

resumen

Tradicionalmente, la justicia social (equidad) no ha sido un punto focal en la economía; en su defecto, su principal preocupación ha sido el problema de la eficiencia. La mayoría de los sistemas regulatorios se proponen por lo general objetivos relacionados con la eficiencia en la asignación (precio igual al costo marginal) y el cubrimiento de costos (suficiencia financiera) por encima del criterio de equidad. La eficiencia como criterio de fijación de precios encuentra gran aceptación, en tanto que la equidad se somete a debates y discusiones.

En términos generales, la eficiencia económica está relacionada con dos conceptos fundamentales: el óptimo de Pareto y el costo marginal. Una asignación es eficiente, en sentido de Pareto, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno (algunos) mejore(n) sin que otro (otros) empeore(n). Como las reglas de eficiencia permiten caracterizar las situaciones óptimas, existe una cantidad infinita de óptimos posibles, y la elección entre estas situaciones, igualmente "eficientes", es posible únicamente a partir de consideraciones de equidad. Pareto separa de manera contundente los criterios de eficiencia de los de equidad. Este criterio plantea una disyuntiva entre eficiencia y equidad. En general, para aumentar la equidad, debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. Pero el objetivo de la eficiencia no lo es todo ni el único, la distribución del bienestar también es fundamental. Una de las formas de analizar el concepto de equidad es desde la perspectiva de los principios de beneficio y de capacidad de pago.

Palabras clave: eficiencia, equidad, sector público, sector privado

abstract

Traditionally, the social justice (equity) has not been a focal point in the economy. In spite of this, his principal worry has been the problem of the efficiency. The majority of the regulative systems propose themselves in general aims related to the efficiency in the assignment (equal price to the marginal cost) and the coverage of costs (financial sufficiency) over the criteria of equity. The efficiency like criteria of price fixing finds great acceptance, while the equity surrenders to debates and discussions.

In general terms, the economic efficiency is related to two fundamental concepts: the Pareto's ideal one and the marginal cost. An assignment is efficient, in Pareto's sense, when it is not possible to re-assign the existing resources in such a way that someone improves some without other one worsens. Because the rules of efficiency allow to characterize the ideal situations, exists an infinite quantity of ideal possible, and the election between these situations, equally "efficient", it is possible only from considerations of equity. Pareto separates in a forceful way the criteria of efficiency from those of equity. This criteria raises a dilemma between efficiency and equity. In general, to increase the equity, it must sacrifice a certain quantity of efficiency. But the aim of the efficiency it is quite not even the only one, the distribution of the well-being also is fundamental. One of the forms of analyzing the concept of equity is from the perspective of the beginning of benefit and of capacity of payment.

Key words: Efficiency; equity; public sector; private sector.

resumo

Tradicionalmente, a justiça social (equidade) não tem sido um ponto focal na economia, no defeito a sua principal preocupação tem sido o problema de eficiência. Na maior parte dos sistemas de regulação propõem-se, pelo geral, as metas relacionados com a eficiência na alocação (preço igual ao custo marginal) e cobertura de custos (suficiência financeira) acima do critério da equidade. A eficiência como critério de precificação é amplamente aceite, enquanto que a equidade está sujeito a debates e discussões.

Em termos gerais, a eficiência económica está relacionada com dois conceitos fundamentais: ótimo de Pareto e de custo marginal. Uma atribuição é eficiente, em sentido de Pareto, quando não é possível atribuir de novo os recursos existentes de modo que algum (algunos) melhore (m) sem que outro (s) piore (m). Uma alocação é eficiente, no sentido de Pareto, quando não é possível realocar os recursos existentes, de modo que algum (algunos) melhorar sem que outro (outros) piore. Como as regras de eficiência permitem caracterizar as situações ideais, há um número infinito de ótimos possíveis, e a escolha entre essas situações, igualmente "eficientes", só é possível a partir de considerações de equidade. Pareto separa com força os critérios de eficiência dos de equidade. Esta abordagem apresenta uma disyuntiva entre eficiência e equidade. Em geral, para aumentar a equidade deve sacrificar-se certa quantidade de eficiência. Mas o objetivo de eficiência não é tudo, ou o único, a distribuição de bem-estar, também é fundamental. Uma maneira de analisar o conceito de equidade é a partir da perspectiva dos princípios do benefício e capacidade de pagamento.

Palavras chave: A eficiência, a equidade, o sector público, o sector privado.

La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social

ROBERTO HERRERA DAZA

1. Aspectos introductorios

En la economía en general y en la economía del bienestar en particular, la actividad económica se compone de actividades de producción y actividades de consumo (distribución); esto implica producir eficientemente y luego distribuir la producción entre los individuos de acuerdo con sus preferencias. La eficiencia global exige eficiencia en la producción y eficiencia en el intercambio (consumo). El concepto de eficiencia económica es un tema central en la economía del bienestar, y se refiere al mejor uso de los recursos limitados de los agentes económicos; es decir, que el sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos (producción) y hace máximo el bienestar de los individuos (distribución). Cuando una asignación es eficiente se la denomina Pareto eficiente o Pareto óptima. Así, el principio de eficiencia de Pareto se constituye en un principio fundamental de la economía del bienestar.

La posición ortodoxa formulada por Bergson y Samuelson, más conocida como welfarismo y "nueva economía del bienestar", dominó el discurso de la economía del bienestar o economía normativa durante muchos años sobre eficiencia y justicia distributiva, con base en el principio de Pareto.

La investigación iniciada por Kenneth Arrow con su "teorema general de la posibilidad", más conocido como "teorema de la imposibilidad", puso en evidencia una serie de problemas matemáticos y filosóficos en el mundo del welfarismo; en particular, Arrow muestra lo equivocado de tratar de imponer la lógica de la maximización del bienestar a los procedimientos de elección colectiva. Nuevos desarrollos de análisis alternativos de filosofía moral aparecieron, en particular los elaborados por John Rawls y Robert Nozick, para demostrar que las teorías de la justicia económica y social no requieren necesariamente fundamentarse en el welfarismo.

Amartya Sen, por su parte, inició su trabajo con tres pretensiones académicas: ser el segundo mejor teórico de la elección social

después de Arrow, complementar el trabajo de Rawls, y elaborar una crítica profunda a los fundamentos del welfarismo y desarrollar una teoría normativa como alternativa del welfarismo en economía. Su teoría se fundamenta en la evaluación de las capacidades de los individuos, o sea, en las oportunidades de conseguir funcionamientos de valor o estados de ser (*states of being*). Amartya Sen se ha opuesto sistemáticamente a escritores de la tradición del welfarismo, para lo cual desarrolló un punto de vista nuevo del concepto de “bienestar personal” como un conjunto de “funcionamientos” de una persona. Sen considera que la teoría de las capacidades presenta un mayor nivel de explicación del bien social que la teoría utilitarista clásica de donde proviene el welfarismo.

Sin embargo, al igual que otros escritores del welfarismo, Sen comparte el criterio de que es responsabilidad del Estado y de los gobiernos promover el bien general de la sociedad, y que la tarea de identificar las políticas para alcanzar este objetivo corresponde a los economistas. De esta manera, Sen también se opone a las perspectivas contractualista y libertaria, las cuales rechazan la teoría normativa de las consideraciones del bien social. González considera que “la vieja distinción entre *justicia en el intercambio* y *justicia distributiva* ha adquirido relevancia en los últimos años”, y que “no es fácil el significado de los conceptos de *eficiencia* y *equidad*”. (González, 2006, 17).

Para tratar los problemas anteriores, el artículo se divide en tres partes. El punto uno aborda el problema de la eficiencia económica, valga decir la eficiencia de Pareto hasta llegar a la función de bienestar social y sus limitaciones frente a la distribución económica y social. En el punto dos se muestran las nociones de eficiencia y equidad desde dos criterios: el del liberalismo social y el libertario (Nozick). Finalmente, el punto tres muestra otras nociones y técnicas de medición de la eficiencia más utilizadas en la práctica de evaluación de las actuaciones de los sectores público y privado.

2. La eficiencia económica (eficiencia paretiana)

La importancia del concepto eficiencia es fundamental en el análisis económico normativo para valorar el funcionamiento del mecanismo de asignación y porque es útil a diferentes teorías de la sociedad.

Para Pedraja, Salinas y Suárez “el término ‘eficiencia’ no es unívoco” (2001, 244), por lo que parece conveniente definir el concepto más utilizado en las finanzas públicas y los bienes públicos, el de optimalidad paretiana, que juega un papel central en la economía del bienestar. Existe un elevado grado de consenso entre economistas de la corriente principal en considerar que una asignación es eficiente, en sentido de Pareto, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno (algunos) mejore(n) sin que otro (otros) empeore(n). Alcanzar el óptimo de Pareto se garantiza cuando se cumplen las condiciones que caracterizan la eficiencia en la producción, la eficiencia en el intercambio y la eficiencia global.

Entonces, una de las formas de medir la eficiencia de las empresas de los sectores privados y públicos es en términos de optimalidad paretiana, y aquí tan solo es válida la condición establecida por Samuelson (1954) para el caso de la provisión de bienes públicos. Esta condición requiere comprobar si la suma de las relaciones individuales de sustitución entre un bien público y un bien privado de carácter numerario es igual al costo marginal del bien público, tal que el costo marginal es igual a la tasa marginal de sustitución del individuo A más la tasa marginal de sustitución del individuo B $CM_G = TMS^A + TMS^B$.

Como la actividad económica se compone de actividades de producción y de actividades de intercambio y de consumo, la eficiencia requiere, en primer lugar, producir de manera eficiente y, en segundo lugar, distribuir lo producido lo más cercano posible a las preferencias de los consumidores. En términos de la economía del bienestar, la asignación (producción) será eficiente cuando exista igualdad entre las relaciones marginales técnicas de sustitución entre *inputs* para todos los bienes producidos o de sustitución factorial entre sectores o industrias. La eficiencia en el intercambio (consumo) exige la igualdad para todos los consumidores de las relaciones marginales de sustitución entre bienes o, en otros términos, que dadas unas condiciones fijas de bienes, no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el de otro mediante redistribuciones de los bienes. Y, finalmente, la eficiencia global se alcanzará cuando la relación marginal de sustitución entre dos bienes cualesquiera para todos los individuos iguale la relación marginal de transformación entre esos dos bienes; es decir, una asignación es globalmente eficiente cuando las valoraciones relativas individuales

entre sí se igualan al costo marginal de producción (la eficiencia global implica eficiencia en la producción y en la distribución).

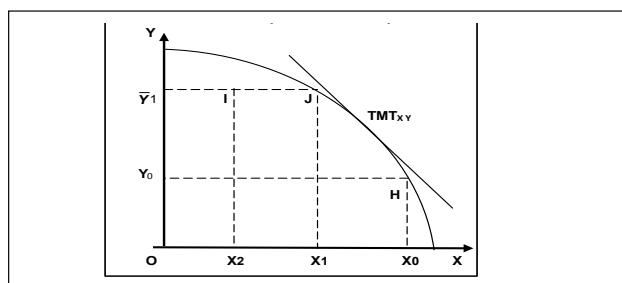
Siempre que se cumplan una serie de circunstancias –competencia perfecta, mercados completos, rivalidad en el consumo, exclusión en el consumo por vía de precios, información perfecta–, el equilibrio competitivo es óptimo (primer teorema de la economía del bienestar).

2.1 La eficiencia en la producción

Una asignación es eficiente en la producción cuando no es posible producir una cantidad mayor de un bien sin disminuir la cantidad producida de otros bienes.

Las combinaciones de X y Y que resultan de resolver $\bar{Y} = Y(K_Y, L_Y)$ para los diferentes valores de $\bar{Y}$ constituyen la frontera de posibilidades de producción (gráfica 1), cuya pendiente es la relación o tasa marginal de transformación TMT_{xy} entre X y Y, e indican el costo mínimo de producir una unidad adicional de X en términos de las unidades de Y que se pueden producir.

Gráfica 1. Frontera de posibilidades de producción



En otros términos, el cociente entre la distancia $\bar{Y}_1 Y_0$ y la distancia $X_1 X_0$ se denomina *tasa marginal de transformación* (TMT_{xy}), porque muestra la tasa a la que la economía es capaz de transformar bienes Y en bienes X.

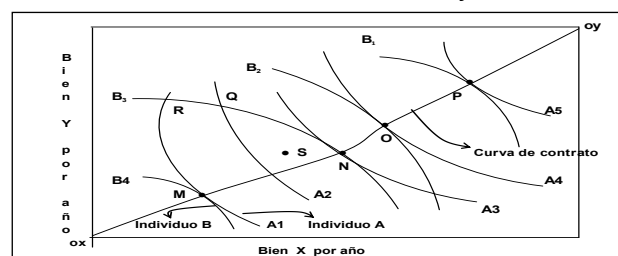
De igual modo, la distancia $\bar{Y}_1 Y_0$ representa el *costo marginal* (CMgY) de producir Y, y la distancia $X_1 X_0$ representa el *costo marginal* (CMgX) de producir X. Ahora, por definición, el valor absoluto de la pendiente de la curva de posibilidades de producción es el cociente $X_1 X_0 / \bar{Y}_1 Y_0$ o CMgX/CMgY, y también, por definición, la pendiente de la curva de posibilidades de producción es la tasa marginal de transformación:

$$TMT_{xy} = CMgX/CMgY \quad (1)$$

2.2 La eficiencia en el consumo (distribución)

La caja de Edgeworth es utilizada para mostrar la distribución (consumo) de bienes X y Y entre dos individuos A y B. En la gráfica 2 la longitud de la caja de Edgeworth del eje de la X representa el total de bienes de X disponibles en la economía, y el eje de las Y representa el total disponible de bienes de Y. Las cantidades que consume el individuo A de ambos bienes se miden por las distancias a partir de punto ox, mientras las cantidades consumidas por B se miden por las distancias a partir del punto oy. Por lo tanto, cada uno de los puntos contenidos en la caja de Edgeworth representa la asignación eficiente de X y Y entre los individuos A y B.

Gráfica 2. Curva de contrato OyOx



Las curvas de indiferencia en orden ascendente ($A_1, \dots, A_5$ o $B_1, \dots, B_4$) representan mayores niveles de utilidad (felicidad); así, el individuo A es más feliz en la curva de indiferencia A_3 que en la A_2 o en la A_1 ; lo mismo sucede con el individuo B (B_3 representa mayor utilidad que B_2). Suponiendo que se elige una distribución arbitraria de bienes X y Y como la del punto R de la gráfica 2 que está sobre las curvas de indiferencia B_3 del individuo B y A_1 del individuo A, a partir de este punto podemos mejorar la situación del individuo A sin desmejorar la del individuo B. En efecto, el desplazamiento del punto R al punto Q permite al individuo A mejorar su situación porque obtiene un mayor nivel de utilidad al pasar de la curva A_1 a la A_2 , mientras el individuo B no desmejora por cuanto se mantiene en su misma curva de indiferencia B_3 . El individuo A puede aún mejorar más hasta alcanzar un mayor nivel de utilidad (curva de indiferencia A_3), sin desmejorar los niveles de utilidad del individuo B, quien se mantiene sobre la misma curva de indiferencia B_3 .

El individuo B, a su vez, también puede alcanzar el punto N y con ello alcanzaría un mayor nivel de utilidad al desplazarse de la curva de indiferencia B_2 a B_3 , pero esto significaría desmejorar la situación de individuo A, que ahora disminuiría su nivel de utilidad (de A_3 a A_2). Este proceso puede continuar

$$TMS_{XY}^A = \frac{P_x}{P_y} = TMS_{XY}^B \quad (5)$$

Según la ecuación (1), CMgX/CMgY es la tasa marginal de transformación, y esto nos permite escribir la ecuación (5) como TMT_{XY} = PX/PY (6)

La ecuación (4) se puede utilizar para expresar las condiciones de eficiencia de Pareto en términos de costo marginal, sustituyendo (5) en (4):

$$PX/PY = CMgX/CMgY \quad (7)$$

La eficiencia de Pareto exige que los precios relativos sean iguales a los costos marginales relativos, y la competencia garantiza que se cumpla esta condición, en la cual la eficiencia requiere que el costo adicional de cada bien se refleje en su precio.

Sin embargo, el modelo anterior es un mundo alto idealizado de la economía de competencia perfecta, pero en la realidad no existe ese mundo de competencia perfecta, y por el contrario la economía capitalista genera alta concentración de recursos y de capitales en pocos agentes, que además utilizan su poder para dominar el mercado y presionar al Estado para favorecer y consolidar sus intereses de mercado. Entonces, los supuestos implícitos en el análisis anterior no son los más realistas. Estos supuestos, en resumen, son:

1. Competencia perfecta: el primer teorema fundamental (“mano invisible”) es válido solo si todos los consumidores aceptan los precios como dados. Si algunos agentes tienen poder para cambiar los precios, la asignación de recursos será ineficiente, y un caso extremo es el monopolio (se incumple la condición 7).
2. Sistema de mercados completos: el primer teorema fundamental también supone la existencia de mercados para todos los bienes. La realidad es que no existen mercados para todos los bienes (por ejemplo, no existe los seguros para pobres).
3. Información perfecta: La información de que disponen los consumidores y productores es completa y perfecta. En la realidad sucede todo lo contrario, los agentes se enfrentan a un problema de información asimétrica como consecuencia de las disparidades de riqueza.
4. Rivalidad y exclusión: que implica la existencia de un sistema completo de derechos de propiedad individual sobre bienes y factores que fuerza a

que todas las interacciones económicas tengan lugar en el mercado y queden reflejadas en precios (los denominados bienes públicos puros e impuros demuestran lo contrario).

Si los mercados competitivos funcionaran de forma correcta asignando los recursos de manera eficiente, el Estado y el Gobierno tendrían un papel mínimo o pequeño en la economía, se limitaría su papel al propuesto por Smith (administración de justicia, defensa y seguridad nacional, salvaguarda de las fronteras, algunas obras de infraestructura, relaciones exteriores y educación para los pobres) y en la economía actual su principal función sería la de establecer un sistema de protección de los derechos de propiedad para que funcione el mercado. Sin embargo, como argumentaba Samuelson, “el óptimo de Pareto es una definición y no un destino inevitable” (Samuelson 1969) por cuanto no es evidente que la eficiencia de Pareto sea deseable en sí misma.

Cuando uno o varios de estos supuestos se incumplen, el sistema de precios deja de ser un mecanismo descentralizado eficiente de asignación de recursos. Sin embargo, el pensamiento económico mantiene al mercado como el mecanismo básico de asignación, sustentando en la teoría de las *fallas del mercado* la fundamentación normativa de la acción colectiva; es decir, las fallas de mercado proporcionan la justificación para la intervención del Estado que se materializa a través de la instrumentación de políticas públicas asignativas como corrección a los fallos del mercado (monopolio, información imperfecta, mercados incompletos, bienes públicos, externalidades, desempleo y paro).

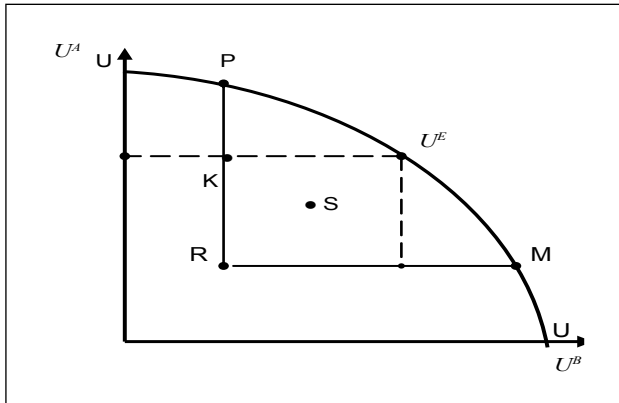
2.4 Eficiencia y equidad (eficiencia versus equidad), la función de bienestar social y el segundo teorema fundamental

Por los resultados de las gráficas anteriores, el criterio de eficiencia de Pareto no es por sí mismo suficiente para ordenar las asignaciones alternativas de recursos. La curva de contrato (gráfica 2), por ejemplo, define explícitamente una relación entre la cantidad máxima que puede obtener el individuo A para cada nivel de utilidad de B.

La curva UU (gráfica 4) es la de posibilidades de utilidad que se deduce de la curva de contrato. El punto P se corresponde con el punto P de la curva de contrato (gráfica 2). En este punto el nivel de utilidad del individuo A es relativamente alto en relación con

el del individuo B. En el punto M sucede todo lo contrario. Todos los puntos que estén por encima de la curva de posibilidades de utilidad no son alcanzables para la sociedad, en tanto que los puntos por dentro de la curva son alcanzables por la sociedad, como en el caso de los puntos R, K y S; en este caso el punto R presenta una mejor distribución de la utilidad que el punto K. A su vez, el punto S es superior al punto K, porque presenta un mejor nivel de distribución.

Gráfica 4. Frontera de posibilidades de utilidad



La función $U^A = F(U^B)$, denominada frontera de posibilidades de utilidad, determina la utilidad máxima que puede obtener el individuo A, dado un nivel predeterminado de la utilidad para B. Toda asignación ineficiente conducirá a una distribución de utilidades como K, situada por debajo de la curva de posibilidades de utilidad. La zona PRM es el conjunto de asignaciones Pareto superiores a K. En este conjunto solo son Pareto óptimo los puntos PM, puesto que todos los demás (KRS) son dominados en el sentido de Pareto por algún punto del segmento MP.

Este criterio plantea una *disyuntiva entre eficiencia y equidad*, ya que si bien resuelve el óptimo individual, no resuelve el problema del óptimo social, donde no solo es relevante la asignación de los recursos, sino también la distribución de la renta. Presenta una dificultad práctica ya que cualquier cambio político-económico sería inviable si cualquier miembro de la sociedad se sintiera perjudicado. Pareto separa de manera contundente los criterios de eficiencia de los de equidad. Las reglas de eficiencia permiten caracterizar las situaciones óptimas. Sin embargo, existe una cantidad infinita de óptimos posibles, cada una de ellas relativa a unas dotaciones iniciales (distribución inicial del ingreso real y sistema de precios relativos de equilibrio). La elección entre

estas situaciones, igualmente “eficientes”, es posible únicamente a partir de consideraciones de equidad, lo cual implica necesariamente comparaciones interpersonales. Aunque para Pareto la discusión sobre equidad es, finalmente, irrelevante porque la distribución del ingreso es muy estable en todo tipo de sociedad.

En general, para aumentar la equidad debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. ¿A cuánta eficiencia tenemos que renunciar para reducir la desigualdad? ¿Cuánto vale una unidad de eficiencia por una unidad de equidad?

El concepto de eficiencia es fundamental para el análisis económico normativo por su utilidad para valorar el funcionamiento de un mecanismo de asignación y porque es un concepto que tiene el mismo significado en diferentes teorías sociales. En la gráfica 4, por definición, todos los puntos de UU son eficientes en el sentido de Pareto, aunque reflejen distribuciones muy diferentes de la renta real entre los individuos A y B. El problema es cómo seleccionar entre ellas las que incorporen algún tipo de equidad distributiva, ¿qué punto es el mejor? Abraham Bergson introduce el concepto de función de bienestar social en 1938 y Paul Samuelson (1947) lo utiliza en sus *Fundamentos del análisis económico* para formular las bases de la *nueva economía del bienestar*. Hasta ahí la forma convencional de responder la pregunta anterior es con una función de bienestar social que refleje una perspectiva social en relación con A y B. La función de bienestar social se relaciona con el bienestar de cada una de las personas que integran la sociedad: así como el bienestar de los individuos depende de la cantidad de bienes consumidos por cada individuo, el bienestar de la sociedad depende de la utilidad de cada uno de los miembros.

Las funciones de bienestar social (FBS) se construyen a partir de las funciones de utilidad individual que reflejan las preferencias alternativas individuales; el bienestar de la sociedad se define a partir del bienestar de quienes la componen:

$$W = F(U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (8)$$

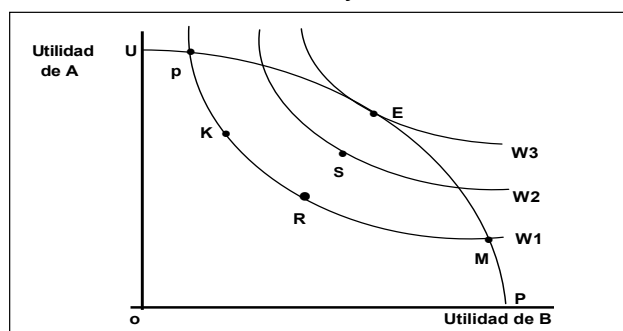
Al maximizar W se generan asignaciones eficientes en la frontera de posibilidades de utilidad de los agentes. Un incremento en cualquiera de las U_i , si permanece todo lo demás igual, provoca el aumento de W (cualquier cambio que mejore la situación de alguien y que no perjudique a nadie incrementa el bienestar

social; el bienestar social aditivo es simplemente la suma de las utilidades individuales en el margen):

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n \quad (9)$$

En la gráfica 5 las curvas de indiferencia social (W_1 , W_2 , W_3) –equivalentes a las curvas de indiferencia individual– se superponen a la curva de posibilidades de utilidad (gráfica 4). Los puntos PM son eficientes porque están sobre la curva de posibilidades de utilidad, y los puntos KRS son alcanzables pero ineficientes. Aunque los puntos P y M son eficientes en el sentido de Pareto y el punto S no lo es, el punto S es más deseable socialmente porque está en una curva de indiferencia superior. Los juicios de valor sociales incorporados en la FBS favorecen una distribución más igualitaria de la renta real, aunque pueda resultar ineficiente. Así, el punto E es al mismo tiempo eficiente y “justo” y preferido a los demás puntos.

Gráfica 5. Eficiencia y redistribución



Según el “primer teorema fundamental de la economía del bienestar” (teorema directo), un sistema económico competitivo que funcione correctamente conduce a una asignación eficiente, situada sobre la curva de posibilidades de utilidad. Es decir, todo equilibrio general competitivo es un óptimo de Pareto: *un punto en el que no es posible aumentar el bienestar de un agente sin disminuir el de otro*; pero no todo equilibrio paretiano es un equilibrio general competitivo, por cuanto no existe ninguna razón para que sea el punto que hace máximo el bienestar de la sociedad. El criterio plantea una *disyuntiva entre eficiencia y equidad*, ya que si bien resuelve el óptimo individual, no resuelve el problema del óptimo social, donde no solo es relevante la asignación de los recursos, sino también la distribución de la renta. Entonces, decir que la economía es óptima en el sentido de Pareto no es decir nada sobre la distribución “justa” de la renta. Por lo tanto, aunque la economía genere una asignación eficiente en el sentido de Pareto, la intervención pública podría ser

necesaria para lograr una distribución “justa” de la renta.

¿Debe intervenir directamente el Estado en los mercados para conducir la economía al punto que hace máximo el bienestar? De acuerdo con el *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar* (teorema inverso), la sociedad puede alcanzar cualquier asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto si realiza una distribución adecuada de las dotaciones iniciales de recursos y permite luego que las personas lleven a cabo intercambios libres de acuerdo con el modelo inicial de la caja de Edgeworth (figura 2). En términos generales, el Estado podría alcanzar cualquier punto de la frontera de posibilidades de utilidad redistribuyendo la renta de manera adecuada y retirándose después para permitir que los mercados actúen.

El *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar* es importante debido a su implicación de que al menos en teoría los temas de eficiencia y justicia distributiva (equidad) podrían abordarse de manera separada. Si la sociedad considera que la distribución actual de los recursos no es justa, no tiene que actuar sobre los precios de mercado y reducir la eficiencia, sino simplemente redistribuir los recursos de una manera justa. La intervención del Estado puede aumentar la eficiencia de los mercados utilizando como instrumentos los impuestos, subvenciones, transferencias, la legislación básica, la regulación y la provisión de bienes y servicios públicos.

La equidad distributiva ofrece también una justificación de la intervención del Estado en una economía de mercado, bien para coordinar, estimular y facilitar la redistribución voluntaria, o bien para hacer efectivas las metas colectivas de equidad a través de impuestos y gasto público (equidad vertical y horizontal, equidad categórica o igualdad de oportunidades).

En conclusión, ¿cuál es el problema del análisis paretiano en el que se fundamenta la denominada “nueva economía del bienestar” (Bergson-Samuelson)? Uno de los principales problemas es que se fundamenta únicamente en la utilidad (medida a través de las curvas de indiferencia individual que se convierten en curvas de indiferencia social mediante la suma de las curvas o utilidades individuales) con la cual se llegaría a la justicia en el intercambio, pero el análisis paretiano de la utilidad no aborda la justicia distributiva (aunque intentaron introducir las consideraciones de justicia formalmente, mediante la

selección de eficientes, pero sin aclarar el contenido del concepto de justicia) ni el consumo de otros bienes sociales que no son de mercado (la libertad y demás garantías constitucionales y sociales, por ejemplo) y se queda corto por cuanto no permite valoraciones subjetivas, juicios de valor y comparaciones interpersonales, los cuales ya había incorporado Pigou y que ahora son parte fundamental en el análisis de Arrow, Rawls y Sen, como veremos enseguida.

3. Nociones de equidad con fundamento en el liberalismo social¹

En las economías de Occidente, las consideraciones de equidad en cuanto a la justicia distributiva, redistribución del ingreso y la justicia social emanan de la filosofía y de las teorías sociales de corte liberal, las cuales se desarrollan en el marco de la economía del bienestar. Sin embargo, en la base de estos criterios se encuentra una gran tensión conceptual que se ha venido configurando en el pensamiento moderno respecto al problema de la equidad. En la concepción liberal todos los hombres deben ser considerados con derechos y libertades iguales, pero en la realidad este modelo de sociedad muestra grandes desigualdades sociales que se convierten en obstáculo para alcanzar las libertades reales. Por ello, todo acercamiento normativo al problema de la equidad es un intento por resolver esta contradicción.

Las teorías del social liberalismo ocupan una posición intermedia entre el socialismo marxista y las posiciones libertarias o criterios basados en la dotación de factores (Robert Nozick, Friedrich Hayek y Milton Friedman). El social liberalismo es el fundamento tanto de la moderna economía del bienestar como de la orientación de las políticas de

intervención del sector público en las economías occidentales de mercado..

Un enfoque orientado hacia el bienestar económico y de bastante aceptación en las evaluaciones empíricas es el que reconoce gran importancia no al bienestar, sino a la disposición de bienes para los individuos, medida a partir del ingreso per cápita; es decir, que el énfasis se pone no sobre el bienestar de los individuos, sino sobre los recursos que los individuos disponen para alcanzarlo. En este enfoque los individuos terminan siendo responsables de su propio bienestar, y por lo tanto pierde sentido que las instituciones sociales se ocupen de ello. El criterio de igualdad del ingreso se enmarca en una amplia gama de concepciones sobre la equidad.

La diferencia entre estos dos enfoques sobre la equidad radica en que los enfoques orientados hacia el bienestar se concentran en los diferentes niveles de utilidad, valga decir, en la felicidad y placer de la satisfacción de los deseos individuales, en tanto que el enfoque orientado a los bienes se concentra en los insumos.

3.1 La filosofía social utilitarista

La tradición del utilitarismo se remonta a Jeremy Bentham (1789). En opinión de Sen Bentham, fue el “precursor del uso del cálculo utilitarista para obtener decisiones sobre el interés social, al agregar los intereses personales de los distintos individuos en la forma de sus utilidades respectivas” (Sen, 1998, 14). Así, según Sen, “la inquietud de Bentham –y la del utilitarismo en general– tenía que ver con la *utilidad total* de una comunidad, independientemente de la distribución de ese total, y en esto existe una limitación informativa de considerable importancia ética y política” (Sen, 1998, 14). Esta tradición ha continuado desde entonces con grandes autores iniciales como Edgeworth, Marshall y Pigou (“economía del bienestar”).

Al utilitarismo de Bentham se le conoce como utilitarismo clásico y descansa en dos premisas: 1) el único bien que existe es el placer (concepción hedonista del bien, el placer de una persona es simplemente su utilidad), y 2) la bondad o maldad de un acto debe juzgarse por sus consecuencias (el bienestar de una de sociedad es igual a la utilidad total de la que disfrutan sus integrantes); por lo tanto, el objetivo de Estado consistirá en hacer todo lo posible para aumentar el bienestar social (promover el mayor

1 El liberalismo social se basa en la defensa de las iniciativas individuales y por tanto busca limitar la intervención del Estado en la vida económica, social y cultural. El liberalismo generalmente incluye dos aspectos interrelacionados, el social y el económico. El liberalismo social postula los principios liberales en la vida política de los individuos y en sus relaciones sociales, existiendo plena libertad de expresión y religión, así como de los diferentes tipos de relaciones sociales consentidas; pues, dentro del liberalismo prevalece el Estado de derecho y el Estado democrático, cuya máxima expresión es la figura del sufragio. Sin embargo, estas libertades políticas y sociales para que sean reales y efectivas quedan condicionadas a las condiciones económicas y materiales de los individuos. El liberalismo económico es la aplicación de los principios liberales en el desarrollo material de los individuos, pero limitada a la libertad para el intercambio, en esencia de intercambio y de la no interferencia del Estado.

bienestar posible para el mayor número posible de personas).

Sin embargo, el criterio utilitarista no presenta aversión a la desigualdad, pues de hecho solo valora el nivel total de utilidad y no su distribución. La filosofía utilitarista sanciona como socialmente deseable toda redistribución en la que los aumentos de bienestar de los beneficios excedan las pérdidas de los perjudicados, aun a costa de mantener un grado considerable de desigualdad.

Los juicios distributivos en economía se formalizan mediante funciones de bienestar social. La función de bienestar social generalmente se considera como un código de valores colectivos que establece la forma como varía el bienestar social ante cambios en la utilidad de cada individuo:

$$W = W(U^A, U^B) \quad (10)$$

Función que transforma las utilidades de los individuos en una medida de bienestar colectivo; en otros términos, la función de bienestar social es equivalente a las funciones de utilidad de los individuos. Aunque las nociones de equidad son de carácter subjetivo, existen algunos requisitos mínimos que debe cumplir cualquier función de bienestar social:

1. Individualismo: cuando aumenta la utilidad de un individuo sin disminuir la de ningún otro, debe aumentar W_i (si uno o varios individuos prefieren una asignación A a otra B y nadie prefiere B a A, la función de bienestar social debe determinar que A es socialmente preferida).
2. Anonimato: es una condición de imparcialidad, con el fin de valorar las utilidades individuales para efectos de calcular el bienestar social (el bienestar social debe depender de la distribución de utilidades, no de los individuos que puedan disfrutar los diferentes niveles de utilidad).
3. Aversión a la desigualdad: distribuciones igualitarias son preferidas a las desigualitarias (una combinación de dos distribuciones valoradas como iguales socialmente debe aumentar el bienestar social).

Dada una función de bienestar social, el óptimo social se determina resolviendo

$$\begin{aligned} & \text{Maximizar } W(U^A, U^B), \quad (11) \\ & \text{Sujeto a } U^A = F(U^B) \end{aligned}$$

donde $F(\cdot)$ es la frontera de posibilidades de utilidad. Las consideraciones de equidad ofrecen respaldo a las políticas de redistribución coactiva, siempre que redunden en aumentos de bienestar social, puesto que no son suficientes las acciones voluntarias y altruistas; solo mediante una acción colectiva que permita redistribuir los recursos de manera colectiva será posibles alcanzar niveles socialmente aceptables de equidad.

El logro de un nivel efectivo de redistribución óptima dependerá de dos elementos básicos: 1) la naturaleza de los instrumentos disponibles, y 2) la forma de la función de bienestar social. El primer elemento conduce al conflicto entre eficiencia y equidad, en parte suavizado a partir de la formulación de un importante resultado teórico, conocido como el *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar*. En el segundo elemento, la función de bienestar social admite formas diversas que dependen de consideraciones filosóficas y morales.

3.2 La elección social: Arrow y el problema de eficiencia y equidad

Arrow, al plantearse la posibilidad de toma de decisiones colectivas a partir de preferencias individuales con unas propiedades deseables, obtiene su teorema de imposibilidad, terminando por cuestionar la viabilidad de la NEB y dando paso a la teoría de la elección social (TES).

Al respecto, nos dice Sen que cuando Arrow (1951) revivió el tema de la elección social a mediados del siglo xx, “también estaba preocupado por las dificultades de las decisiones colectivas y las inconsistencias a las que pueden conducir” (Sen, 1998, 9). El criterio inicial para superar estas decisiones colectivas e inconsistencias relativas al bienestar social lo formularon Bergson (1938) y Samuelson (1947), lo cual según Sen “condujo directamente a la formulación pionera de Arrow (1950, 1951) de la teoría de la elección social, en la cual se relaciona la preferencia (o las decisiones) social(es) con el conjunto de preferencias individuales, y esta relación se denomina ‘función de bienestar social’”. (Sen, 1998, 15-16).

Sen (1998) subraya que la teoría de la elección social como disciplina sistemática fue reconocida cerca de la época de la Revolución francesa. A finales del siglo XVIII, los matemáticos franceses Borda (1781) y Condorcet (1785) abordaron estos problemas en términos más bien matemáticos e iniciaron la

disciplina formal de la elección social en términos de los procedimientos de votación y afines.

En opinión de Sen (1985), la tesis doctoral de Arrow que contenía su “teorema de la imposibilidad” (formalmente llamado el “teorema general de la posibilidad”²), enunciado por primera vez en 1950, fue un clásico instantáneo, y a partir de entonces la economía del bienestar fue profundamente transformada. “En un lapso comparativamente breve la nueva materia de la teoría de la elección social se estableció como disciplina con implicaciones inmediatas y extensas para la economía, la filosofía, la política y las otras ciencias sociales” (Sen, 1985, 434).

Dos de los más grandes aportes de Arrow con su teorema quizás sean, por un lado, la forma axiomática de abordar los problemas de agregación, y de otro lado, la manera de incorporar juicios de valor en los análisis de carácter positivo. Este último aporte es lo que genera un cambio de paradigma en la economía normativa y en la teoría económica en general.

Argumenta Arrow que

(...) el propósito de la economía es el bienestar de los consumidores. De ningún modo la producción sólo como tal es una medida apropiada; la producción debe ser para los fines deseados por la gente. La producción, el ingreso y el consumo son objetivos y condiciones importantes para el logro de otras metas de los individuos; es decir, son solo una parte de lo que persigue la gente a lo largo de su vida (Arrow, 1985, 134).

Por esto Arrow considera el PNB como una falacia, y no necesariamente como el mejor procedimiento para la suma de estos fines.

Siguiendo la división propuesta por Musgrave (1959) de tres ramas o funciones fiscales que corresponden al Gobierno, Arrow (1979) propone que la mayoría de los objetivos de política económica pueden clasificarse en esas mismas tres funciones: 1) asignación eficiente de recursos, 2) equidad distributiva, y 3) estabilización económica. Reconociendo la interacción que pueda presentarse entre las tres, y su incidencia directa en tanto objetivos del crecimiento económico. La economía del bienestar, entonces, en parte concede cierto apoyo a la separación de los objetivos de la eficiencia de la equidad.

En “Social Choice and Justice”, Arrow (1983) dedica el capítulo 14 (“The Trade-off between Growth and Equity”) al análisis precisamente del problema entre eficiencia y equidad. Por lo tanto, seguiremos de cerca su análisis.

En primer lugar, para Arrow está la cuestión conceptual de lo que se entiende por eficiencia y equidad. Las respuestas a ambas preguntas, nos dice Arrow, han sido (y sin duda serán siempre) asuntos de controversia, a lo largo de la humanidad, con su inevitable tensión entre las demandas del individuo y las demandas de la sociedad existente.

Arrow (1983) distingue en el análisis de la eficiencia y la equidad entre el contexto estático y el intertemporal o intergeneracional. Señala que la eficiencia y la equidad son ambos juicios, declaraciones de preferencias. En el contexto de la economía, los juicios o preferencias son sobre asignación de recursos. Por una asignación en sentido pleno Arrow se refiere a un estado de los insumos y productos de cada proceso de producción; de las asignaciones de bienes finales a los individuos o a los hogares, y de los recursos productivos, trabajo y propiedad, requerido por cada persona u hogar. Y en un sistema de economía privada la distribución del ingreso se determina por la distribución original de las capacidades y de la propiedad, lo cual restringe ciertas asignaciones viables.

Según Arrow (1983), entre eficiencia y equidad, el concepto de eficiencia es el más simple. La definición habitual en economía fue primero claramente formulada por Vilfredo Pareto, la única ambigüedad de su definición es el significado de “mejor”. Al respecto, Arrow limita su análisis a la interpretación individualista: cada individuo es el juez de cuando él o ella esté mejor, para que se puedan respetar las decisiones individuales en el mercado y en la votación.

Las diferencias entre el punto de vista utilitarista, el principio de Rawls de beneficiar a los más desfavorecidos y la perspectiva de Nozick de que cualquier distribución alcanzada por la libre contratación es justa, ilustra suficientemente, según Arrow, la variedad de puntos de vista. Arrow, además, supone simplemente que la equidad significa tanta igualdad de ingresos como sea posible, y que la única razón en la que puede ser planteada en contra de políticas que lleven a la igualación de los ingresos es que se afecte la eficiencia (u otros objetivos deseables). Todo lo que realmente se necesita, en concepto de Arrow, es que la distribución del ingreso

2 En concepto de Sen, “el teorema general de la posibilidad se ocupa de la combinación del conjunto de las preferencias de los miembros de una comunidad en una preferencia social agregada” (Sen, 1985, 435).

deseable sea casi tan igual a lo que sería cedido por el funcionamiento natural del sistema.

Hasta cierto punto, la teoría económica puede ser utilizada para argumentar que los objetivos de eficiencia y equidad pueden ser separados, que cualquier distribución equitativa considerada puede ser alcanzada sin pérdida de eficiencia. El argumento de Arrow se basa en las importantes propiedades del sistema de precios competitivos, y plantea dos proposiciones al respecto: cualquier asignación del recurso obtenida por un sistema de precio competitivo es eficiente y para cualquier asignación eficiente de recursos habrá una redistribución de recursos iniciales tal que el sistema competitivo, después de la redistribución, termina descansando en la asignación de recursos dada. Se refiere Arrow aquí, en particular, al segundo teorema fundamental de la economía del bienestar, que permite la intervención a través de la política económica, con el fin de alcanzar una asignación más apropiada o justa que permita la redistribución de las dotaciones iniciales para luego dejar actuar al mercado en la determinación de la producción y del consumo.

Enfatiza Arrow que es importante que la redistribución de los recursos no se haga dependiendo de las acciones posteriores del individuo en el mercado, por lo que el monto de un impuesto sobre las ventas de determinados bienes podría afectar la eficiencia. El caso más importante es el de las competencias laborales, el cual no puede ser redistribuido. Una alternativa sería redistribuir los ingresos derivados de su venta, pero esto equivale a un impuesto sobre las ventas de mano de obra calificada, como en el caso de un impuesto sobre el ingreso ordinario.

Dado que un individuo siempre tiene el poder de reducir su oferta de mano de obra, la eficiencia de la asignación es reducida. En resumen, bajo un sistema en el cual los individuos tienen algún control sobre el monto total de tipos particulares de servicios laborales que ellos ofrecen, las redistribuciones arbitrarias del ingreso no son factibles. Por lo tanto, hay un *trade-off* entre equidad y eficiencia.

Un requisito que debe quedar registrado con toda claridad es, en criterio de Arrow, que la primacía del sistema de mercado lleva a la eficiencia solo bajo el supuesto de competencia perfecta, pero la competencia está lejos de ser perfecta. Es por consiguiente posible que las medidas que interfieren con el mercado podrían mejorar la eficiencia y la

equidad. Sin embargo, en el contexto del tiempo esas imperfecciones de la competencia son más relevantes para el problema de la eficiencia-equidad.

Según Arrow (1983), los economistas suelen argumentar que la inversión pública debe ser gobernada por el criterio de inversión. Pero de hecho, las inversiones públicas no necesariamente son efectuadas de conformidad con ese criterio. La cuestión también puede surgir si las inversiones privadas se realizan de esta manera. Piensa Arrow que una cuestión mucho más problemática son las imperfecciones del mercado de capitales. En un mundo de incertidumbre, los préstamos no necesariamente llegan a los niveles óptimos. En particular, los préstamos para la formación de capital humano, como en la educación o para el desarrollo de nuevas tecnologías, es probable que sean restringidos, y la intervención del Gobierno para estos fines ha sido bien argumentada; en el caso de la educación, por ejemplo, la necesidad es perfectamente aceptada por la mayoría de las naciones, posiblemente incluso sobreaceptada.

En criterio de Arrow (1983), una política de redistribución del ingreso a través de impuestos y transferencias no implica un riesgo de pérdidas de eficiencia tanto en un momento del tiempo y a través del tiempo. Una gran parte de la redistribución debería tomar la forma de formación de capital social de manera que aumente la productividad de los pobres. El ejemplo más evidente de la formación de capital social es la educación. Manifiesta Arrow (1983) que se toma muy en serio la obligación moral de lograr la equidad en el ingreso, ahora y en el futuro. Esta obligación tiene que hacerse de manera armoniosa con los requisitos de asignación eficiente en un momento dado del tiempo y en el tiempo. Arrow argumenta que ninguna solución simplista es posible, pero reconociendo las imperfecciones intrínsecas de la competencia en un sistema capitalista, esto permite la oportunidad para reconciliar los dos objetivos de eficiencia y equidad.

3.3 El criterio del igualitarismo social: Rawls y la teoría de la justicia (el criterio maximín)

Según Rawls (1971), el error de los enfoques distributivos que se fundamentan en la utilidad consiste en que no tienen en cuenta el hecho de que los individuos pueden tener fines distintos, además de la persecución del máximo bienestar medible

como utilidad. Por eso para Rawls es más importante considerar un conjunto de “bienes sociales primarios” definido como el conjunto de bienes que todo individuo necesita para promover cualquier plan razonable de vida que desee, estos son: derechos, libertades, oportunidades y poderes, ingresos y riquezas (Rawls, 1982, 95). En consecuencia, para Rawls equidad significa igualdad en cuanto a “bienes sociales primarios”, sujeta al “principio de la diferencia” (diferencias entre individuos), que solo se deben tolerar cuando vayan en beneficio de las personas en peor situación, pero no son tolerables para las libertades básicas.

La filosofía de Rawls sobre la justicia está inspirada en la teoría del contrato social de Kant, Rousseau y Locke. Considera Rawls que los principios más adecuados de justicia, al igual que en la teoría del contrato social, serían aquellos que acuerden libremente los individuos como integrantes de una sociedad. Sin embargo, los acuerdos no serán imparciales porque tienen el sesgo de los intereses individuales o de grupos de interés. Rawls, consciente de esta situación, considera que los principios más aceptables serían entonces los que se adoptarían en una situación hipotética o imaginaria en la que los juicios morales de los individuos no pudieran estar entorpecidos por sus intereses particulares, y denominó a esta situación la *posición original*.

La posición original se considera como una situación en la que un grupo de individuos iguales y libres saben que van a vivir en una misma sociedad y van a redactar los términos del contrato social de autorregulación. Los individuos conocen perfectamente el funcionamiento de la sociedad (en lo político, económico y social), pero desconocen toda la información que es moralmente irrelevante a la hora de redactar el contrato social. En especial, desconocen cuál va a ser su posición en la sociedad, lo que denomina Rawls como el *velo de la ignorancia*.

Los individuos en la posición original, sostiene Rawls, tendrán una opinión imparcial y justa sobre los objetivos distributivos, precisamente porque no saben si llegarán a ser ricos o pobres. Rawls argumenta que en esta situación adoptarían la función social *maximín* porque proporciona un seguro ante la eventualidad de ser pobres, y ante este temor de una futura eventualidad, preferirían que el nivel de renta de tal situación sea lo más alto posible. Dado que el peor dotado es el individuo de menor utilidad, el bienestar social debe evaluarse según la función

$$W(U^A, U^B) = \text{Min}(U^A, U^B), \quad (12)$$

Aquí el objetivo del Estado será maximizar la expresión (12), o sea, maximizar la situación de quienes están en la peor condición. Por esto, el criterio de Rawls es más conocido como *criterio maximín*.

3.4 La elección social de Amartya Sen y el problema de la eficiencia y equidad (justicia distributiva)

Amartya Sen construye su edificio analítico sobre la base de tres ejes fundamentales: 1) criticar el utilitarismo por reduccionista; 2) complementar la obra de John Rawls; y 3) constituirse en el segundo mejor exponente y continuador de la teoría de la elección social después de Arrow.

Para Sen (1998, 11), la economía tradicional del bienestar, inicialmente concebida por los economistas utilitaristas (entre estos, Edgeworth, 1881; Marshall, 1890; Pigou, 1920), había tomado un camino muy diferente al de la teoría de la elección social orientada hacia la votación. No se inspiró en Borda (1781) ni en Condorcet (1785), sino en su contemporáneo Jeremy Bentham (1789).

Según Sen “John Rawls ha dicho que los utilitaristas tienden a ver a la persona como una ubicación de placer o deseo, un lugar en el que se da ese hecho valioso llamado *utilidad*. (...) Las privaciones aparecen sordas y mudas en la métrica de la utilidad” (Sen, 1983, 152-3). Para Sen la discrepancia con el utilitarismo está en su insistencia de que todo – incluyendo todas las otras capacidades – se juzga exclusivamente por su utilidad. “Es esta visión estrecha basada en la utilidad de la economía del bienestar tradicional que la hace inadecuada para evaluar la acción y las medidas políticas en general, y en el desarrollo y cambio estructural en particular” (Sen, 1983, 153).

Las críticas de Sen al utilitarismo se enfocan en los siguientes aspectos:

- 1) Por ser indiferente a la distribución: “su programa consiste en maximizar la *suma total* de las utilidades, sin importar cuán desigualmente pueda ser distribuido ese total. Pero el uso de comparaciones interpersonales también puede asumir otras formas y permitir que las decisiones públicas sean sensibles a las *desigualdades* en cuanto al bienestar y a las oportunidades” (Sen, 1998, 24).

- 2) El utilitarismo valora los estados a partir de una información muy limitada, y no concede importancia intrínseca a ninguna otra información que no sea la de la utilidad de los estados y con ello se ignoran, entre otras cosas, las propias acciones (Sen 1985). Es decir, al tener como criterio de invarianza informacional únicamente las utilidades, le parece a Sen (1987) una reducción injustificable de las personas.
- 3) Critica el postulado utilitarista que agrega utilidades mediante la adición porque entiende que no hay nada en la identificación del bienestar con la utilidad que pueda hacer que el ordenamiento por suma se siga de modo automático sin invocar algunas consideraciones que nos permitan despreocuparnos de la igualdad de bienestar (Sen, 1985).
- 4) Sen también ha focalizado su crítica hacia los propios fundamentos de las funciones de utilidad individuales W_i (1985, 72). Para Sen, los W_i son simplemente valores, números para predecir la elección bajo incertidumbre, pero no tienen por qué coincidir con ningún concepto de utilidad que tuviera un significado independiente, tal como la felicidad o la satisfacción de deseos. Por tanto, no solo los valores de W_i pueda que difieran de las utilidades U_i tal y como las percibe la persona i misma (su felicidad, la satisfacción de su deseo, etc.), sino que también pueden diferir de lo que el elector espera gozar en la posición contrafáctica de convertirse en la persona i . En concreto, señala que el hecho de que W sea la suma de los valores W_i no nos dice nada en absoluto sobre qué relación hay entre W y las utilidades –independientemente caracterizado– U_i de las personas respectivas.

Rechazadas las pretensiones del utilitarismo para representar el bienestar social, de entrada, establece que debe huirse de una concepción básicamente subjetivista. En la búsqueda de un criterio “objetivo” de bienestar, es donde entra en diálogo permanente con Rawls (1971, 1993). Para Sen (1985, 1992, 1993, 1995) el bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad de su vida. La vida, a su vez, la considera como un conjunto de funcionamientos interrelacionados, consistentes en estados y acciones. Por tanto, la realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Estos pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena

salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, hasta ser feliz, tener dignidad, participar en la vida de la comunidad, etc.

A partir de esta concepción del bienestar como funcionamiento, Sen construye su teoría de la justicia social. Lo que más va a llamar la atención de su planteamiento es que lo realiza en términos de libertad, lo que sin duda supone un claro desafío a las propuestas de los “libertarios”, que siempre han visto la igualdad como un peligro para la libertad y los derechos individuales (Nozick, 1974 y Rothbard, 1982). Para Sen (1992), los estados sociales no deben evaluarse por los objetivos alcanzados (funcionamiento), sino por la libertad que tienen las personas para alcanzarlos. La capacidad³, por tanto, representa las diversas combinaciones de funcionamientos (estados y acciones) que la persona puede alcanzar. Por ello, “la capacidad es un conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro” (Sen, 1992, 54).

Queda claro el esquema analítico de Sen: el bienestar de un estado social depende de la libertad de que disponen los individuos para alcanzar funcionamientos que valoran, es decir, necesarios para llevar el plan de vida que deseen. A partir de aquí, su teoría de la igualdad es un corolario de lo anterior: la sociedad debe procurar que todos los individuos obtengan la libertad más amplia para obtener funcionamientos básicos como estar alimentados, estar libres de enfermedad, adquirir conocimiento (educación) para participar plenamente en el orden económico y social, etc.

Sen considera que “el enfoque amplio de los funcionales del bienestar social abre la posibilidad de usar numerosos tipos diferentes de normas de bienestar social, que difieren en cuanto al tratamiento de la equidad y la eficiencia, así como también en cuanto a sus requisitos informativos” (Sen, 1998,

3 Para Sen (1999) las capacidades son potencialidades que se concretan en funcionamientos. Los funcionamientos son los seres (beings) y haceres (doings) que la persona valora y puede efectivamente hacer. El enfoque de capacidades no se centra en los medios para un fin, sino en los funcionamientos intrínsecamente valiosos y en la libertad de las personas para perseguir unas metas que consideran valiosas en sí mismas. Las capacidades comprenden las oportunidades reales y actuales que las personas tienen para tomar decisiones informadas, para poder garantizarse una vida y las actividades que tienen razones para valorar. Capacidad significa en último término la libertad de una persona de escoger entre diferentes maneras de vivir y de ser.

24) y que eliminando la barrera artificial prohibitiva de las comparaciones interpersonales, también se han investigado muchos otros campos de medición normativa, con el enfoque axiomático del análisis del bienestar social. Sin embargo, surge el interrogante de “comparación interpersonal de qué”.

Las comparaciones de estados mentales pueden presentar muchas dificultades aun de deseos y placeres; puede resultar difícil para reflejar la privación de una persona. Pero en cambio las utilidades se pueden adaptar en respuesta a la privación persistente. “En efecto, el Principio de Diferencia en la teoría de Rawls (1971) de ‘justicia como equidad’ se basa en establecer la ventaja individual en términos del dominio o control de una persona sobre lo que Rawls denomina ‘bienes primarios’, que son recursos de uso general cuya posesión es útil para cualquiera, independientemente de sus objetivos exactos” (Sen, 1998, 26).

¿Qué diferencia a Sen de John Rawls (1971, 1993) y de Ronald Dworkin? De acuerdo con Sen (1992), los enfoques tanto de Rawls como de Dworkin son insuficientemente igualitarios. A su juicio, una propuesta de equidad no debería concentrarse en la igualdad de bienes primarios ni en la igualdad de recursos. Los bienes primarios y los recursos son importantes como medios para obtener funcionamientos importantes, pero el problema de concentrarnos en estos instrumentos es el “olvido” que se realiza, al no tener en cuenta las distintas capacidades de los individuos para transformarlos en funcionamientos. De forma explícita nos dice Sen que

Los recursos de que dispone una persona o los bienes que alguien tiene pueden ser indicadores muy imperfectos de la libertad de que realmente disfruta la persona para hacer esto o ser aquello. (...) las características personales y sociales de distintas personas, que pueden variar ampliamente, pueden llevarnos a variaciones interpersonales considerables en la transformación de recursos y bienes elementales, en realizaciones (...). El cambio de atención en la filosofía política contemporánea, tal como ocurre en las teorías de Rawls y Dworkin, hacia comparaciones interpersonales basadas en los recursos puede verse claramente como un paso hacia una mayor atención a la libertad. Pero estos cambios son esencialmente insuficientes (Sen, 1992: 51-52).

Sen (1998) considera que este procedimiento puede mejorarse tomando nota no solo de la propiedad de los recursos y bienes primarios, sino también de las

diferencias interpersonales a la hora de convertirlos en la capacidad para vivir bien; en términos de las respectivas capacidades que la persona posee para vivir la vida. El enfoque se concentra en las libertades sustantivas que tienen las personas, en vez únicamente de los resultados específicos que obtienen; y la concentración en las libertades puede ofrecer un marco general para analizar la ventaja y la privación individual en una sociedad contemporánea.

Sen (1993) es consciente de que es necesario evaluar el mercado desde su concepción de la igualdad como libertad. Para Sen (1993), la teoría económica de la asignación de mercado ha tendido a vincularse sólidamente a una estructura normativa “bienestarista”. Los éxitos y fracasos de los mercados competitivos se juzgan enteramente por los logros del bienestar individual (optimalidad de Pareto) y no por lo que hacen para fomentar la libertad individual. Cree que los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son insuficientes para convalidar el sistema de mercado como un mecanismo de libertad. Así, el “teorema directo” (que todo equilibrio de mercado competitivo es eficiente según Pareto) es totalmente indiferente a la distribución de utilidades (o de rentas o de cualquier cosa) y no tiene apenas interés en la equidad.

Caso diferente sucede en principio con el “teorema inverso” (que todo resultado eficiente según Pareto es un equilibrio competitivo para algún conjunto de precios y con respecto a una distribución inicial de recursos dados). Para Sen (1993), dado el bienestarismo consecuencialista, no importa cómo identifiquemos el óptimo social; podemos conseguir ese óptimo social (un punto entre los puntos eficientes según Pareto) por medio de un equilibrio de mercado competitivo si tenemos la distribución inicial de recursos que se requiere. Pero, como indica Sen, el “teorema inverso” es engañoso, pues

Si queremos utilizar el equilibrio de mercado competitivo para conseguir cualquier óptimo social tenemos que disponer de la distribución inicial de recursos correcta y, dependiendo de cuán equitativos sean nuestros objetivos, tal cosa podría exigir una reasignación total de las relaciones de propiedad de cualquier sistema de relaciones que hayamos heredado históricamente (Sen, 1993, 127).

En concreto, nos dice Sen que de poco sirve el “teorema inverso” si no podemos, por razones políticas, legales o de otro tipo, reordenar libremente

las distribuciones de los recursos. Por tanto, este teorema no garantiza ni siquiera el logro limitado de la eficiencia paretiana para una distribución inicial de recursos dada.

De lo dicho hasta ahora, podemos señalar que todo el edificio analítico de Sen respecto a la justicia social (o justicia distributiva) debe entenderse como un apuntalamiento del de John Rawls (1971, 1993). De ahí que Sen no haga explícito que de lo que se trata es de “pactar” unos principios para la estructura básica de la sociedad. Él ha focalizado su trabajo en completar el principio de la diferencia con especial referencia a los bienes primarios. Queda claro, por tanto, que el trabajo de Sen supone una legitimación de la intervención del Estado para paliar los aspectos distributivos del mecanismo de mercado, aún más profunda que la sustentada por Rawls.

Con base en la idea básica de la teoría de Rawls, Sen ha formulado una propuesta más comprensiva para evaluar la equidad. Sen critica la concepción deontológica de la justicia de los libertarios como Nozick (1974). En el sistema de este último los derechos “naturales” de los individuos imponen restricciones que no pueden ser rebajadas y que tienen el efecto de excluir ciertas alternativas. Entre los derechos, destaca la trilogía de Locke (1690): derecho a la vida, derecho a la libertad (como control) y derecho a la propiedad. Precisamente es esta cualidad “sacrosanta” de la propiedad la que Sen critica. Para Sen (1985) existen buenas razones para violar los derechos de alguien si esto evita peores consecuencias, argumentando que este tipo de consideraciones es ineludible dados los problemas de interdependencia con que se tiene que enfrentar el análisis moral. Cree que es legítimo, por ejemplo, la violación de los derechos de propiedad de algunas personas si con ello se puede evitar una hambruna y mortandad crecientes. En conclusión, sostiene que las consideraciones sobre el bienestar y la condición de

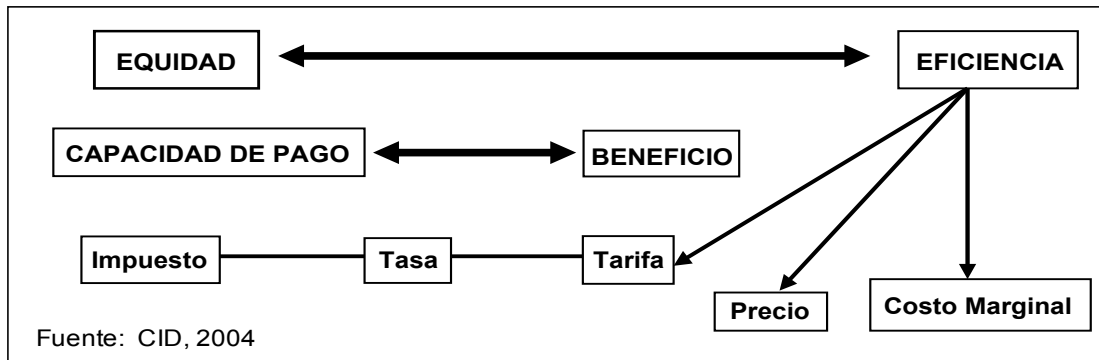
ser agente son imposibles de reconciliar con cualquier propuesta de independencia de las consecuencias; es decir, puramente deontológico. Ciertamente, nos dice Sen, tanto la autonomía de toma de decisiones como la inmunidad frente a la intrusión son constitutivos de un mecanismo de mercado sin externalidades, pero es necesario añadirle en su evaluación los éxitos en la mejora de las oportunidades económicas y de la libertad para conseguir cosas.

4. Nociones y técnicas de equidad desde los principios de beneficio y de capacidad de pago (equidad vertical y horizontal)

Las relaciones y tensiones entre la eficiencia y la equidad se pueden observar en la gráfica 6. La equidad se analiza desde la perspectiva de los principios de capacidad de pago y de beneficio. El principio de capacidad está más próximo a la equidad –vertical y horizontal– y se concreta a través de impuestos y contribuciones, en tanto que el principio de beneficio se aproxima más a la eficiencia e implica que cada quien contribuye o paga de acuerdo con la cantidad consumida o servicio recibido a través de cuasiprecios (tarifas) lo más cercanos como sea posible al costo marginal del servicio.

Estas diferenciaciones de equidad descansan, básicamente, en el nivel de renta de los individuos; y la renta o cualquier otra medida de la capacidad de obtener bienestar consiste en una función de tres elementos: dotación de factores –capital humano y riqueza heredada–, preferencias –en cuanto a alternativas como consumo-ahorro, trabajo-ocio, seguridad-riesgo, etc.– y suerte. Así, el valor monetario de la renta esperada de aquellos individuos con las mismas preferencias debe ser idéntico e independiente de otros factores sociales, culturales o de religión.

Gráfica 6. Relaciones y tensiones entre la eficiencia y la equidad y entre los principios de beneficio y de capacidad de pago



El principio de capacidad de pago, aunque está más orientado al problema de la política impositiva, a que cada contribuyente aporte de acuerdo con su capacidad de pago (equidad horizontal y vertical), también trata con el gasto cuando se le utiliza para medir precisamente la capacidad de gasto (consumo) del contribuyente o usuario en relación con el ingreso o renta (monetaria), o sea, con la disponibilidad de recursos para adquirir los bienes y servicios públicos (capacidad adquisitiva). El ingreso, que es uno de los componentes de la capacidad de pago, se relaciona de manera estrecha con el empleo, salario y consumo (gasto) y de esta forma “el análisis de la capacidad de pago permite captar los cambios que tienen lugar en la estructura de consumo de los hogares cuando se modifican los precios o el ingreso. Las variaciones son sensibles a las características del hogar” (CID, 2004, 8). En ambos casos (capacidad impositiva y capacidad adquisitiva), los análisis de la capacidad de pago deben tener presente la progresividad y la equidad.

El tema de la progresividad y la equidad desde la capacidad adquisitiva es especialmente relevante para el caso de las tarifas de servicios públicos domiciliarios por dos razones: 1) son servicios públicos esenciales en una sociedad moderna y por lo tanto se debe garantizar la inclusión de todos los usuarios, y 2) dada la heterogeneidad, diferencias sociales y carencia económica de los hogares de los estratos bajos, se les debe garantizar el acceso y consumo vital. Así, desde el enfoque de la capacidad adquisitiva, la tarifa es progresiva si la participación en el gasto del hogar aumenta con el nivel de ingreso.

5. Técnicas de medición de la eficiencia de las actuaciones privadas y públicas

Una vez enunciados los distintos conceptos de eficiencia que se pueden utilizar, es posible ordenarlos en dos grupos:

- 1) Técnicas de medición de la eficiencia productiva: eficiencia técnica y eficiencia asignativa.
- 2) Técnicas de la eficiencia económica (optimalidad de Pareto).

La eficiencia productiva analiza la forma como debe realizarse un gasto, y la eficiencia económica analiza si ese gasto se debe realizar o no (ver apartado 2). La eficiencia técnica analiza si la tecnología productiva empleada es la correcta, de si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos de que dispone (funcionarios, edificios, equipos, etc.), es decir, si no puede producir más de algún bien o servicio sin reducir la cantidad de *inputs* que utiliza o si puede producir lo mismo con menos *inputs* de los que está utilizando. Existe eficiencia técnica cuando el sector público está sobre su frontera de posibilidades de producción (Pablos y Valiño, 2000; Albi *et al.*, 2000).

La eficiencia asignativa analiza si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene o si está utilizando la mejor combinación posible a los precios vigentes de mercado, es decir, cuando está minimizando el costo de los bienes y servicios que suministra. La eficiencia asignativa implica además que el sector público sea técnicamente eficiente y utilice la combinación de

inputs más barata, que utilice la tecnología bien y que utilice la mejor tecnología (Pablos y Valiño, 2000; Albi *et al.*, 2000).

5.1 La eficiencia en sentido técnico y económico

El problema fundamental de esta técnica de medición aplicada al sector público y al privado es el cálculo de la función frontera, pues en el caso de lo público está sujeto a connotaciones especiales:

- En muchas ocasiones la producción pública no es objeto de venta en el mercado y, cuando lo es, tiene restricciones especiales, aunque también puede suceder con la producción privada de algunos bienes.
- La producción pública por lo general es de carácter monopolista, no sometida a presiones de la competencia, lo cual genera mecanismos inadecuados de incentivos tanto positivos como negativos para alcanzar una producción eficiente, pero también y por lo general las grandes corporaciones privadas operan como monopolios.
- Además, el sector público no solo tiene como objetivo perseguir la eficiencia, sino también la equidad. La contradicción entre estos dos principios provoca tensiones por cuanto las dos deben estar presentes en la valoración de cualquier política pública.

Las técnicas desarrolladas para medir la eficiencia en el sector público se han venido orientando precisamente al cálculo de la función frontera de producción. Este tipo de técnica de medición presenta significativas ventajas: 1) las dificultades de medición del verdadero *output* obligan a utilizar *outputs* intermedios. La envolvente de datos utiliza programación lineal y, en consecuencia, resuelve, de forma bastante adecuada, el problema de la medición de la eficiencia con multiplicidad de *inputs* y *outputs*. 2) Además, las técnicas de carácter no paramétrico, en general, se adaptan mejor a las características de incertidumbre y desconocimiento que rodean a la tecnología de producción pública. Sin embargo, otros trabajos han pretendido aproximarse sin necesidad de calcular funciones de frontera.

Tabla 1. Métodos de medición de la eficiencia de las actuaciones públicas

Técnicas no frontera	No paramétricas	Estudios econométricos
	Paramétricas	Análisis de clústers Indicadores de resultados
Técnicas frontera	Paramétricas	Modelos frontera determinísticos
		Modelo frontera estocásticos
	No paramétricas	Modelos frontera estocásticos, con datos de panel Análisis de las Envolventes de Datos, DEA

Fuente: Pablos Escobar, Laura; Valiño Castro, Aurelia 2000.

En general, nos encontramos con dos amplios tipos de técnicas de medición de la eficiencia técnica y económica en el sector público: aproximaciones de frontera y aproximaciones no frontera.

Desde Farrell se han desarrollado dos líneas de trabajo o modelos: 1) modelos paramétricos, con base en el empleo de la estimación econométrica y que parten de la forma particular de la función (Cobb-Douglas), y 2) modelos no paramétricos que utilizan técnicas de programación lineal y que no imponen ninguna forma definida previamente a la función (análisis envolvente de datos –DEA–). Un buen análisis de las posibilidades que ofrecen ambas técnicas puede encontrarse en Coelli, Battese y Rao (1998) y en Coelli, Estache, Perelman y Trujillo (2003).

Así, la medición de la eficiencia para una empresa o conjunto de empresas se puede efectuar a través de cuatro metodologías o modelos:

1. Modelos que utilizan una función de producción de frontera.
2. Modelos que no utilizan una frontera de producción de frontera:
 - Índices de productividad parcial (factor trabajo)
 - Índice global de productividad o productividad total de los factores.
3. Indicadores de costo medio: indicador ideal para medir la eficiencia real con la que opera una determinada empresa.
4. Indicadores de resultados económicos: se utilizan principalmente el *ratio* o tasa de rentabilidad, margen de contribución y otros *ratios* que relacionan las partidas de los estados contables.

5.2 Técnicas de medición de la eficiencia económica en la inversión

La eficiencia económica requiere contabilizar los beneficios y costos de los programas privados y de los públicos, para lo que ha desarrollado dos técnicas interrelacionadas: el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio. Al análisis costo-beneficio y a los costos de un gasto concreto se les conoce también como evaluación de proyectos.

El análisis costo-beneficio establece los beneficios para la sociedad de un gasto y de su costo. El análisis costo-eficacia, cuando no es posible obtener las medidas monetarias requeridas de los beneficios de un programa o proyecto, procede a calcular los costos sociales (comparando los costos con índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto). Sin embargo, medir los costos y beneficios es un trabajo complejo y constituye apenas aproximaciones a lo que en la realidad pueda suceder. En el caso, por ejemplo, de los proyectos de inversión privada o social, el resultado favorable no elimina los riesgos de estos.

5.3 Técnicas de eficiencia para los organismos públicos cuando no es posible la comparación de la producción y provisión de los bienes y servicios prestados

La mayor parte de los bienes y servicios (en particular los denominados bienes públicos puros) que ofrece el Estado de manera directa lo hace bajo la figura de monopolio; es decir, solo es posible un organismo público por un bien o conjunto de bienes o servicios públicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, rama judicial, educación para los pobres, ministerios en general, establecimientos públicos).

Las técnicas de eficiencia diseñadas para estos casos donde no es posible la comparación de la eficiencia de un servicio con otro servicio o de una entidad

pública con otra similar dentro de un mismo contexto consisten en evaluar y comparar los resultados obtenidos en la prestación de los servicios con la misión, visión y objetivos asignados a cada institución u organismo en particular. La equidad queda como un residuo de si los programas o proyectos tenían como fin o no alcanzar ese propósito.

6. Conclusiones

Una controversia interesante surge a partir de los planteamientos de Samuelson y Musgrave en relación con la eficiencia y la equidad (principios de beneficio y de capacidad de pago), debido a que Musgrave separa en su análisis los principios de beneficio y de capacidad de pago, y la función de eficiencia –asignación– de la función de redistribución –equidad–, contrario al planteamiento de Samuelson (1954, 1969), quien, justamente, buscaba integrar el gasto y la tributación.

Amartya Sen (1969) concuerda con Samuelson en que esta separación no es pertinente. Para Samuelson, el principio de beneficio permite integrar el gasto público y la tributación (la oferta del servicio y la contribución por el consumo) y por lo tanto la asignación (producción eficiente del servicio) con la distribución (equitativa) de acuerdo con la utilidad y preferencia del consumidor (usuario).

Se podría argumentar la separación de la equidad y la eficiencia con la equidad realizada a través de impuestos y un sistema de beneficios y la eficiencia a través del mecanismo de precios. Lo cierto es que las decisiones de equidad (justicia social) a través del gasto social y de los diferenciales de contribución (impuestos) se toman a través de un proceso político (democracia directa) o a través del Parlamento (democracia representativa). Sin embargo, la separación no es sencilla, pues la tributación y los beneficios afectan la estructura de incentivos y tienen el potencial para distorsionar la eficiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth (1951). *Elección social y valores individuales*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- _____ (1979). "The Economy and the Economist", *Partisan Review* 46.
- _____ (1983). *Collected Papers of Kenneth Arrow*, vol. 1: Social Choice and Justice. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University.
- Bergstrom, Roberts, Rubinfeld y Shapiro (1988). "A test for efficiency in the supply of public education". *Journal of Public Economics* 35.
- Cohen, G. A. (1996). ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En *La calidad de vida*, ed. Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coelli, Tim; Estache, Antonio; Perelman, Sergio y Trujillo, Lourdes. 2003. *Una introducción a las medidas de eficiencia*. Washington: Banco Mundial – Alfaomega.
- Farrell, M. J. (1957). "The Measurement of Productive Efficiency". *Journal of the Royal Statistics Society, Serie A*, 120 (3), 253-81.
- Feiwel, G. R. (1987). "Opiniones de Arrow sobre la equidad, la eficiencia y la democracia". *Revista El Trimestre Económico*, vol. LIV.
- Farrell, M. J. and Fieldhouse, M. 1962. "Estimating Efficient Production Functions under Increasing Returns to Scale". *Journal of the Royal Statistics Society, Serie A*, 125.
- Feldstein, M. (1976.) "On the Theory of Tax Reform". *Journal of Public Economics* 86.
- González, Jorge Iván. 1998. "Sen y la elección colectiva". *Revista Cuadernos de Economía*, XVIII 29.
- Pablos Escobar, Laura y Valiño Castro, Aurelia (2000). *Economía del gasto público, control y evaluación*. Madrid: Biblioteca Civitas.
- Pedraja, Francisco; Salinas, Javier y Suárez, Javier (2001). "La medición de la eficiencia en el sector público". En *La medición de la eficiencia y la productividad*, eds. Álvarez Pinilla, Antonio. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Samuelson, Paul (1969), Biarritz (1966). "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation". En *Public Economics*, eds. Margolis J. and Guitton H. McMillan.
- Sen, Amartya (1969). "Session Five: Discussion of the Papers by Professors Samuelson and Musgrave". En *Public Economics*, eds. Margolis J. and Guitton H. McMillan.
- _____ (1976). *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1987). "La elección social y la justicia". *Revista El Trimestre Económico* LIV.
- _____ (1983^a). "Los bienes y la gente". *Revista Comercio Exterior*, vol. 33, No. 12.
- _____ (1995). *Nueva economía del bienestar*. Valencia: Universidad de Valencia.
- _____ (1985). "Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures 1984". *The Journal of Philosophy* 82: 169-221.
- _____ (1996). "Capacidad y bienestar". En *La calidad de vida*, eds. Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós.
- _____ (1998). "Capital humano y capacidad humana". *Revista Cuadernos de Economía*, vol. XVIII, No. 29.
- _____ (2001). "La posibilidad de la elección social". *Revista BCV*, vol. XIV, No. 1.