regresión, hace que los resultados estén sesgados al alza.
- *El método estadístico utilizado* es para determinados investigadores uno de los elementos que puede explicar el “efecto adherencia”. Megdal (1987) utiliza diversos métodos de simulación estadística para comprobar la exactitud de los supuestos de Moffitt (1984), analizando estimaciones anteriores del “efecto adherencia” que incluían subvenciones compensatorias cerradas como parte de una subvención global. Megdal compara las estimaciones del “efecto adherencia” obtenidas a través de un modelo *log-lineal* por mínimos cuadrados ordinarios con las estimaciones por “*maximum-likelihood*” de un modelo de Moffitt. En esta simulación encuentra evidencias de la existencia del “efecto adherencia” si la estimación se realiza a través del primer método, mientras que no ocurre lo mismo con el segundo. Por tanto, según

Megdal, el “efecto adherencia” probablemente se sobrestima cuando se utilizan modelos *log-lineales* por mínimos cuadrados ordinarios¹⁹.

- Zampelli (1986) demuestra que a través de una más apropiada *especificación de las variables* pueden producirse estimaciones que proporcionan una pequeña evidencia de esta anomalía de la teoría²⁰. Hamilton (1983) considera que la renta puede afectar tanto al coste de la provisión de los servicios como a la demanda. La provisión de servicios públicos es más barata en aquellas jurisdicciones que tienen residentes con altos ingresos²¹. Si el ingreso afecta al coste, los incrementos en la renta no pueden ser directamente comparados con incrementos en las subvenciones. Si un estudio ignora esta posibilidad está subestimando los efectos sobre el gasto derivados de un incremento de la renta, lo que puede explicar, por lo menos parcialmente, los resultados empíricos del “efecto adherencia”²². Otro tipo de variable omitida según Case, Hines y Rosen (1993) es el comportamiento de otros gobiernos. Según estos autores, los gobiernos pueden ajustar sus prácticas presupuestarias después de conocer el comportamiento de otros igualmente situados (efectos ‘*copycatting*’).
- Slack (1980) indica que las subvenciones pueden ser sensibles a las *funciones de utilidad usadas* para desarrollar la ecuación de regresión. La sensibilidad de las estimaciones de los efectos de las subvenciones a la forma de la función de utilidad puede ser, según este autor, una razón de la carencia de consenso entre los diferentes trabajos sobre la respuesta del gobierno receptor a las subvenciones intergubernamentales. En este mismo sentido parece encontrarse el trabajo de O’Brien y Shieh (1990). Al analizar el modelo de Hewitt (1986) estos autores encontraron que sus hipótesis se confirman si las funciones de utilidad de los votantes/consumidores son del tipo Cobb-Douglas; sin embargo, con funciones de utilidad del tipo Stone-Geary la presentación de Hewitt no tiene confirmación. Asimismo, Becker (1996) descubre que dos estimaciones, una lineal y otra logarítmica, con idéntica información y variables explicativas producen diferentes resultados sobre la respuesta del gasto del receptor a los ingresos por transferencias. Parece, por lo tanto, adecuado utilizar diferentes formas de funciones cuando se busque conocer cuáles son los efectos de las subvenciones intergubernamentales antes de sacar conclusiones definitivas.
- La mayoría de los investigadores no tienen en cuenta en sus modelos que la *forma de financiación de las subvenciones* puede modificar sus efectos sobre los gastos del receptor. Estimaciones sobre la reacción del gasto y el “efecto adherencia” pueden ser incorrectas cuando la forma de financiación es ignorada o se supone proporcio-

¹⁹ Megdal, consciente del limitado alcance de su estudio, evita concluir que éste supone el rechazo de todos los trabajos previos que buscan la evidencia de la existencia del efecto adherencia.

²⁰ Sin embargo, para Logan (1986) Zampelli no incorporó adecuadamente las interrelaciones entre los ingresos de los gobiernos receptores derivados de sus propias fuentes y sus gastos.

²¹ Se puede necesitar, por ejemplo, menos gasto gubernamental para alcanzar un determinado nivel de educación estándar en una comunidad con ingresos altos debido a que tienen sustitutos privados para este gasto público.

²² Wyckoff (1991), después de comparar un modelo con variables socioeconómicas con otro sin ellas, llegó a la conclusión de que es poco probable que su inclusión elimine el efecto adherencia.

nada únicamente por impuestos de la administración donante (Schwallie 1989). Otra razón que limita en cierta medida las conclusiones sobre el “efecto adherencia” es que, con excepción del trabajo de Inman (1979), los modelos no incluyeron aspectos fiscales como la deducción de algunos impuestos estatales y locales en la determinación del impuesto sobre la renta personal.

4. CONCLUSIONES

Del análisis teórico del efecto de los diferentes programas de transferencia sobre los niveles de gasto del receptor se desprenden algunos resultados básicos en los que existe un cierto consenso teórico. Las subvenciones con las que se alcanza un mayor nivel de gasto por parte de la administración beneficiaria serán las específicas compensatorias abiertas, mientras que el efecto más pequeño le corresponde a las subvenciones generales de cuantía fija. Un impacto intermedio sobre el gasto del beneficiario se consigue con una subvención específica compensatoria con límite máximo –cerrada–. De los trabajos empíricos se concluye, sin embargo, que los efectos de las transferencias específicas sobre el gasto apenas inducen un nivel de éste sustancialmente diferente a las subvenciones generales. Parece que su volumen y utilización están más correlacionados con el objetivo de controlar la oferta local de bienes y servicios públicos.

Donde existe una contradicción importante entre la realidad y las predicciones teóricas del modelo convencional es en el llamado “efecto adherencia”. La evidencia empírica demuestra que el efecto de una subvención general no es equivalente a un aumento de la renta de los residentes, tal y como postulaba la teoría convencional, sino que el gasto del gobierno receptor aumenta más cuando recibe una subvención que cuando existe un incremento equivalente de la renta de sus residentes. Varias decenas de trabajos han intentado encontrar explicaciones a esta anomalía del modelo tradicional. Modelos basados en la presencia de ilusión fiscal, en la información errónea del contribuyente, en la naturaleza de la función de producción para servicios públicos locales, en problemas econométricos, en el comportamiento burocrático de los gobiernos locales, en la existencia de restricciones adicionales al modelo del votante mediano, en la introducción de grupos de presión en el proceso presupuestario, en la incorporación de la incertidumbre y de la inestabilidad de los ingresos por transferencias, etc. ofrecen soluciones parciales al problema. Si este efecto es un hecho político real o fruto de un análisis estadístico impreciso es una cuestión aún por resolver.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. [ed.] (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Washington: Edward Elgar.

- AHMAD, E.; CRAIG, J. (1995): "Las transferencias intergubernamentales: política e implementación", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- BAILEY, S.J.; CONNOLLY, S. (1998): "The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research", *Public Choice*, 95, pp. 335-361.
- BARNETT, R.R.; LEVAGGI, R.; SMITH, P. (1991): "Does the Flypaper Model Stick? A Test of the Relative Performance of the Flypaper and Conventional Models of Local Government Budgetary Behaviour", *Public Choice*, 69, pp. 1-18.
- BAUMGARDNER, J. (1993): "Test of Median Voter and Political Support Maximization Models: The Case of Federal/State Welfare Programs", *Public Finance Quarterly*, 21 (1), pp. 48-83.
- BECKER, E. (1996): "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", *Public Choice*, 86, pp. 85-102.
- BEZDEK, R.H.; JONES, D.J. (1988): "Federal Categorical Grants-in-Aid and State-local Government Expenditures", *Public Finance*, 43 (1), pp. 39-55.
- BIRD, R.M. (1993): "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, 2, pp. 207-227.
- BOADWAY, R.W.; HOBSON, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. (Canadian Tax Paper, núm. 96). Canadian Tax Foundation.
- BORGE, L.E. (1995): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects: A Note", *Public Finance Quarterly*, 23, pp. 271-274.
- BOSCH, N.; SUÁREZ, J. (1993): "Fiscal Perception and Voting", *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. II, pp. 233-238.
- BOSCH, N.; SUÁREZ, J. (1995): "Seven Hypothesis About Public Choice and Local Spending. A Test for Spanish Municipalities", *Public Finance*, 50 (1), pp. 36-50.
- BRADFORD, D.F.; OATES, W.E. (1971): "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", *American Economic Review*, 61, (mayo), pp. 440-448. (Existe una traducción al castellano en A. Giménez: *Financiación de las autonomías*, pp. 143-162. Blume).
- BRAMLEY, G. (1990): *Equalization Grants and Local Expenditure Needs*. Avebury.
- BRENAN, G.; PINCUS, J.J. (1996): "A Minimalist Model of Federal Grants and the Flypaper Effects", *Journal of Public Economics*, 61, pp. 229-246.
- BRETON, A.; FRASCHINI, A. (1992): "Free-riding and Intergovernmental Grants", *Kiklos*, 45, pp. 347-361.
- BUNGEY, M. ET AL. (1991): "Explaining Intergovernmental Grants: Australian Evidence", *Applied Economics*, 23, pp. 659-668.
- CASE, A.C.; HINES, J.R.; ROSEN, H.S. (1993): "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence for the States", *Journal of Public Economics*, 52, pp. 285-307.
- CHERNICK, H.A. (1979): "An Economic Model of the Distribution of Project Grants", en P. Mieszkowski y W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, pp. 81-103.
- COASE, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, (octubre), pp. 1-14.
- COURANT, P.N.; GRAMLICH, E.W.; RUBINFELD, D.L. (1979): "The Estimulative Effect of Intergovernmental Grants: Or why Money Sticks where it Hits", en P. Mieszkowski y W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, pp. 5-21. Washington: Urban Institute.

- DOLLERY, B.E.; WORTHINGTON, A.C. (1995): "State Expenditure and Fiscal Illusion in Australia: A Test of the Revenue Complexity, Revenue Elasticity and Flypaper Hypotheses", *Economic Analysis and Policy*, 25 (2), pp. 125-140.
- DONWS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row. (Versión en castellano en Madrid: Aguilar, 1973).
- DOUGAN, W.R.; KENYON, D.A. (1988): "Pressure Groups and Public Expenditures: The Flypaper Effect Reconsidered", *Economic Inquiry*, 26, pp. 159-170.
- DUNCOMBE, W.; YINGER, J. (1998): "School Finance Reform: Aid Formulas and Equity Objectives", *National Tax Journal*, 51 (2), pp. 239-262.
- FILIMON, R. ET AL. (1982): "Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending", *Journal of Public Economics*, 17, pp. 51-70.
- FISHER, R.C. (1979): "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, 32, pp. 173-184.
- FISHER, R.C. (1988): *State and Local Public Finance*. Scott, Foresman and Cía.
- FISHER, R.C. [ed.] (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations*. Londres: Kluwer.
- GAMKHAR, S.; OATES, W.E. (1996): "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, 44, pp. 501-511.
- GIST, J.R.; HILL, R.C. (1984): "Political and Economic Influences on the Bureaucratic Allocation of Federal Funds: The Case of Urban Development Action Grants", *Journal of Urban Economics*, 16, pp. 158-172.
- GOLD, S.; LOWENSTEIN, R. (1996): "Federal aid Cuts, the Balanced Budget Amendment and Block Grants: Impacts on the States", en *Proceedings of the Eighty-eighth Annual Conference*, pp. 1-9. Washington: National Tax Association.
- GRAMLICH, E.M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W.E. Oates: *Political economy of fiscal federalism*. Lexington Books. (Versión en castellano en *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 279-294).
- GRAMLICH, E.M. (1982): "An Econometric Examination of the New Federalism", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 327-360.
- GRAMLICH, E.M. (1987): "Federalism and Federal Deficit Reduction", *National Tax Journal*, 40 (3), pp. 299-313.
- GRAMLICH, E.M. (1993): "A policymaker's Guide to Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, 46 (2), pp. 229-235.
- GRAMLICH, E.M.; LAREN, D. (1984): "Migration and Income Redistribution Responsibilities", *Journal of Human Resources*, 19 (4), pp. 489-511.
- GROSSMAN, P.J. (1988): *A Political Theory of Intergovernmental Grants*. (Economics Discussion Paper). University of Western Australia.
- GROSSMAN, P.J. (1989): "Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-purpose Expenditures", *National Tax Journal*, 42 (4), pp. 487-493.
- GROSSMAN, P.J. (1990): "The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of Fiscal Illusion Hypothesis", *Public Finance Quarterly*, 18 (3), pp. 313-327.
- GROSSMAN, P.J. (1996): "The Distribution of Federal Grants-in-Aid: The Increasing Importance of PACS Relative to State and Local Political Parties", *Applied Economics*, 28, pp. 975-984.

- HAMILTON, B.W. (1983): "The Flypaper Effect and Other Anomalies", *Journal of Public Economics*, 22, pp. 347-362.
- HEWITT, D. (1986): "Fiscal Illusion from Grants and the Level of State and Federal Expenditures", *National Tax Journal*, 39 (4), pp. 471-483.
- HEYNDELS, B.; SMOLDERS, C. (1994): "Fiscal Illusion at the Local Level: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities", *Public Choice*, 80, pp. 325-338.
- HINES JR., J.R.; THALER, R.H. (1995): "Anomalies. The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9, pp. 217-226.
- HOLCOMBE, R. G.; ZARDKOODI, A. (1981): "The Determinants of Federal Grants", *Southern Economic Review*, 48, pp. 393-399.
- HUCKINS, L.E.; CARNEVALE, J.T. (1988): "Federal Grants-in-aid: Theoretical Concerns, Design Issues and Implementation Strategy", en Bell [ed.]: *State and Local Finance in an Era of New Federalism*, vol. 7, pp. 41-62. Jai Press.
- INMAN, R.P. (1979): "The Fiscal Performance of local Governments: An Interpretative Review", en P. Mieskowski y M. Strasheim [ed.]: *Current Issues in Urban Economics*, pp. 270-321. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ISLAM, M.N. (1998): "Fungibility of Matching Conditional Grants to Local Governments", *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI*, 77 (4), pp. 361-373.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LOGAN, R. (1986): "Fiscal Illusion and Grantor Government", *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1304-1318.
- MATHEWS, R. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en J. Ruiz-Huerta y R. Muñoz de Bustillo [ed.]: *Estado federal/estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, pp. 53-93. Salamanca: Diputación de Salamanca.
- MCGUIRE, M.C. (1975): "An Econometric Model of Federal Grants and Local Fiscal Response", en W.E. Oates [ed.]: *Financing the New Federalism*. Johns Hopkins University Press.
- MCGUIRE, M.C. (1978): "A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraining: With an Application to U.S. Local Governments 1964-1971", *Journal of Public Economics*, 10, pp. 25-44.
- MCGUIRE, M.C. (1979): "The Analysis of Federal Grants Into Price and Income Components", en P. Mieskowski y W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*. Washington: Urban Institute. (Versión en castellano en A. Todó y M. Colldeforns (1988): *La demanda de bienes públicos y las transferencias intergubernamentales*, pp. 197-228. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- MCLURE JR., CH.E. (1980): "Participación en los ingresos ¿una alternativa hacia el federalismo fiscal racional?", *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 294-307.
- MEGDAL, S.B. (1985): "A Note on 'Estimating School District Expenditure Functions Under Conditions of Closed-ended Matching Aid': Closed-ended Matching Aid in the Context of a Two-part Tariff", *Journal of Urban Economics*, 17, pp. 19-29.
- MEGDAL, S.B. (1987): "The Flypaper Effect Revisited: An Econometric Explanation", *Review of Economics and Statistics*, 69, pp. 347-351.
- MEYERS, H.G. (1987): "Displacement Effects of Federal Highway Grants", *National Tax Journal*, 40 (2), pp. 221-235.
- MILLER, E. (1974): "The Economics of Matching Grants: The ABC Highway Program", *National Tax Journal*, 27 (2), pp. 221-229.

- MIESZKOSKI, P.; MUSGRAVE, R.A. (1999): "Federalism, Grants and Fiscal Equalization", *National Tax Journal*, 52, pp 239-260.
- MOFFITT, R.A. (1984): "The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Expenditures: The Case of AFDC", *Journal of Public Economics*, 23, pp. 279-305.
- MOFFITT, R.A. (1990): "Has State Redistribution Policy Grown More Conservative?", *National Tax Journal*, 43 (2), pp. 123-142.
- MOFFITT, R.A.; RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1998): "State Welfare Policy in the United States", *Journal of Public Economics*, 68 (3), pp. 421-452.
- MUSGRAVE, R.A. (1961): "Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism", en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, pp. 97-122. Princeton University Press, NBER.
- NISKANEN, W.A. (1968): "Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, 58 (2), pp. 293-305.
- OATES, W.E. (1977): *Federalismo fiscal*. Madrid: IEAL.
- OATES, W.E. (1979): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en P. Mieszkowski y W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, pp. 23-30. Washington: Urban Institute.
- OATES, W.E. (1991): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en W.E. Oates: *Studies in Fiscal Federalism*, pp. 431-448. Edward Elgar.
- O'BRIEN, J.P.; SHIEH, Y.H. (1990): "Utility Functions and Fiscal Illusion from Grants", *National Tax Journal*, 43 (2), pp. 201-205.
- OLMSTED, G.M.; DENZAU, A.T.; ROBERTS, J.A. (1993): "We Voted for This?, Institutions and Educational Spending", *Journal of Public Economics*, 52, pp. 345-362.
- ORR, L. (1976): "Income Transfers as a Public Good: An Application to AFCD", *American Economic Review*, 66, pp. 359-371.
- PETCHEY, J.; SHAPIRO; WALSH, C. (1997): "Transfers in Federal Systems: A Critical Survey", en R.C. Fisher: *Intergovernmental Fiscal...*, pp. 99-137.
- RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1996): "Welfare Generosity: The Importance of Administrative Efficiency, Community Values and Genuine Benevolence", *Applied Economics*, 28, pp. 1045-1054.
- RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1999): "The Demand for Welfare Generosity", *The Review of Economics and Statistics*, 81 (1), pp. 96-108.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1978): "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and Status Quo", *Public Choice*, 33, pp. 27-43.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1979): "Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 563-587.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1980): "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", *National Tax Journal*, 33, pp. 451-458.
- SCHNEIDER, M.; JI, B.M. (1987): "The Flypaper Effect and Competition in the Market of Public Goods", *Public Choice*, 54, pp. 27-39.
- SCHWALLIE, D.P (1989): *The Impact of Intergovernmental Grants on the Aggregated Public Sector*. Quorum Books.
- SLACK, E. (1980): "Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers", *The Review of Economics and Statistics*, 62 (3), pp. 362-370.
- SHRODER, M. (1995): "Games the States don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism", *Review of Economics and Statistics*, 77, pp. 183-191.

- STARKIE, D. (1984): "The Specific Effect of Specific Road Grants in South Australia", *Australian Economic Papers*, 23 (2), pp. 27-37.
- STINE, W.F. (1994): "Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence for Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment", *National Tax Journal*, 47 (4), pp. 799-816.
- TER-MINASSIAN, T. [ed.] (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.
- TURNBULL, G.K. (1992): "Fiscal Illusion, Uncertainty and the Flypaper Effect", *Journal of Public Economics*, 48, pp. 241-259.
- WINER, S. (1983): "Some Evidence on the Effect of Separation of Spending and Taxing Decisions", *Journal of Political Economy*, 91, pp. 126-140.
- WYCKOFF, P.G. (1985): "Revenue Sharing and Local Public Expenditure: Old Questions, New Answers", *Economic Review. Federal Bank of Cleveland*, pp. 13-27.
- WYCKOFF, P.G. (1991): "The Elusive Flypaper Effect", *Journal of Urban Economics*, 30, pp. 310-328.
- ZAMPELLI, E.M. (1986): "Resource Fungibility, the Flypaper Effect and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid", *The Review of Economics and Statistics*, (febrero), pp. 33-40.