

Documento de Trabajo 95-01
Serie de Economía 01
Febrero de 1995

Departamento de Economía
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 126
28903 Getafe (Spain)
Fax (341) 624-9875

SOLIDARIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL

Primera parte

Problemas en la asignación de recursos y criterios de evaluación

José Luis Ferreira*

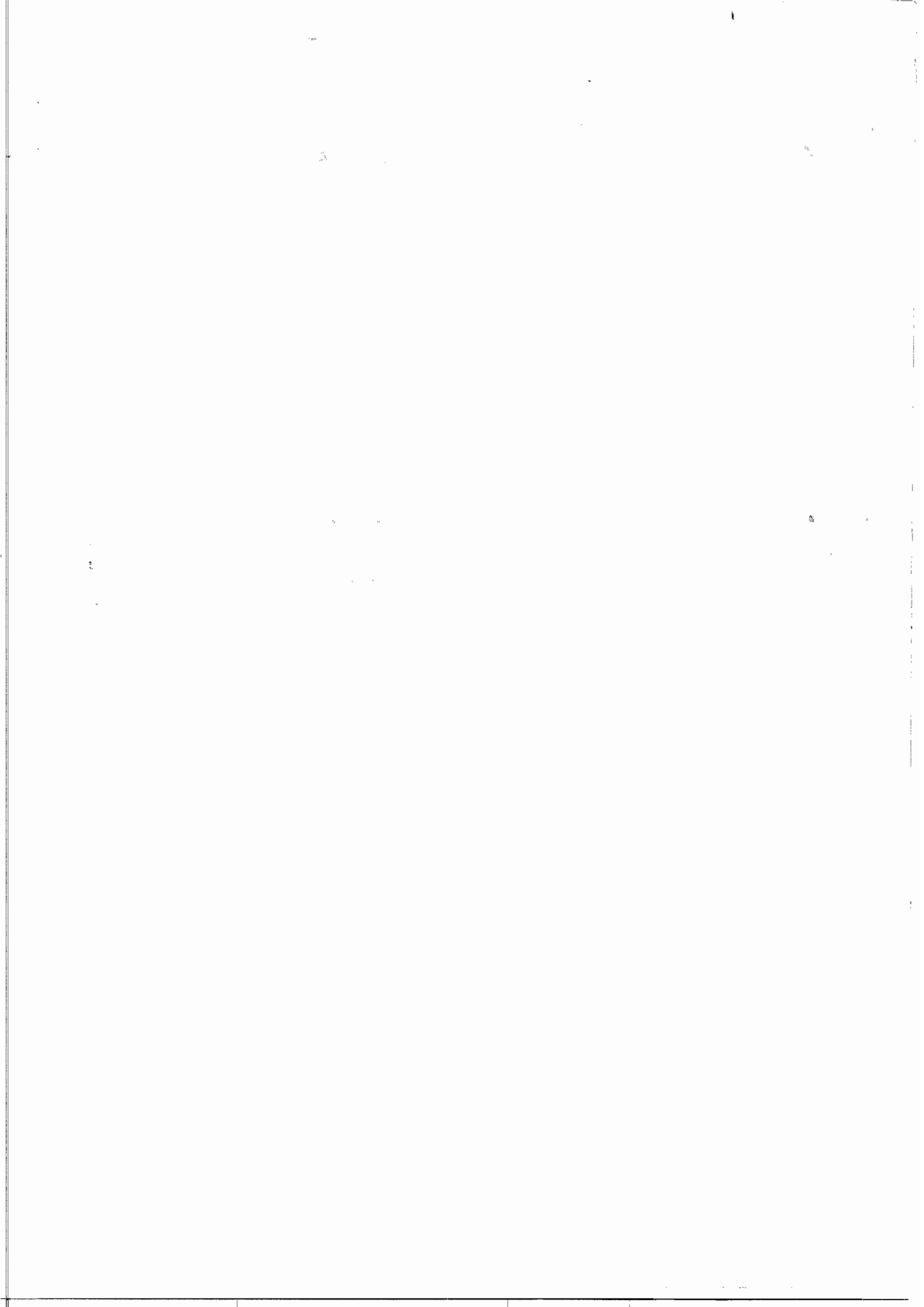
Resumen

En este trabajo se pretende poner en perspectiva, desde la Teoría Económica moderna, los fundamentos de la acción estatal y la demarcación de las esferas de solidaridad y de responsabilidad.

Palabras Clave

Solidaridad, Responsabilidad, Estado del Bienestar

* Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid. Correspondence to: Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid, Calle Madrid, 126, 28903 Getafe (Madrid), Spain. El autor agradece los numerosos comentarios y correcciones que le han aportado Diego Moreno, Carlos Ocaña y Javier Ruiz-Castillo, así como la ayuda recibida de la Cátedra "Gumersindo de Azcárate", financiada por el Ministerio de Asuntos Sociales.



I. Introducción

Pocos temas han recibido una atención tan constante en la historia del pensamiento humano como el de la existencia del Estado y su relación con los individuos. Pocos temas acaparan la actualidad mundial como el debate sobre el Estado del Bienestar y los problemas heredados en países donde el Estado era omnipresente en la vida ciudadana. No es de extrañar, entonces, que numerosos enfoques, provenientes de muy diversas disciplinas, hayan aportado sus métodos de análisis y sus conclusiones a este debate. Hay, sin embargo, dos expresiones clásicas que resumen gran parte de tan copiosa literatura. La primera está recogida en la frase de Hobbes "El hombre es un lobo para el hombre", la segunda es la "Mano invisible" de Adam Smith. La primera nos advierte del peligro de que, sin un orden social, el egoísmo impida a los individuos aprovechar los beneficios de la cooperación. La necesidad de un Estado fuerte que asigne tareas y recursos parece deducirse si, en verdad, la cooperación es poco menos que imposible en una parte importante de las actividades sociales y económicas en que los individuos pueden estar interesados. La Historia proporciona abundantes ejemplos en esta línea. La segunda expresión nos abre la posibilidad de que sea precisamente este egoísmo el que permita que se usen de la mejor manera los recursos que una sociedad tiene disponibles. Los defensores del mercado competitivo consideran como uno de los mayores logros de la investigación económica el haber mostrado con suficiente precisión que las condiciones necesarias para dar la razón a Adam Smith se cumplen en muchos mercados y que su análisis permite una guía de actuación cuando estas condiciones no se cumplen.

Aun siendo las más importantes, el mercado competitivo y la planificación estatal no son, sin embargo, las únicas maneras de asignar recursos. Los mercados oligopolísticos, las negociaciones entre oferentes y demandantes con poder de monopolio, las subastas, las contribuciones voluntarias a un proyecto común y los sistemas de votación son ejemplos de otros mecanismos ampliamente utilizados. Según qué mecanismo se emplee y en qué circunstancia, se obtendrán distintos niveles de eficiencia, resultados más o menos predecibles, mayores o menores costes de incurrir en errores, se incentivarán distintos comportamientos oportunistas, etc. Conviene realizar un estudio de las propiedades de cada mecanismo para poder responder a la cuestión de cuál de ellos queremos que opere en la asignación de cada uno de los recursos de que se dispone en la sociedad. Esta tarea es, sobre todo, de carácter técnico y a ella se han dedicado gran parte de los esfuerzos de los economistas de este siglo. No es éste el lugar para repetir los análisis, pero sí para usar las conclusiones bien establecidas y que forman parte del consenso profesional. No obstante, en ocasiones se apuntarán explicaciones intuitivas de por qué se llega a tales conclusiones.

Una vez detectados los problemas específicos o generales de cada mecanismo en los distintos entornos en que se pueden utilizar podremos evaluar la conveniencia de usar uno u otro. En particular, y como caso más destacado, podremos justificar o descartar la intervención estatal en la asignación de algún bien o servicio según sea, en algún sentido especificado, mejor o peor que otras alternativas posibles. Este enfoque contrasta con algunos discursos que propugnan una intervención estatal casi automática cada vez que se detecta alguna ineficiencia o incertidumbre en algún ámbito de la realidad social. Es cierto que el Estado dispone a menudo de más medios materiales que los agentes privados, pero también es cierto que puede tener otro tipo de problemas, como falta de información, excesiva burocracia, falta de incentivos para tomar las decisiones adecuadas, etc.

Aunque no nos dedicaremos a desarrollar en profundidad cada uno de los posibles problemas, convendrá por lo menos enumerarlos y clasificarlos según qué tipo de mecanismo puede ser más apropiado en cada caso. En cuanto a la intervención estatal se refiere, este enfoque nos servirá para saber si determinada política de intervención está justificada porque es más eficaz que los mecanismos alternativos a la hora de resolver los problemas específicos que plantea el área particular en que se aplica -por ejemplo, seguros de accidente obligatorios para resolver problemas derivados de la existencia de información asimétrica.

En principio, sería posible llevar la dimensionalidad de los programas de intervención del Estado a la dimensionalidad de los problemas de asignación de recursos. Entonces, si conseguimos clasificar estos problemas en dos o tres tipos fundamentales, habremos reducido enormemente la dimensión del problema de evaluar las distintas políticas de intervención y otros mecanismos. Bastaría comparar en qué medida se resuelven los problemas con cada una de estas políticas.

Frecuentemente se denominan "fallos de mercado" a los problemas difíciles o imposibles de resolver en un mercado competitivo. En este trabajo mantendremos la denominación de "fallos de mercado tradicionales" para referirnos a ellos. Sin embargo, ni son fallos exclusivos del mercado competitivo, ni son los únicos fallos que puede presentar un mecanismo. Todos los que se denominan problemas de información van a ser comunes en mayor o menor medida a muchos mecanismos, incluidos los centralizados por el Estado.

La división entre mecanismos centralizados y descentralizados es, sin duda, de grado. Incluso en la sociedad menos intervencionista hace falta un agente que garantice los derechos que asisten a cada individuo. Sin embargo es conveniente mantener esta distinción por razones de exposición y, por seguir empleando las expresiones con que comenzamos, para detectar en qué aspectos de la vida social podemos confiar en la "mano invisible" y en cuáles podemos temer que el "hombre sea un lobo para el hombre". Para dar sentido a esta cuestión necesitamos delimitar claramente el problema. Debemos definir a los protagonistas, sus características, sus objetivos, las acciones de que disponen y cómo éstas están limitadas por el medio en que se encuentran.

Nuestros agentes serán los individuos y el Estado. Del individuo nos interesará destacar, en primer lugar, su interés en obtener el mayor bienestar posible para sí mismo y, en segundo lugar, los medios que tiene a su alcance para conseguir este propósito. A estos medios, que pueden ser la herencia, el talento, etc., los llamaremos dotaciones iniciales de recursos. Esta concepción del individuo no excluye actitudes altruistas. Es posible que el bienestar propio aumente con el bienestar de otros individuos. En nuestra definición esto implicará que cada individuo se interesa por los demás sólo en la medida en que él se identifique con la satisfacción de los deseos y necesidades de éstos. La sección siguiente está completamente dedicada al individuo -a quien, a partir de ahora, llamaremos indistintamente consumidor o ciudadano- y en ella se determinarán claramente el resto de sus características.

Usaremos el término Estado en un sentido muy amplio, que abarca desde los órganos de administración central hasta gobiernos locales y ayuntamientos. El trabajo se basa en un hecho y un supuesto fundamentales. El primero es que la acción estatal revela, implícita o explícitamente, unos objetivos o preferencias. Cuando los objetivos son explícitos, podemos evaluar la acción estatal en función de su grado de cumplimiento. Si no hay objetivos

declarados, el estudio detallado de las acciones del Estado nos permitirá descubrir las preferencias a que está dando prioridad -por ejemplo, cuando se elige una política de inversión en sanidad y no otra, se está implícitamente valorando más la calidad de vida que se puede ofrecer con ésta frente a la que se podría haber ofrecido con una política alternativa.

El supuesto de partida se refiere a que las preferencias del Estado deben estar basadas en las preferencias individuales de los ciudadanos. Hay sin embargo esferas de decisión estatal que se refieren a situaciones frente a las cuales un individuo nunca ha tenido la oportunidad de elegir directamente. Es natural que encontremos en estos ámbitos que las preferencias de los individuos no son lo suficientemente precisas como para orientar la acción estatal. El Estado, al tomar decisiones en estos casos, estará completando o precisando las preferencias de los ciudadanos. Los individuos concretos -tal vez formando un grupo ideológico como un partido político- que tomen estas decisiones estarán usando como guía sus propias preferencias.

Como el ciudadano es el beneficiario y el que pagará el coste de las actividades realizadas según cualquier mecanismo, debemos examinar su comportamiento y preferencias. Además de conocer las consecuencias positivas y negativas de usar un determinado mecanismo necesitamos poder sopesar unas con otras. Por ejemplo, en el caso de la actividad estatal, si queremos decir algo relevante sobre el tamaño del Estado, sobre la conveniencia de que regule unas facetas sociales y no otras y si queremos comparar las distintas opciones de regulación, necesitamos alguna medida de la utilidad que reporta esta actividad a los individuos, ya que solo así se podrán tomar decisiones coherentemente.

La Teoría Económica nos ofrece buenos instrumentos para llevar a cabo esta labor. Una de las razones más aducidas para la intervención del Estado en la interacción económica de los ciudadanos se basa en la existencia de problemas económicos que un mecanismo descentralizado de asignación de recursos no es capaz de resolver. En estas circunstancias se alcanza una asignación ineficiente de los recursos y, por tanto, una ganancia potencial por corregir estos fallos. Siendo que el motor de la actividad empresarial es, precisamente, localizar actividades en las que es posible extraer un beneficio, las preguntas relevantes son del siguiente tipo: ¿por qué persisten estos problemas? y ¿qué impide que sean resueltos por la iniciativa de los agentes privados? Intentaremos estudiar la actividad del Estado a la luz de estas preguntas. Dicho de otra manera, encontraremos una justificación para la intervención pública sólo si tenemos razones para pensar que, sin ella, se produce una pérdida de bienestar. A partir de ahí, todavía será posible propugnar una mayor o menor intervención pública en la actividad social, pero las razones para ello serán de otra índole y deberán ser explicadas consecuentemente y asumiendo el coste que implica.

La base metodológica con la que estudiaremos estos problemas, serán los así llamados Teoremas del Bienestar -véase, por ejemplo, Debreu (1959). El primero de ellos establece las condiciones en las cuales un mercado perfectamente competitivo produce una asignación eficiente de recursos y el segundo nos muestra que prácticamente esas mismas condiciones permiten separar las cuestiones de eficiencia y de distribución. También usaremos el hecho de que los mecanismos descentralizados de asignación de recursos requieren un mínimo de información por parte de los agentes que toman las decisiones (Hurwicz (1975) y Jordan (1982). Así, si el mismo problema de asignación puede ser resuelto, en principio, de manera centralizada (planificación) o descentralizada (mercado), la eficiencia informacional de la

segunda la hace menos sensible a posibles errores de información y es, en este sentido, preferible. Sobre esta base se irán analizando los nuevos problemas derivados de la no existencia de competencia, la presencia de bienes de interés público, la ausencia de información, las consideraciones estratégicas, etc.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección segunda trataremos de los individuos como agentes decisores, mientras que en la tercera estudiaremos los efectos de los fallos de mercado propiamente dichos y de los problemas de información. La cuarta sección analiza el Estado con sus fallos propios, así como las implicaciones para la intervención estatal a la luz del análisis realizado hasta el momento. En la sección cinco se estudian distintos criterios de evaluación de esta intervención en los casos de imperfección de los mercados de seguros, donde estos criterios aparecen de manera natural. Pese a que el marco de discusión de esta sección parezca limitado, se argumentará cómo otros casos pueden ser reducidos a éste. La sexta y última sección examina los conceptos de solidaridad y responsabilidad dentro del marco de discusión elaborado en el trabajo y concluye con la presentación de un modelo para comparar el grado de responsabilidad entre individuos heterogéneos.

En *itálica* aparecerán los problemas en la asignación de recursos que se estudian en la sección tercera. El propósito es doble; primero, el lector no familiarizado con el uso económico de algún término es avisado de que puede ir al comienzo de la subsección correspondiente en donde encontrará su definición. Segundo, en este tipo de letra se irán listando los problemas más básicos que luego se volverán a tratar en la sección cuarta.

II. El Consumidor

Un consumidor está definido por sus preferencias y sus dotaciones iniciales. Con estos elementos y el supuesto de racionalidad podremos deducir su comportamiento en los distintos ámbitos donde deba tomar sus decisiones. Hablemos de cada uno de estos elementos.

1. Las dotaciones iniciales:

Normalmente entendidas como riqueza inicial, podemos ampliar la definición e incluir, entre otras, las características genéticas, las capacidades, la educación, el ambiente familiar y el conjunto de derechos que se le reconocen.

Una manera de pensar en las dotaciones iniciales es entenderlas como la herencia voluntaria (p.e. riqueza) o involuntaria (p.e. genes) legada por los padres u otros agentes; es decir, se trata de elementos fuera del ámbito de la responsabilidad del individuo. De manera general, el Estado no prohíbe la herencia en ninguna de estas manifestaciones, aunque existe una fuerte regulación al respecto. Normalmente se entiende que la herencia tiende a mantener una determinada distribución de la riqueza y que, en aras del principio de igualdad de oportunidades, el Estado debe asegurar un mínimo de dotaciones iniciales para todos los ciudadanos, típicamente en forma de educación y salud.

Este principio se defiende con argumentos ideológicos, porque la mayor parte de la sociedad estima que un nivel de igualdad social es un bien deseable por sí mismo, y con argumentos económicos, porque la educación y la salud son una inversión social en capital humano. El coste de la educación es compensado con creces con los futuros beneficios que generará una persona mejor preparada más allá de los que se apropia para sí.

Ambos argumentos son, en última instancia, económicos. La diferencia es que la validez del segundo no depende de las preferencias de los agentes, mientras que la del primero depende crucialmente de ellas, de manera que lo que llamábamos ideología se reduce a describir cómo entra una noción de igualdad en las preferencias de los agentes.

Unos niveles eficientes de educación y de salud pueden no alcanzarse por dos razones fundamentales. La primera es que los padres no reciben todos los beneficios futuros de la educación de sus hijos. Por tanto, sólo en la medida en que identifiquen las preferencias de éstos con las suyas propias, decidirán la cantidad óptima de educación y de atención sanitaria para ellos. La segunda es que, aún si desde la perspectiva de quien recibe estos bienes, se ha invertido en ellos de manera adecuada, todavía no se ha tenido en cuenta cómo afecta esta decisión al nivel global de igualdad de oportunidades, que, al ser consecuencia de la agregación de muchas decisiones individuales, ningún individuo en particular va a tener en cuenta.

Para que estas razones impliquen una intervención pública concreta será necesario cuantificar en qué medida el nivel de educación y de salud con que los padres dotarían a sus hijos sería distinto del socialmente deseable. Si se trata de que los padres no necesariamente toman las decisiones que más convienen a los hijos, el Estado estará ejerciendo un *paternalismo* que deberá justificarse. Existirá entonces un conflicto entre padres y Estado, pero la intervención estatal no surgiría a no ser que los padres reconocieran su incapacidad para decidir adecuadamente la educación de los hijos, algo que parece difícil de aceptar por la

mayoría de los padres. Si, en cambio, los ciudadanos reconocen que estas dotaciones iniciales tienen una dimensión de *bien público* (porque los niveles de educación y salud generales son un bien para cada individuo y porque las transferencias de dotaciones en forma de salud y educación corrigen las desigualdades sociales, y esto también se considera un bien), entonces podrán aceptar voluntariamente un mecanismo que les obligue a un gasto mayor en educación y salud. Otra razón por la que los padres pueden aceptar una intervención pública para decidir la cantidad y la calidad de estos servicios se da si ellos reconocen su *falta de información* acerca del contenido de algunas de las materias que conforman la educación o acerca de la calidad de los servicios de salud. Por sí mismo esto no implica que el Estado deba proveer dichos servicios, sólo justifica una acción coordinadora o inspectora que puede ser pública o privada.

Por último, veamos las implicaciones de las características genéticas o medioambientales involuntarias. Una persona ciega de nacimiento no encontrará un seguro que le indemnice por este hecho. Sin embargo, es posible imaginar un mercado de seguros en el que uno pueda asegurar a su hijo contra tal eventualidad. De nuevo, una intervención estatal estaría justificada si los padres no tuvieran en cuenta los intereses de los hijos (*paternalismo*), o si el mercado de seguros -o el de capitales- no ofrece estas posibilidades (*mercados incompletos*). Una consecuencia de un mercado como el sugerido es que aumentarían los incentivos para conocer las características (p.e. genéticas) de una persona antes de asegurarla. En esta situación tal vez una intervención esté justificada como veremos más adelante, cuando hablemos de los fallos en los mercados de seguros. Como nos estamos refiriendo a circunstancias involuntarias, no hay problemas de *riesgo moral* (de que la persona, al asegurarse, se haga más descuidada e incremente el riesgo de que ocurra el suceso no deseado).

Tenemos, pues, varias cuestiones. La primera es quién toma las decisiones por aquellos agentes que todavía no están en situación de decidir sobre sí mismos, mientras que las restantes se refieren a distintos fallos de mercado y quedarán mejor tratadas en las correspondientes secciones.

2. Las preferencias

En general, las preferencias relevantes de un individuo se refieren a todo aquello para cuya obtención esté dispuesto a emplear recursos propios (así, implícitamente, estará indiferente entre el resto de bienes por los que no está dispuesto a pagar nada). El conjunto sobre el que están definidas incluye:

- bienes y servicios tal como se entienden normalmente.
- bienes y servicios de interés público.
- índices de igualdad u otras medidas referentes a determinadas características de la población.
- bienes y servicios consumidos por otros.
- la diversidad y posibilidad de elección ("no veo el canal cultural -o el canal basura- de televisión, pero prefiero que exista").

El problema fundamental es que, excepto los primeros, los demás de la lista tienen características de *bienes públicos* para los que sólo se puede obtener información indirecta sobre el valor que realmente tienen para cada individuo. Como consecuencia, es difícil saber en qué cantidad deben proveerse.

Estudiemos a continuación si existe algún problema en las preferencias mismas que impliquen una acción pública. Si, como se acostumbra, tomamos las preferencias como dadas y constantes a lo largo del tiempo, no hay intervención pública si respetamos la soberanía de los individuos, pues la intervención no se podrá amparar en las preferencias "equivocadas" de los agentes. Veamos si un punto de partida distinto nos permite decir algo.

Formación endógena de las preferencias: Si las preferencias se aprenden, constituirán parte de la educación y de las *dotaciones iniciales* de los individuos y podremos repetir lo ya dicho en la sección anterior, ya que la influencia de los padres en la formación de las preferencias de sus hijos sería otra forma de herencia.

Preferencias variables a lo largo del tiempo: En esta situación, un agente puede arrepentirse de sus decisiones (en el sentido de que, con la misma información de que disponía en el momento de la decisión, habría decidido de otra manera en caso de haber tenido las preferencias actuales). ¿A qué preferencias se debe dar prioridad? Si estamos considerando individuos maduros, éste es un problema de decisión individual. Fuera de este caso existe el acuerdo social de no tomar como relevantes las preferencias de algunos individuos, como los niños y los enfermos mentales. Un corolario inmediato es que estos agentes no podrán firmar contratos. Esto tiene buenas y malas consecuencias. Las buenas son que el agente prioritario, el yo-adulto, está protegido por decisiones demasiado miopes que hubiera podido tomar el yo-niño. Un ejemplo de consecuencia negativa -tomado de Becker- es que los padres que se planteen divorciarse pueden no tener en cuenta adecuadamente el efecto de esta decisión sobre los hijos porque éstos no podrán comprometerse a indemnizarlos si deciden no separarse.

Si una persona decide no ahorrar para el momento de su retiro, ¿debe interpretarse como una simple elección libre, o hay un agente -él mismo en edad más avanzada- con distintas preferencias del agente más joven y al que hay que proteger de esta decisión miope? En cualquiera de los dos casos, se trata de decisiones soberanas tomadas por una persona madura. Una intervención en este contexto puede ser justificada desde una perspectiva distinta, sin apelar al cambio de las preferencias individuales. Siguiendo a Stiglitz (1992), la razón hay que buscarla en que no es creíble que el Estado vaya a dejar desamparada a esta persona. La consecuencia que se deduce de este hecho es una política de ahorro forzoso: Si es imposible para el Estado dejar desamparado a alguien, esta restricción debe incorporarse al problema y, por tanto, será tenida en cuenta por los individuos, que tomarán decisiones ineficientes caracterizadas por la existencia de demasiado poco ahorro. Al incorporar la restricción de lo que puede hacer y dejar de hacer el Estado, el caso se ha convertido en un problema de *riesgo moral*.

En lo sucesivo emplearemos los términos preferencias y función de utilidad indistintamente.

3. La racionalidad

Un consumidor es racional cuando sus acciones están encaminadas a maximizar su bienestar. La única manera de contradecir este requisito es revelar elecciones inconsistentes. Mientras las acciones sean consistentes, la maximización del bienestar es una tautología: las opciones elegidas son las preferidas.

Cuando la complejidad del problema de elección es grande, la incapacidad de decidir cuál es la acción óptima puede analizarse como un problema de racionalidad limitada más que como uno de irracionalidad.

Los fallos en esta hipótesis de racionalidad no vienen por desconocimiento de la manera de maximizar la utilidad. Esta situación puede corregirse mediante la consulta privada a expertos. Un mercado de este estilo funcionaría bien, excepto por lo que de *bien público* pueda haber en la generación y transmisión de la información.

El problema puede surgir cuando uno desconoce su propia ignorancia. No tenemos una teoría del aprendizaje o de búsqueda y uso eficiente de la información para este caso. Por ejemplo, un consumidor conoce la importancia de la educación básica y decide matricular a su hijo. La única escuela local enseña creacionismo en lugar de la teoría de la evolución. Si esta persona no sabe que existe esta alternativa, ¿cómo podrá juzgar el valor de buscar una escuela mejor? Ser racional implicaría tener unas creencias "a priori" sobre qué teorías existen y con qué probabilidad son ciertas. Es difícil pensar que alguien que no conoce la teoría de la evolución pueda asignar una probabilidad al hecho de que sea cierta.

El reconocimiento de la propia ignorancia debe plantearse de una manera más general. En situaciones de gran incertidumbre un agente puede razonar de la siguiente manera: "existen cosas que no me imagino; no tengo una idea precisa de qué pueden ser y no puedo asignar valor a cada una de ellas por separado. En cambio puedo decir que estoy dispuesto a que haya alguna institución que me vaya informando de las cosas que existen y sobre las cuales no tenía información "a priori", es decir, ninguna probabilidad subjetiva de que existieran (ni siquiera probabilidad cero)."

Racionalidad implica también -implícitamente- la aceptación de la lógica. Un agente que no acepta las conclusiones lógicas derivadas de proposiciones que toma como ciertas será irracional aunque en su opinión sus acciones puedan ir encaminadas a maximizar su utilidad. Determinadas creencias religiosas y supersticiones pueden ser ejemplo de esta actitud. ¿Cómo convencer a alguien que no acepta la lógica de que debe aceptarla? Cualquier argumento lógico puede ser ignorado por definición. Podemos encontrar satisfacción si, en un proceso dinámico -tal vez evolutivo-, la racionalidad gana terreno a la superstición, pero esto, aún si es cierto, no tiene por qué convencer al supersticioso. El hecho que debemos aprovechar es que la gran mayoría de la población está dispuesta a aceptar el criterio racional, aunque sólo sea entendido como el uso cuidadoso de un lenguaje común, y quiere que la organización social se haga con criterios racionales. Nos podemos sentir legitimados por esa mayoría a realizar análisis como el presente y a decir de qué manera podemos comunicar nuestras conclusiones a aquellos que las quieran conocer. En principio, la parte de población que no acepte algún criterio racional, no debería ser forzada a aceptarlo y debería tener la posibilidad de organizarse a su manera. En el mundo real esta posibilidad está bastante limitada, pero existe. Un problema añadido lo constituye el hecho de que para alguno de estos grupos, parte de su organización puede tener el carácter de bien público local que genera utilidad para sus miembros. Como la aportación voluntaria produce demasiado poco bien público, podríamos llegar más lejos y pensar que se deberían apoyar de manera directa o indirecta, permitiendo, desde el Estado, contratos entre individuos que se comprometen a una aportación para sufragar este tipo de bienes y servicios. Algunos casos pueden parecer inocuos, pero con otros bienes pueden surgir dudas: ¿deberán fomentarse instituciones que difundan la superstición,

aunque solo sean para aquellos que ya son supersticiosos y que quieren ser educados en supersticiones? No es un problema puramente especulativo, un presidente reciente de los EE.UU. llegó a pedir que se enseñara creacionismo en las escuelas, en pie de igualdad con la teoría de la evolución. Piénsese también en la protección oficial de las religiones o en la entrada a la universidad de alguna de las comúnmente llamadas pseudociencias.

III. Problemas en la Asignación de Recursos

Tal vez una de las mayores contribuciones de la teoría económica a las ciencias sociales haya sido el haber detectado las condiciones en las que la interacción entre agentes que buscan su propio interés produce un resultado eficiente en un sentido bien especificado. Debido a la naturaleza abstracta del razonamiento empleado en la teoría económica y a la complejidad de la realidad social, es fácil argumentar que tales condiciones nunca se encuentran perfectamente en la realidad. Lo importante, claro está, no es si el mundo real está exactamente reflejado en el modelo, sino si la diferencia es relevante como para que las conclusiones del modelo no tengan aplicación real e impidan llevar a cabo un programa de formulación y contraste de hipótesis guiados por el modelo y por los datos observados.

Al hecho de no cumplirse estas condiciones suele llamarse "fallos de mercado". Siguen a continuación una lista y discusión de los posibles fallos de mercado tradicionales y de los problemas de información, basada en la clasificación de Barr (1992). Algunos de estos fallos o problemas son específicos de mecanismos descentralizados de decisión, pero, como veremos, muchos son problemas de difícil resolución, no importa qué mecanismo se considere. El lector atento detectará que se han listado como separados algunos casos que corresponden en realidad al mismo fallo fundamental. Aunque así se hará ver en la discusión posterior, hasta entonces léamosla como una guía más o menos exhaustiva.

A. Fallos de mercado "tradicionales".

1. Mercados incompletos
2. Poder de mercado
3. Externalidades
4. Bienes públicos
5. Mercados no vaciados
6. Externalidades de renta
7. Bienes preferentes (merit goods)

B. Problemas de información.

8. Información imperfecta por parte del consumidor
9. Selección adversa
10. Riesgo moral (moral hazard)
11. Riesgos catastróficos
12. Riesgos casi seguros

1. Mercados incompletos

Una situación de mercados incompletos se da cuando no es posible encontrar un mercado donde intercambiar algún bien o servicio. No se refiere a la falta de algún bien (una invención futura o un artículo de otro país), ya que ésta podrá subsanarse en cuanto los costes de producción permitan un precio de equilibrio. Los casos graves de incompletitud de mercados se refieren a la imposibilidad material de intercambiar un bien (la contaminación ambiental y la habilidad personal son ejemplos de ello) y a la imposibilidad de intercambiar bienes entre distintos estados de la naturaleza o períodos de tiempo (determinados seguros, préstamos y contratos contingentes). Excepto el caso de bienes no enajenables (la habilidad), los demás

parecen deberse más a que el bien es una *externalidad*, un *bien público* o a que el *riesgo es demasiado grande* en el hipotético mercado como para ser asumido por una empresa privada.

Si la causa de que no exista un determinado mercado es una falta de visión innovadora por parte de los agentes particulares o si se requiere un coste elevado para poner en marcha este mercado que luego es difícil recuperar, al Estado le basta con comenzar a organizarlo, ofrecer información y poco más. Una vez en marcha, no hay razón para la presencia del Estado en este mercado, fuera, tal vez, de la necesaria para recoger un impuesto especial sobre los bienes o servicios intercambiados en este mercado con el fin de recuperar el coste en que haya incurrido.

En el caso especialmente complicado de imposibilidad de crear un mercado para bienes no enajenables, como la habilidad personal, estamos ante una restricción física cuya presencia no dependerá de si el Estado interviene o no en el mercado. Sin embargo, esta restricción puede ser importante a la hora de evaluar los efectos de una determinada política. Así, por ejemplo, podemos tratar la habilidad como un bien en un modelo con consumidores que maximizan su bienestar sujetos a una restricción presupuestaria que incluye un precio para la habilidad y la necesidad de que cada agente acabe comprando toda su habilidad (Roemer, 1985). La asignación de mercado no va a depender de haber modelizado la habilidad de esta manera. En cambio, sí dependerá de ello lo que puede ser una asignación eficiente, por ejemplo en términos de igualdad. Concretamente, para algunas definiciones de desigualdad, este enfoque implicará que los agentes más hábiles deben ser peor pagados por cada hora de su trabajo, ya que es la única manera de que dediquen más cantidad de su tiempo a trabajar - una dedicación socialmente muy productiva- y menos al ocio -el ocio de los trabajadores más hábiles es más caro- de lo que dedicarían en el mercado.

2. Poder de mercado

Un agente tiene *poder de mercado* cuando sus acciones pueden alterar las condiciones del mercado. En líneas generales, en ausencia de este poder, los agentes toman los precios como dados y deciden sobre las cantidades que desean producir y consumir a la vista de este precio. El poder de mercado se refiere fundamentalmente a la posibilidad de alterar los precios de mercado en beneficio propio. Ejemplo de estas situaciones son los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia.

Las acciones con las que el Estado puede reducir los casos de poder de mercado incluyen desarrollar una legislación para evitar estas prácticas, establecer una credibilidad suficiente en su penalización y fomentar la difusión de la información concerniente a los beneficios que la competencia depara a los consumidores. Las leyes anti-trust y el Tribunal de Defensa de la Competencia son buenos ejemplos.

Un caso especial de monopolio lo constituyen aquellos mercados para los que la tecnología de producción del bien presenta rendimientos crecientes. El bien se produce con menos costes si es una sola empresa la que lo produce, pero entonces la empresa será un monopolio y tendrá incentivos a producir demasiado poco de este bien. Las soluciones son, o bien permitir la existencia de este monopolio natural, pero regulando su actividad, o bien permitir la competencia entre varias empresas, entendiendo que la pérdida de eficiencia tecnológica es compensada por los beneficios de la competencia. Las nuevas tecnologías presentan un caso fuerte de rendimientos crecientes y precisan de un alto grado de

coordinación para la elección de "estándares", como los sistemas informáticos o de telecomunicación. El papel público puede reducirse a facilitar esta coordinación.

3. Externalidades

Se produce una externalidad cuando un bien o servicio es consumido o es utilizado como factor de producción en cantidades que no dependen de la decisión del agente al que el bien afecta. La contaminación ambiental es un claro ejemplo.

Si la externalidad es un bien -o un mal- privado, el teorema de Coase (Coase, 1960) establece que las partes implicadas pueden llegar a un acuerdo sobre la cantidad óptima de externalidad producida. Es decir, la creación de un mercado para la externalidad es suficiente para restaurar el óptimo. Si no existe ese mercado estamos ante un problema de *mercados incompletos*. La única dificultad estriba en la asignación de los derechos de propiedad sobre el medio afectado por la externalidad. Si partimos de una situación en la que ninguno de los dos agentes, ni el productor ni el consumidor de la externalidad, tienen reconocido ningún derecho de propiedad, se puede establecer entre ambos una "guerra de desgaste" por ganar el reconocimiento de este derecho.

En caso de que la externalidad sea un *bien público* (tal vez local) el problema se complica por tres razones fundamentales. Primeramente, el teorema de Coase requiere costes de transacción nulos para que los afectados puedan negociar el nivel óptimo de producción. A medida que aumenta el número de agentes, el supuesto pierde validez. Mueller (1989) propone que la actividad estatal se puede ver como la institución que reduce estos costes al mínimo. Segundo, otro supuesto (implícito) en el teorema de Coase es que los individuos actúan sinceramente. En el momento que puedan manifestar otras preferencias que las verdaderas, tenemos un problema similar a la contribución voluntaria a un bien público. Finalmente, el teorema no dice nada en el caso de que varias externalidades estén presentes en un mismo colectivo de agentes. Mueller (1989) estudia este caso:

"Una generalización del teorema de Coase debe existir para m externalidades y n individuos que diga que los efectos de asignación para la eliminación de cada externalidad es independiente de la asignación de los derechos de propiedad, siempre que haya una regla de responsabilidad separada para cada externalidad, que las negociaciones en cada una de ellas sean independientes de las negociaciones en las demás y que se cumpla el supuesto de costes nulos."

Pero

"Las asignaciones así obtenidas no serían independientes del orden en que se resuelvan. Más aún, la asignación resultante de esta eliminación secuencial puede ser inferior en el sentido de Pareto a una asignación que se propusiera para eliminarlas todas a la vez."

El problema de ineficiencia que surge por la existencia de externalidades se debe a que los agentes que las producen no tienen en cuenta el efecto de ellas en la sociedad, esto es, su coste o beneficio social. La manera más natural de resolver la ineficiencia consistiría en hacer que el productor internalice este coste o beneficio social (el que contamina paga). El problema está en recabar la información adecuada sobre las preferencias individuales para poder evaluar

exactamente la magnitud del coste social y en cómo asignar los derechos de propiedad. Este último punto es relevante si importa el reparto de los recursos iniciales.

4. Bienes públicos

Los bienes privados son consumidos de manera privada. Esto quiere decir que el bien consumido por un individuo no puede ser consumido por otro. Hay bienes, en cambio, que pueden ser consumidos en su totalidad por distintos individuos, sin que haya exclusión. Estos son los bienes públicos. Ejemplos son el alumbrado público, la seguridad ciudadana o los parques y carreteras.

No hay un mercado en donde los consumidores puedan comprar estos bienes y, si lo hubiera, no tendrían incentivo para pagar por ellos. Pensemos en la siguiente forma descentralizada, sin intervención pública, de provisión de un bien público: cada individuo aporta voluntariamente una cantidad de recursos (normalmente dinero) y con el total recaudado se determina la cantidad de bien público que se proveerá. Como la aportación de cada individuo es una parte muy pequeña del total, la cantidad de bien que se decida dependerá de ella en una medida insignificante. En esta situación hay claros incentivos para que cada individuo pague menos de lo que es su valoración de este bien. Este problema del "polizón" o del oportunista, siempre presente en la asignación de recursos para la provisión de un bien público, hace de este fallo de mercado el caso más fuerte de intervención estatal, al ser necesaria una institución coercitiva con la que los agentes se obliguen a dotarse de la cantidad óptima de bien público. La única implicación que se sigue de este hecho es que el Estado tiene una justificación para decidir que una parte de la recaudación impositiva de cada individuo deba ir a financiar determinado bien público. No significa, en cambio, que sea el propio Estado quien deba proveerlo. La producción puede ser privada y la financiación pública.

En cuanto a los bienes públicos locales, la implicación de la teoría económica es que deben ser pagados mediante imposición a aquellos que se beneficiarán de su consumo. Cuando sea difícil detectar a los beneficiarios aparecerán nuevas complicaciones que estudiaremos en una sección posterior.

5. Mercados no vaciados

Tenemos una situación de no vaciado del mercado cuando, al precio de mercado, la cantidad de bien que quisieran ofrecer los productores no se iguala a la que quisieran adquirir a ese precio los demandantes. Si la cantidad ofrecida es superior a la demandada, parecería normal esperar una rebaja en el precio y, si es inferior, un incremento. La insensibilidad del precio a las diferencias entre oferta y demanda es, entonces, la causa del problema y del racionamiento en el mercado. Las causas de esta rigidez pueden ser políticas (intervención en precios mínimos o máximos), sociales (poder de negociación de al menos una parte del mercado) o técnicas (costes en la búsqueda de oportunidades).

Sin duda el mercado más importante que presenta estos problemas es el mercado de trabajo. La intervención estatal estaría justificada, en principio, para corregir la situación de rigidez en el mercado que da lugar a este comportamiento anómalo. El subsidio de desempleo, aún siendo la intervención más importante en este mercado, debería ser justificado por un fallo en el mercado de seguros (*selección adversa, riesgo moral*, etc.), que hace imposible un seguro privado de desempleo, y no por un fallo en el mercado de trabajo. Postergamos las

referencias al seguro de desempleo hasta el momento en que estudiemos los problemas de información que afectan a los seguros .

Una consecuencia del no vaciado de mercado es el racionamiento del bien o servicio intercambiado. Este hecho puede tener consecuencias en otros aspectos de la vida económica y social. Por ejemplo, en el mercado de trabajo la *discriminación* por razón de sexo, raza,... será un fenómeno mucho más fácil de observar cuando hay desempleo involuntario. Trataremos el tema en una sección posterior.

6. Externalidades de renta

Si un índice de desigualdad entra directamente en la función de utilidad de los consumidores, ciertamente cada acción económica llevará consigo una *externalidad* al influir sobre el índice de desigualdad. La imposibilidad para internalizar esta externalidad es evidente. Un problema añadido es que cualquier manera de redistribuir la renta deberá tener en cuenta el coste que conlleva en términos de renta perdida por falta de incentivos. La situación puede entenderse como un seguro de renta con problemas de *riesgo moral*.

7. Bienes preferentes "merit goods"

En lugar de tener preferencias por la igualdad social en términos de renta -y, por lo tanto, de estar dispuestos a permitir una redistribución de la renta-, los individuos pueden tener preferencias definidas sobre el consumo de otros individuos. Por ejemplo, prefieren no dar dinero a los pobres sino alimentos y ropa, que serían entonces bienes preferentes.

Como respuesta a una *externalidad* convencional, no hay mucho más que añadir a lo dicho en el apartado correspondiente. Como respuesta a *preferencias equivocadas*, es difícil pensar en una justificación distinta al paternalismo por parte de los responsables políticos. Un intento de explicación puede ser que los agentes de la sociedad reconocen que en determinadas circunstancias (por ejemplo, si se arruinan o se convierten en alcohólicos) sus preferencias cambian en un sentido que ahora no desean. Si éste es el caso, es posible pensar que, obligándose a consumir determinados bienes en aquellas circunstancias, se aseguran de obrar según sus preferencias en el momento presente. No parece que este argumento pueda aplicarse a los que ya son pobres o poco educados y que nunca pudieron manifestar otras preferencias por su situación actual. Si la razón de incentivar (u obligar) al consumo de determinados bienes se quiere basar en problemas de *información* sobre sus características y las consecuencias de su consumo, la respuesta no tiene por qué ser obligar o subvencionar su consumo -no es un caso de bienes públicos-; la difusión de la información relevante podría resolver el problema respetando la soberanía del consumidor.

En el caso de externalidad de consumo -al individuo A le produce satisfacción que el individuo B consuma un determinado bien- estamos ante un caso análogo al de la *externalidad de renta*.

8. Información imperfecta por parte del consumidor

Acerca de la calidad: Este es el clásico "market for lemons" de Akerlof (1970) que podemos traducir como "mercado de cacharros". La consecuencia de esta imperfección es la imposibilidad de que exista mercado para bienes de calidad si ésta no es observable en el momento de la compra. El argumento, tomando como ejemplo el mercado de coches usados, sería el siguiente. Los coches usados pueden ser de calidad buena o mala, sólo el vendedor

lo sabe. El comprador, que no puede conocer la calidad hasta después de haber comprado el coche, no estará dispuesto a pagar un precio muy elevado por él, sólo un precio que refleje una calidad media. Sin embargo, a este precio, el dueño de un buen coche usado no lo ofrecerá a la venta, con lo que en el mercado sólo quedarían los malos coches (los cacharros). Esta circunstancia no ha implicado normalmente que el Estado se haya hecho cargo de la provisión de estos bienes. Antes bien, el propio mercado ha desarrollado los sistemas de garantía, la distribución de información por parte de agentes creíbles (publicaciones de organizaciones de consumidores,...) sobre la calidad y precios de los artículos de distintos productores, etc. Cuando la información relevante es muy compleja o cuando el coste de cometer un error es muy alto (p.e. los servicios médicos), este tipo de soluciones no arreglará tan fácilmente el fallo del mercado y podremos tener un "market for lemons".

Cuando la falta de información es acerca de los precios, medidas como la publicación obligatoria de la lista de precios (p.e. en restaurantes) pueden arreglar el problema. Pero, en principio, ni siquiera esto haría falta en un mercado competitivo. Piénsese en una situación en la que los potenciales clientes de un restaurante buscan hasta encontrar uno que ofrezca un precio no superior al de reserva. Si el coste de conocer el precio de un determinado restaurante es inferior en caso de que tenga la lista de precios expuesta en el exterior, los restaurantes que ofrezcan mejores precios podrán atraer más consumidores haciéndolos públicos. Si, en ausencia de esta regulación, los productores optaran por no hacer públicos sus precios, uno sospecharía alguna otra imperfección de mercado, p.e. colusión, como causa de esta falta de información.

9. Selección adversa (autoselección)

Es la manifestación del "market for lemons" en los seguros y en el mercado de trabajo. El consumidor conoce sus características (su riesgo) y puede ocultarlas a la compañía de seguros. Ésta puede ofrecer una póliza basada en el riesgo medio de la población; sin embargo, en estas circunstancias, los agentes de bajo riesgo podrían optar por no suscribir tal póliza y quedarían sin asegurarse. Si la aseguradora intenta varios tipos de pólizas con la intención de atraer a cada grupo de riesgo a una póliza distinta, la situación final nunca será de cobertura completa para los agentes de bajo riesgo. En los mercados donde este problema es importante se ha sugerido la suscripción obligatoria de la póliza. Ejemplo de ello son los seguros médicos o de accidentes automovilísticos. Con esta medida, los individuos de bajo riesgo empeoran su bienestar -están obligados a comprar más seguro del que quisieran- y los de alto riesgo mejoran. El problema es valorar si esto es conveniente para la población en su conjunto. En una sección posterior discutiremos varios criterios encaminados a resolver este problema.

Otro problema relacionado con la *selección adversa* es el caso en que las compañías de seguros tienen, o pueden obtener, más información sobre el riesgo de un agente que el propio implicado. Las compañías de seguros podrían rechazar clientes de alto riesgo, o bien podrían usar la información para dividir a la población según su tipo de riesgo y ofrecer distintas pólizas a los distintos grupos. Lo peculiar de este caso es que, si los individuos son aversos al riesgo, todos ellos preferirían, cuando ignoran el tipo al que pertenecen, suscribir un seguro común por un precio basado en el riesgo medio de la población, antes que esperar a conocer su tipo para suscribir un seguro particular. En este caso, obligar a un seguro universal o impedir la posibilidad de que las compañías puedan discriminar a sus clientes puede aumentar el bienestar de los consumidores. Este tema nos volverá a ocupar al hablar de los criterios de evaluación de políticas destinadas a resolver la selección adversa.

10. Riesgo moral

El problema sigue siendo de falta de información, pero con características muy distintas. El agente (p.e., el consumidor que se intenta asegurar) puede, siendo cuidadoso, alterar la probabilidad de que ocurra el suceso contra el que se quiere asegurar (p.e., robo), pero para ello tiene que dedicar un esfuerzo. El problema está en que este esfuerzo no puede ser observado por la compañía. De esta manera, el precio de la póliza estará basado en el riesgo medio de la población con lo que el esfuerzo dedicado por una persona influye de manera insignificante en la reducción del precio. Este carácter de *bien público* (en forma de *externalidad*) del esfuerzo tiene como resultado que, cuando alguien suscribe un seguro, ejerza demasiado poco cuidado en prevenir el suceso contra el que se pretende asegurar y, como contrapartida, que se suscriban demasiados seguros. La situación óptima ocurriría en el momento en que los agentes aversos al riesgo estén completamente asegurados. Cuando esto sucede, el agente pierde todo incentivo para esforzarse en disminuir la probabilidad del accidente. Cualquier contrato de seguros en estos casos implicará que el consumidor no está plenamente asegurado, con la consiguiente pérdida de eficiencia. Prácticas usuales para paliar el problema incluyen los coaseguros -el asegurado paga un porcentaje de la pérdida- y los deducibles -el asegurado paga las primeras X pesetas de la pérdida.

Como consecuencia se dedicarán demasiados recursos a la suscripción de seguros (no se reduce adecuadamente la probabilidad de accidente) y, además, no serán seguros completos. El problema de información al que se enfrenta el mercado de seguros con *riesgo moral* sería el mismo al que se enfrentaría el Estado si decidiese intervenir en este mercado. No hay una manera clara en la que el Estado esté en condiciones de proveer un mejor servicio. Así, por ejemplo, las leyes que obligan a cumplir ciertas normas de seguridad son muchas veces redundantes, puesto que pueden coincidir con los requerimientos de los contratos privados de seguros.

Por supuesto, el problema de riesgo moral puede venir añadido al de selección adversa, mercados incompletos, etc. El seguro de desempleo tiene estas características. La existencia de desempleo involuntario -por ejemplo, debida a rigideces en el mercado de trabajo que ocasionan racionamiento- implica la existencia de un riesgo involuntario, independiente del esfuerzo del desempleado, de no encontrar trabajo. Esta parte del riesgo podría ser, en principio, asegurada. Sin embargo, si el desempleado conoce su grupo de riesgo mejor que el asegurador, tendremos los problemas de *selección adversa* y un seguro general es justificable. Si, además, la probabilidad de encontrar trabajo aumenta con el esfuerzo dedicado a ello, tenemos un problema de *riesgo moral*, que desaconseja la cobertura total de los desempleados.

El hecho de que, sin seguro de desempleo público, no exista un seguro privado, puede ser indicador de varias situaciones. La primera es que el problema de riesgo moral sea demasiado grave, de manera que aún un seguro que no cubre completamente al desempleado desincentiva demasiado la búsqueda de empleo. Otra posibilidad es que, en cuanto a la parte de selección adversa se refiere, la política de precios que hiciera posible ofrecer pólizas en las que los de alto y bajo riesgo se "autoseleccionaran", implicaría un precio demasiado alto para los de alto riesgo como para que pudieran suscribirla (esto ocurre si, por ejemplo, tienen dificultad en obtener préstamos).

Así, pues, tenemos que los medios que tiene a su disposición el Estado para evitar el problema de riesgo moral son de la misma naturaleza que los que pueda tener una compañía privada. La importancia de este problema en el análisis de la intervención estatal no se debe tanto a que se pueda solucionar (al menos en parte) de mejor manera por el Estado, sino a que se debe tener en cuenta si las políticas públicas tienden a generar problemas de riesgo moral.

11. Riesgos catastróficos

Los seguros privados pueden asegurar a los individuos gracias a que la ley de los grandes números les permiten compensar pérdidas con ganancias. Esto no se aplica en los sucesos en que grandes conjuntos de individuos pueden perder simultáneamente. Guerras, catástrofes naturales e inflación son tres ejemplos. El Estado (o incluso organizaciones supraestatales) garantizan coberturas mínimas en algunos de estos casos.

12. Riesgos casi seguros

Si la probabilidad de pérdida se acerca a la unidad, el coste del seguro se acerca al total de la pérdida y, si añadimos costes de gestión, puede incluso superarlo. El seguro es entonces imposible. Ejemplo de ello pueden ser los enfermos crónicos que con gran seguridad necesitarán cuidados intensos y costosos. La razón de una intervención estatal estará en la línea de lo apuntado en el apartado de *selección adversa*. Antes de conocer si son o no enfermos crónicos, todos los consumidores prefieren que exista una cobertura de los gastos ocasionados por estas enfermedades.

Los tipos de intervención estatal

En la enumeración anterior de los fallos de mercado se ha podido observar que distintos fallos de mercado (y, por decirlo así, también distintos "fallos" del consumidor) tienen características comunes e implican o justifican determinados tipos de políticas de intervención. Intentemos una clasificación de los fallos en estos términos.

1. Fallos que requieren políticas de coordinación o de regulación

Son, teóricamente, los más fáciles de resolver. No requieren del Estado más esfuerzo que el de redactar y hacer cumplir las leyes, sin que se necesiten recaudar ni gestionar recursos de los consumidores ni de las empresas. En esta categoría entran gran parte de los casos de *competencia imperfecta* (legislación sobre la defensa de la competencia), *rendimientos crecientes* (políticas de coordinación), algunos casos de *externalidades* (aquellos a los que se aplica el teorema de Coase y que sólo requieren definir los derechos de propiedad) y *mercados no vaciados* (legislación para flexibilizar los mercados). En cuanto al consumidor se refiere, entra aquí la legislación de la responsabilidad individual (por ejemplo, desde qué edad se pueden firmar ciertos contratos), es decir, la definición del respeto a las *preferencias* individuales y la decisión de cuáles son las preferencias que no tendrán amparo estatal (por ejemplo, no se proveerán bienes públicos locales que beneficien a los supersticiosos, aunque estos estén dispuestos a pagar por ellos).

2. Fallos que requieren una intervención directa puntual

El Estado interviene asignando recursos en un momento inicial para, a continuación, dejar operar libremente a los agentes. Se encuadran aquí algunos casos de *mercados incompletos*

(la organización pública o por iniciativa pública del mercado) y también los problemas de *información imperfecta por parte del consumidor* (difusión pública de la información).

3. Fallos que requieren una intervención sustancial y continua

Entran en esta categoría las políticas que se refieren a la redistribución (o garantía) de las *dotaciones iniciales* y de los *bienes meritorios*, a la provisión de *bienes públicos* (incluyendo el control de las *externalidades* cuando el teorema de Coase no se aplica, precisamente por su carácter de bien público) y a la resolución de los problemas de *selección adversa* y de imposibilidad de mercados de seguros (un tipo de *mercados incompletos*), como ocurre en los casos de *riesgos catastróficos* y de *riesgos casi seguros*. El caso de *riesgo moral* no requiere intervención a no ser que el Estado esté en mejores condiciones de obtener información sobre el esfuerzo que realizan los agentes para evitar el estado de la naturaleza desfavorable.

Podemos terminar con un problema no listado como "fallo de mercado", pero que puede ser consecuencia de otros fallos y que requiere una dedicación aparte. Se trata de la *discriminación*, principalmente en el mercado de trabajo. La discriminación puede tener muy distintas causas, entre ellas las preferencias equivocadas (que el Estado debe corregir), las falsas creencias (un problema de información) o la existencia de un equilibrio perverso (profecía autosostenida). En cualquier caso existe un coste económico de mantener actitudes discriminatorias (si el grupo A está discriminado frente al B y los agentes pertenecientes a él están peor pagados, aquellos que contratan a los miembros de B están pagando salarios más altos, esta diferencia sería el precio que pagan por poder discriminar, Becker (1957)), por lo que cabría esperar que estas actitudes vayan desapareciendo con el tiempo. Sin embargo el coste de discriminar se reduce a casi cero cuando existe desempleo involuntario (no hay coste de elegir entre los candidatos). Las razones por las que se justifican políticas antidiscriminatorias pueden considerarse análogas a las que corrigen los problemas de selección adversa, como veremos en la siguiente sección.

Resumiendo, casos fuertes de intervención pública en la actividad económica se pueden reducir a las dimensiones de:

- Redistribución de las dotaciones iniciales (incluyendo bienes preferentes) y definición de los derechos de propiedad
- Asignación de bienes públicos (incluyendo los casos de externalidades que tienen carácter público)
- Cobertura de riesgos para los que el mercado ofrece sólo seguros parciales (selección adversa), o no los ofrece en absoluto (probabilidades interdependientes o de probabilidades cercanas a la unidad).

A la hora de evaluar las intervenciones públicas en estas direcciones, se deberá tener en cuenta no sólo cómo resuelven el fallo concreto que tratan de paliar, sino el coste de la intervención, incluyendo las ineficiencias incurridas por fallos del Estado y por el efecto que pueda tener sobre otros fallos de mercado (entre ellos y de manera significativa, el riesgo moral).

IV. El Estado

Como anticipamos en la introducción, mantendremos que la actuación del Estado deberá evaluarse tomando como referencia las preferencias de los ciudadanos. Lo contrario supondrá que la acción estatal tendrá referencias arbitrarias que dependen del agente o grupo de agentes que controlen el Estado en un momento dado. Esto último no es, desde luego, la excepción en la historia de la Humanidad. Toda vez que las acciones del Estado no puedan explicarse como derivadas de un acuerdo contractual entre los individuos, será imposible negar la imposición de un individuo o grupo de individuos sobre otros, al margen de la simpatía que nos una a alguno de ellos (Buchanan, 1975). Los sistemas de sufragio universal y de mayorías vigentes en los países democráticos ciertamente reducen las arbitrariedades del Estado con respecto a otros sistemas, pero no implican que cualquier decisión tomada por cualquier mayoría pueda ser defendida en términos contractuales. Así, por ejemplo, a una mayoría del 51% no se le reconoce el derecho de apropiarse de los bienes del restante 49%, sólo porque puedan decidirlo así en una votación.

Los límites de la actuación pública (a través de referendos, legislación parlamentaria, disposiciones judiciales, decretos gubernamentales, etc.) se establecen en leyes de mayor rango que requieren mayorías cualificadas para su aprobación. El ejemplo más claro son la constitución y las leyes fundamentales, a las que a menudo se atribuye un carácter de consenso o contrato social (la constitución) o de pacto (estatutos de autonomía). Sin embargo, las mayorías cualificadas están lejos de la unanimidad necesaria en cualquier contrato y, por otra parte, no es posible contemplar todos los posibles supuestos en los que una minoría puede ser objeto de abuso por una mayoría. Cláusulas generales de respeto a las minorías o declaraciones opuestas a la discriminación intentan paliar el problema. Estas inevitables imperfecciones deben alertarnos a no perder de vista el origen idealmente contractual del Estado, pues muy a menudo se legisla sobre aspectos en los que los que se deberá dilucidar si se están conculcando los derechos de algún ciudadano o grupo de ciudadanos. La limitación de algún derecho es justificable según el enfoque contractual porque proporciona beneficios deseables en otra instancia, porque no hay otra manera más aceptable de conseguir estos beneficios y porque los afectados están de acuerdo en pagar este precio.

Conviene detenerse un momento a considerar el lugar de los derechos fundamentales en este enfoque. Como ejemplo, considérese la defensa del derecho a la libertad individual. Esta declaración no significa que todos los recursos de la sociedad deban estar encaminados a defender este derecho. Primero, porque esto podría estar en conflicto con otros posibles usos de los recursos, incluidos los dedicados a defender otros derechos, como la seguridad. Segundo, porque la libertad de cada individuo está naturalmente restringida por la libertad de los demás, con lo que es imposible defender la libertad absoluta de cada individuo. Las opciones no son si reconocemos o no el derecho a la libertad como una declaración de que la libertad es un bien deseable, sino a cuánta libertad renunciamos a cambio de obtener los beneficios de la cooperación. Esta decisión, si no es pactada o contractual, será necesariamente impuesta, y no encontrará justificación en las preferencias de los ciudadanos.

El Estado es un agente económico peculiar al menos en cuatro aspectos fundamentales (Stiglitz *et al.* 1989): Es la única organización de adscripción universal, dispone de poderes coercitivos especiales, sus objetivos son diversos (equidad, empleo, política exterior, etc., como contraposición al simple objetivo de maximización de beneficios de una empresa

privada) y, finalmente, tiene poco poder de compromiso frente a posibles decisiones de futuros gobiernos. A continuación se ofrece, siguiendo a Snower (1993), una descripción breve de las implicaciones de estas características sobre la política económica. (Una descripción más detallada y exhaustiva puede encontrarse en Stiglitz *et al.* (1989).)

En el lado positivo, la pertenencia universal al Estado puede permitir a éste resolver ciertas conductas llamadas "de polizón" u oportunistas en la provisión de *bienes públicos*, así como algunos problemas de *selección adversa* en mercados de seguros. Los poderes coercitivos del Estado permiten establecer esquemas impositivos destinados, por ejemplo, a reducir la desigualdad mediante la redistribución de renta (ver *dotaciones iniciales*) o a paliar problemas de *riesgo moral* (impuestos sobre el tabaco y el alcohol) y de *externalidades* (contaminación). En términos generales, y tal como se apuntó en la parte correspondiente a los tipos de intervención estatal de la sección anterior, es posible analizar las posibles mejoras que la institución del Estado puede, en principio, aportar a la sociedad cuando ocurre alguno de los fallos analizados. Sin embargo, antes de concluir que el Estado debe intervenir cada vez que se detecta un fallo en la asignación de recursos dada por algún mecanismo, deberá analizarse si el Estado puede, efectivamente, corregir este fallo. Para ello deberá estudiarse, por una parte, si dispone de los recursos materiales para hacerlo (p.e., fuerza coercitiva), y, por otra, si la propia estructura del aparato estatal permite que sean compatibles los objetivos fijados con los incentivos de los servidores públicos y funcionarios que se encargarán de recoger y transmitir la información y de tomar las decisiones. El Estado no siempre puede hacer todo lo que, idealmente, podría hacer. Debemos examinar los fallos del Estado para decidir en cada política concreta si el fallo del Estado es más o menos grave que el fallo de mercado (o de otro mecanismo) que se quiere corregir.

Los fallos del Estado

1. Incentivos

En el lado negativo, el poder coercitivo ofrece al Estado la oportunidad de restringir o eliminar la competencia en sus áreas de actividad. Cuando esto ocurre, la consecuencia inmediata es la supresión del marco de referencia que ésta brinda, lo que a su vez reduce los incentivos para usar los recursos eficientemente, promover la innovación y responder flexiblemente a los cambios en las necesidades de los ciudadanos. El problema es mayor todavía porque la disparidad de objetivos de la actuación pública hace muy difícil la evaluación de la actividad de los responsables políticos, funcionarios y otros servidores públicos. Más aún, la falta de información que sobre la actuación gubernamental dispone el público en general -bien por falta de mecanismos de comunicación, bien por su carácter altamente técnico- dificulta la fiscalización de la actuación de los representantes públicos por parte de los ciudadanos.

2. Burocracia

Una de las razones históricas por las que ciertos servidores públicos gozaban de especial protección en su trabajo era su defensa frente a represalias políticas, favoritismos y arbitrariedades. Si bien se han podido cumplir estos primeros objetivos, no es menos cierto que la protección se ha hecho excesiva al extenderse a cada vez más áreas de la función pública en donde las razones anteriores no están presentes. Los incentivos para obtener una alta productividad de un empleado no deberían ser, en estos casos, distintos de los que se dan en las empresas privadas. Los resultados de la protección excesiva son una baja productividad

(o lo que es lo mismo, una cantidad excesiva de burocracia para cada tarea), la existencia de rigideces para adaptarse a las nuevas necesidades y la falta de incentivos para mejorar el servicio, pues el salario o la probabilidad de ser despedido no dependen de criterios de calidad u otra medida de la eficiencia. Una vez que un empleado público se enfrenta a una baja probabilidad de ser trasladado o despedido, se enfrenta también a un coste muy bajo de dedicarse a actividades de presión para obtener incrementos salariales no relacionados con incrementos de productividad.

3. Grupos de presión

Fuera del sector público, la pertenencia universal al Estado y su poder coercitivo incentiva comportamientos parecidos a los anteriores, como es la existencia de grupos de presión que dedican grandes recursos para obtener un trato de favor en la redistribución de renta o para que se aprueben regulaciones beneficiosas para ellos a costa de todos los demás miembros de la colectividad. Sobre el papel de los grupos de presión se hablará con más detenimiento en la sección 5ª.

4. Corrupción

La dificultad de medir la productividad en el sector público incentiva el uso no adecuado de los fondos públicos, que tenderán a ser dedicados según las preferencias de quien dispone de ellos (p.e., dedicándolos a favorecer a familiares y amigos o a realizar clientelismo político) en lugar de serlo según los objetivos dictados por la política aceptada en ese momento. Estas actividades, así como las de sobornos por recibir contratos o exenciones de alguna oficina pública, aumentan con el tamaño del Estado y con el número de regulaciones. Cada nueva regulación que se quiera establecer debe tener en cuenta que limita una acción privada y que, por tanto, genera incentivos para obtener la exención de esta limitación. Ninguna regulación puede especificar completamente todas las circunstancias posibles en su aplicación, por lo que siempre habrá un margen de maniobra que quedará a juicio de un servidor público. Es entonces crucial evitarle la tentación de usar para sus propios fines este poder. Piénsese, por ejemplo, en los casos de corrupción que inevitablemente genera la fuerte regulación del uso del suelo, sobre todo en lo que se refiere a sus recalificaciones.

5. Inconsistencia temporal

Finalmente, la incapacidad para imponer contratos a los futuros gobiernos genera rigideces legislativas (cuanto más costoso sea anular una ley, más términos podrá imponer el presente gobierno al futuro). Estas rigideces, acaban reduciendo la flexibilidad de formular la política económica.

Hasta aquí los problemas específicos de usar mecanismos de actuación estatal. A continuación repasaremos cómo afectan a los sistemas de actuación estatal los problemas comunes a otros mecanismos, como los fallos de mercado. Cuando el Estado tiene información sobre las preferencias de los individuos, tiene poder, como ya se ha señalado, para dotar a la economía de cantidades eficientes de bienes públicos y para resolver los problemas derivados de la existencia de externalidades en la producción o en el consumo. Cuando no se tiene esta información, se presentan problemas enteramente análogos a los estudiados bajo el título general de "problemas de información" al comienzo de la sección 3ª.

6. Revelación de las preferencias

Existen mecanismos que inducen a los individuos a revelar sus verdaderas preferencias y que se basan en hacer pagar a cada individuo, no según su valoración del bien público, sino según el perjuicio que su declaración ocasione a los demás al alterar con ella la cantidad de bien público decidida. Son los llamados mecanismos de Groves o impuestos de Clarke. Los problemas de estos mecanismos son, por una parte, que su puesta en práctica puede ser compleja y, por otra, que no siempre producen resultados eficientes. Esto último ocurre porque no se garantiza que la recaudación con este mecanismo sea suficiente para financiar la cantidad decidida de bien público. La diferencia, si se carga a los presupuestos generales, altera la carga impositiva de los individuos, que, de ser prevista, distorsionará los incentivos de la primera etapa del mecanismo e inducirá el comportamiento estratégico de no revelar las verdaderas preferencias. En caso de que la cantidad recaudada con el mecanismo fuera mayor tendríamos problemas análogos. Para evitar esto, la diferencia entre la recaudación y la financiación no debe repercutir en los individuos (ni directa ni indirectamente) lo que resulta ineficiente. Además, para que los individuos revelen sinceramente sus preferencias con estos mecanismos, se requiere que la valoración del dinero por parte de los individuos no sea distinta antes y después del impuesto (una peseta adicional antes del impuesto es tan importante como esa misma peseta añadida después de pagarlo -técnicamente ésta es la hipótesis de preferencias lineales en el dinero). Ambos problemas son menos importantes cuanto menor es el coste del impuesto de Clarke-Groves con respecto a la renta total. Dicho de otra manera, si el peso de los bienes públicos para cuya provisión usaremos el mecanismo de Clarke-Groves no es muy grande con respecto al producto total de la economía, podríamos considerar estos problemas como menores.

7. Riesgo moral

En la sección correspondiente al *riesgo moral* ya se advirtió que la ineficiencia en presencia de este problema es independiente de quién realiza el contrato, sea una empresa privada o el Estado. Sin embargo, el Estado tiene algunas ventajas porque puede gravar con impuestos determinadas acciones, tal como se indicaba al comienzo de esta sección, aunque esto no resuelva la ineficiencia completamente. Finalmente señalemos que, como consecuencia de que los empleados o representantes públicos tienen, tal y como apuntábamos antes, prioridades en general distintas a los objetivos sociales, cada nueva tarea asignada al Estado generará un nuevo problema de *riesgo moral*.

8. La agregación de las preferencias

Hasta ahora, partiendo de las preferencias individuales, hemos postulado la conveniencia de que los mecanismos de asignación de recursos de la economía sean eficientes en el sentido de que agoten las posibilidades de mejorar la situación de todos los individuos respecto a una situación inicial. Esta situación de referencia debe ser anterior al momento en que se definen los derechos de propiedad, pues a partir de este momento son posibles los intercambios y contratos voluntarios, así como la renuncia a ciertos derechos en favor de un agente supraindividual que fuerce la dotación de bienes públicos, etc. Mientras esto sea así, cada nueva decisión podrá ser entendida como resultado de un contrato social. Sin embargo, no hay una única manera de distribuir las ganancias potenciales derivadas de las actividades económicas. ¿Es posible derivar de cualesquiera preferencias individuales una manera de ordenar todos los posibles repartos de estas ganancias? Una primera propiedad que quisiéramos mantener es que las asignaciones elegidas socialmente deben ser eficientes (en caso contrario habría recursos que, empleados de otra manera, podrían mejorar a todos).

En 1951, Arrow publicó el estudio pionero de este problema. A la propiedad anterior de eficiencia añadió otras tres: El sistema de valoración social debe dar lugar a unas preferencias sociales que satisfagan una mínima coherencia (técnicamente, que sean completas, reflexivas y transitivas), las preferencias entre dos alternativas deben depender solamente de las preferencias de los individuos sobre estas dos alternativas y, finalmente, no debe existir un dictador que imponga sus preferencias. Arrow demostró la imposibilidad de obtener preferencias sociales que cumplan estas cuatro condiciones. Este resultado, conocido como el teorema de imposibilidad de Arrow, no es más que el primero de una serie de resultados negativos en la dirección de encontrar una función de bienestar social. Interpretado de manera pesimista, el teorema de imposibilidad de Arrow indica que es imposible evitar un cierto grado de arbitrariedad en la elección social. Hay razones, sin embargo, para ser moderadamente optimistas.

En primer lugar, en muchas aplicaciones prácticas no importará tanto ordenar completamente todas las oportunidades como detectar, por así decirlo, las mejores. Segundo, no siempre necesitaremos garantías de que las propiedades se cumplan para todas las posibles preferencias individuales, sino sólo para aquellas que cumplan algunos requisitos que parecen razonables en el caso de que se trata. Ejemplos de estas aplicaciones pueden ser casos de bienes públicos que todos los individuos valoran positivamente, o de bienes privados o públicos cuya asignación eficiente tras incorporar alguna restricción adecuada es esencialmente única. Un ejemplo de restricción de este tipo es que los individuos no empeoren con respecto al nivel de satisfacción obtenido si renuncian, individualmente o en grupos, al intercambio.

Finalmente, otra alternativa consiste en abandonar la propiedad de que la preferencia social entre dos alternativas dependa solamente del orden en que las consideran los individuos. Esto supone aceptar que la elección social pueda depender de la escala con que mide la satisfacción de algún individuo o de la intensidad con que las distintas alternativas son preferidas por los individuos, que a su vez implica que se comparen los niveles de satisfacción de distintas personas. Encontrar una manera convincente de realizar esta comparación (por ejemplo, que satisfaga ciertas nuevas propiedades que los individuos puedan aceptar ex-ante) es una de las tareas de la investigación económica actual en esta área. Volveremos a referirnos a estos temas en la sección 5ª, donde se analizarán, en un contexto de provisión de seguros, distintos criterios de evaluación.

Los trabajos de D'Aspremont (1985) y Ruiz Castillo (1994) muestran un repaso de esta área de investigación. El primero presenta los problemas y conclusiones que se obtienen con el uso de distintos axiomas en la construcción de una función de elección social. El segundo ofrece una visión exhaustiva del tipo de funciones de elección social basadas más generalmente en las preferencias y en características de los individuos que se obtienen al adoptar algún criterio de evaluación de la desigualdad para, a partir de ahí, hacer implícitas las comparaciones interpersonales y, a la vez, ofrecer un marco operativo para el análisis empírico.

V. Grupos de riesgo, eficiencia y valoración

A menudo se observan acciones estatales que claramente benefician a un grupo muy concreto de individuos a expensas de todos los demás. Nos referimos a casos como medidas antidiscriminatorias, atención a minusválidos de nacimiento, y otros en los que es difícil pensar cómo los individuos que no pertenecen a estos grupos pueden estar de acuerdo en dedicarles parte de su renta. El altruismo es, sin duda, un sentimiento que existe en gran parte de los individuos y que explicaría fenómenos de este tipo. Si ésta es la única conducta que justifican las acciones mencionadas, el problema es el tratado en la sección dedicada a las *dotaciones iniciales*, y sería equivalente al de encontrar el nivel de igualdad óptimo dadas las preferencias altruistas de los individuos considerando que tal nivel de igualdad tiene las características de un *bien público*. Hay, sin embargo, razones que hacen sospechar una complejidad mayor.

Dos tipos de argumentos se han usado como justificación. El primero podría resumirse así: Si en la sociedad hay varios grupos de individuos, cada grupo puede estar dispuesto a favorecer a alguno de los demás si en un futuro le corresponde también a él ser beneficiado por el resto. Ejemplos claros de esta situación son la dotación de bienes públicos locales sufragados con presupuestos generales. Los habitantes de un barrio están dispuestos a que parte de sus impuestos se dediquen a proveer de alumbrado público a otro barrio porque saben que su propio alumbrado se paga con dinero de todos. No hace falta ningún supuesto altruista para explicar este comportamiento. Lo importante es que cada grupo reciba como media tantos recursos como los que aporta. Un ejemplo en el que esto no ocurre lo constituyen los privilegios que dan poder de mercado a distintos grupos y, en general, cualquier política que impida alcanzar producciones o intercambios eficientes.

El otro argumento es más abstracto. Propone que hay situaciones adversas para algún determinado grupo tales que, si bien es verdad que una vez que ocurren no hay razón por la que los demás tengan especial interés en proteger al grupo perjudicado, antes de conocer la identidad de este grupo todos quisieran asegurarse un compromiso de ayuda mutua. Esta es la misma idea en que se basan los seguros. La novedad que presenta es que las circunstancias y los grupos afectados pueden ser de una naturaleza que haga difícil o imposible contratar privadamente cantidades eficientes de estos seguros, de manera que el Estado debería forzar ciertos seguros obligatorios.

Estos argumentos ofrecen consideraciones muy importantes a la hora de evaluar distintas políticas. Para comprender su alcance vamos a desarrollar a continuación un pequeño ejemplo. Sea una población con dos tipos de individuos, los de bajo y los de alto riesgo. Cada agente dispone de una renta inicial y se enfrenta a una probabilidad de sufrir una determinada pérdida, sin embargo la probabilidad es mayor para los de alto riesgo. Estudiemos dos situaciones, una primera de seguro universal obligatorio basado en el riesgo medio de la población y una segunda en la que opera el mercado de seguros en competencia perfecta.

Para que un seguro tenga sentido debemos suponer que los individuos son aversos al riesgo, esto es, que prefieren pagar algo más que su pérdida media (la pérdida total multiplicada por la probabilidad de que ocurra, que es distinta según su grupo de riesgo) por un seguro que les proteja de esa pérdida. Así, si el riesgo es de perder con probabilidad del 50% una propiedad valorada en 20 millones de pesetas, la valoración personal de esta

propiedad no tiene que ser de 10 millones, sino de alguna cantidad sensiblemente inferior. Para una compañía de seguros o para la población en su conjunto esta propiedad vale 10 millones, puesto que el riesgo de esta propiedad se compensa con el riesgo de todas las demás.

Caso 1º. Seguro universal obligatorio.

La pérdida media en la población es, despreciando por simplicidad los costes de operación y los beneficios, el precio mínimo único por póliza del seguro o, si se quiere, el impuesto de tanto alzado que financia este seguro, en caso de ser provisto públicamente.

Caso 2º. Seguros en condiciones de competencia perfecta.

Añadiremos el supuesto adicional de que el tipo o grupo de riesgo al que pertenece un individuo es información privada. En estas condiciones, el equilibrio competitivo ocurre con dos tipos de pólizas de seguro ofrecidas por los aseguradores, una más atractiva para los individuos de alto riesgo y la otra más atractiva para los de bajo riesgo, pero con la característica de que esta última no ofrece una cobertura total. Para entender por qué esto es así, piénsese que el precio de un seguro completo debería costar más a un individuo de alto riesgo. Como el asegurador no puede distinguir a los individuos por su tipo de riesgo, no podrá ofrecer el mismo seguro a distintos precios (todos comprarían al precio barato, asegurando ser individuos de bajo riesgo). Sabido esto, el asegurador sólo podrá vender el seguro completo al precio adecuado para los de alto riesgo. Los de bajo riesgo podrán considerar que el precio es muy alto y no asegurarse o hacerlo parcialmente.

Criterio 1. La compensación

Es inmediato comprobar que dadas las dos alternativas de seguro universal obligatorio y equilibrio de mercado con pólizas separadas (que llamaremos caso "Separados"), los individuos de bajo riesgo preferirán el segundo y los de alto riesgo el primero (siempre van a pagar la pérdida media, que es menor medida para toda la población que para los de su grupo). Es también relativamente sencillo demostrar que los de alto riesgo pueden compensar a los de bajo riesgo por estar en el caso de seguro universal obligatorio de manera que todos mejorarían en el paso del caso "Separados" al "Universal". Este criterio presenta el problema insalvable de que, si la compensación es posible, ello implica que se pueden distinguir los tipos.

Criterio 2. El velo de la ignorancia

Para aplicar este criterio (Rawls, 1972), pensemos en el siguiente esquema: En el momento cero nadie conoce su tipo, en el momento uno el tipo de cada individuo es revelado de manera privada y en el momento dos ocurrirá el equilibrio de mercado "Separados" o el caso "Universal" obligatorio. Sabemos la situación que preferirá cada tipo en el momento uno, ¿qué podemos decir en el momento cero? Para responder a esta pregunta necesitamos tener definidas las preferencias en el momento cero y que éstas sean contingentes al estado de la naturaleza del período uno -es decir, contingentes al suceso de encarnarse en un tipo de alto o de bajo riesgo. Desgraciadamente, la raíz del problema es, precisamente, la carencia de esta información. Un primer intento de resolución puede ser considerar a los individuos como idénticos (en sus preferencias, no en la probabilidad de riesgo a la que se enfrentan). De esta manera, la pregunta no solo está bien formulada sino que la respuesta no dependerá de cómo representemos exactamente a este individuo típico. La conclusión es que, antes de conocer el

riesgo a que está sujeto, todos preferirán el seguro universal obligatorio. Este resultado sólo depende de que los individuos sean aversos al riesgo.

El problema fundamental con este supuesto está, no tanto en que los individuos del mismo tipo tengan la misma función de utilidad -no hay ninguna comparación entre dos individuos del mismo tipo- como en que la función de utilidad no dependa del tipo. ¿Cuán razonable es esto último? Ilustremos el problema con dos ejemplos.

Ejemplo 1. Sea p la probabilidad a priori de desarrollar una determinada enfermedad. Supongamos ahora que es posible realizar un análisis cuyo resultado permita una evaluación más exacta de esta probabilidad, de manera que la población quedaría dividida en grupos de riesgo. El análisis anterior nos permite anticipar que todos los individuos, antes de conocer el resultado (el tipo), preferirán un seguro "Universal" obligatorio que cubra los gastos médicos, laborales, etc. que se deriven de padecer esta enfermedad siempre y cuando estos costes no varíen mucho entre los distintos individuos. En este particular ejemplo, no parece haber problema con que una persona agregue sus utilidades en cada caso (bajo o alto riesgo), ni tampoco con que la función de utilidad sea la misma en cada caso.

Ejemplo 2. Consideremos el ejemplo anterior pero suponiendo ahora que p depende del sexo de la persona. En este nuevo contexto, ¿qué sentido tiene pensar en un estado anterior al conocimiento del tipo? o, de otra manera, ¿qué sentido tiene pensar que antes del individuo -antes del momento uno- existe un ente que no conoce el sexo en que se va a encarnar y que, por lo tanto, prefiere un seguro "Universal"?

El primer ejemplo nos muestra el campo de posible aplicación del principio del "velo de la ignorancia", el segundo nos muestra sus límites. La sociedad concreta en la que deben tomarse las distintas decisiones de hasta dónde llegar en los principios de igualdad, solidaridad y seguridad, debe tratar, en numerosas situaciones, con individuos ya encarnados en sus tipos. Una posible manera de llevar un poco más lejos, en la dirección del segundo ejemplo, la aplicación del criterio resultaría de considerar la pregunta sobre qué tipo de instituciones se quiere legar a las generaciones futuras o, por decirlo más emotivamente, a los hijos. En la medida que su bienestar sea un argumento de la propia función de utilidad, así tendrá fuerza el argumento. De esta manera, un futuro padre puede estar interesado en la existencia de leyes que eviten la discriminación por razón sexo, a pesar de que a él no le afecte personalmente esta discriminación, dado que no puede controlar el sexo de sus hijos. Medidas favorables a proteger a personas incapacitadas de nacimiento pueden ser justificadas con este argumento. A medida que el tipo o factor de riesgo sea conocido o controlable, el argumento pierde fuerza. Así, el velo de la ignorancia no es muy útil para convencer a una colectividad sobre la inconveniencia de mantener actitudes de discriminación racial y xenofobia.

Un último ejemplo que ilustra los problemas en que entra este criterio lo trata el propio Rawls (1972, p167), que considera el caso de un esclavo que se queja de su condición. Su amo justifica su posición ante él de la siguiente manera: "Si se hubiera pedido tu acuerdo para una estructura social sin conocer cuál sería tu puesto en esta sociedad, habrías estado de acuerdo en una sociedad esclavista, porque los beneficios de ser un poseedor de esclavos serían mayores para tí que los costes de ser un esclavo. Aunque te encuentres ahora en la posición de esclavo, no tienes una causa justa de queja." Rawls niega que hubiera sido posible

llegar al acuerdo de una sociedad esclavista, pero da como válido el argumento en caso de que, efectivamente, tal sociedad hubiera podido acordarse en un primer lugar. Hay, sin embargo, por lo menos dos razones para no aceptar esta versión del velo de la ignorancia. La primera la recogemos de Binmore (1994), a quien debemos el haber llamado la atención sobre este ejemplo y la argumentación que Rawls realiza sobre él. Según Binmore, el argumento no tiene valor porque da por hecho que la fuerza de un contrato deriva del hecho de haberlo asumido por las partes, con independencia de los mecanismos de que se disponga para imponer el compromiso a la otra parte. Si no hay manera de hacer cumplir un contrato, éste carece de fuerza. Aunque el esclavo actual hubiera dado su palabra de respetar el reparto de papeles a que diera lugar el establecimiento de la sociedad esclavista, no es posible contar con su conformidad si no es más que su palabra lo que le ata a su condición actual. La segunda razón se fundamenta en el hecho de que tal situación inicial nunca ha existido y, aunque fuera cierto que, de haber existido, ambas partes hubieran estado de acuerdo en firmar el contrato, queda sin resolver cuál es la lotería que determina el reparto de los papeles. Es cierto que ambos hubieran aceptado que fuera la lotería de la vida; pero, por la misma razón, cualquier otra hubiera valido; entre ellas un sorteo el día de la fecha de la discusión anterior entre el esclavo y el amo. Si un juez debiera decidir sobre la legalidad de cualquiera de las situaciones, no encontraría base alguna en los argumentos del velo de la ignorancia al no estar firmado en ninguna parte cuál es la lotería que reparte los papeles. O bien en esa sociedad el tema de la esclavitud está legislado (permitiendo o prohibiendo su existencia) y entonces el problema del juez se reduce a resolver si la compra de ese esclavo concreto está amparada por el derecho, o bien no lo está (o por lo menos, no con suficiente claridad como para resolver directamente el conflicto). En ese caso el juez deberá deducir de principios más generales si la situación es legal o bien solicitar una ley clarificadora al poder legislativo. En cualquiera de los casos, para que la decisión tomada respete la soberanía de los ciudadanos, se deberá basar en las preferencias actuales de éstos, incluyendo los supuestos amo y esclavo del caso concreto que nos ha ocupado.

Como conclusión, en el mejor de los casos, la consideración de las generaciones futuras es sólo un argumento parcial si se quieren justificar, con criterios racionales basados en las preferencias individuales, políticas de protección social o de solidaridad. En el peor de los casos esta consideración es irrelevante. Debemos añadir que, en cualquier caso, estamos pagando el precio de comparar la satisfacción o utilidad de los distintos tipos posibles de hijos. En un ejemplo anterior, el futuro padre está comparando la función de utilidad de una posible hija con la función de utilidad de un igualmente posible hijo.

Criterio 3. La disposición a pagar

Es posible demostrar que la cantidad máxima de dinero que los de alto riesgo están dispuestos a pagar por pasar del caso "Separados" al "Universal" es mayor que la cantidad mínima que están dispuestos a recibir los de bajo riesgo por permitir este cambio. Si el estado de partida es el "Universal" los de bajo riesgo no estarían dispuestos a pagar lo necesario para que los de alto riesgo les permitieran pasar al "Separados".

Así, pues, hay una disposición a pagar neta positiva por cambiar del caso "Separados" al "Universal". La pregunta que nos plantearemos es si este resultado es suficiente para preferir el seguro universal, o si lo es con algunas condiciones añadidas. Dicho de otra manera; ¿en qué sentido se puede decir que el caso "Universal" es más eficiente o más

preferido socialmente? Será útil tener presente que no estamos suponiendo problemas de riesgo moral.

Becker (1983) ha desarrollado un modelo sobre la influencia de los grupos de presión que puede ser aplicado a nuestro caso. Según sus propias palabras, "la hipótesis básica del análisis es que los impuestos, subsidios y regulaciones y otros instrumentos políticos se usan para aumentar el bienestar de los grupos más influyentes" (Becker, 1983, p. 386). En su modelización, el equilibrio se obtiene cuando la presión para incrementar los subsidios iguala la presión opuesta para reducir los impuestos. Para cada grupo el coste marginal de aplicar presión iguala la ganancia marginal de reducir impuestos o aumentar subsidios. Los resultados que se siguen de este análisis se pueden resumir en que los grupos que pueden ser subsidiados con pocos recursos obtienen mejores resultados. Traducido a un problema de acción pública para aliviar fallos de mercado, en ausencia de riesgo moral, implicaría que "políticas que aumentan la eficiencia tienen mayor probabilidad de ser adoptadas que políticas que disminuyan la eficiencia" (Becker, 1983, p. 384). Pero la implicación es más general y, usando la disposición a pagar como una medida de las posibles ganancias de ejercer presión, serían las políticas que tienden a disminuir la disposición neta a pagar por cambiar el modelo de organización social aquellas que se adopten con mayor probabilidad. Estas políticas incluyen las que aumentan la eficiencia -provisión de bienes públicos, reducción de la emisión de externalidades negativas, etc.- y las que tienden a proveer un seguro "Universal" en el sentido arriba descrito.

Conviene hacer varias matizaciones. Es cierto que cada asignación ineficiente de recursos generará una disposición a pagar por resolverla, pero también es cierto que en situaciones de eficiencia es posible encontrar que un grupo está dispuesto a dedicar recursos si con ello obtiene ciertas ventajas sobre los demás (por ejemplo, una concesión en exclusiva). Para que los intereses de este grupo no prevalezcan sobre los generales, debería contrastarse con la disposición a pagar por parte de los demás agentes por no otorgar esta ventaja. De otra manera, para que los grupos de presión actúen en la buena dirección, todos deben ser igualmente probables y deben ser igual de eficientes a la hora de llamar la atención sobre las consecuencias para ellos de determinada política. Normalmente esto no es así y los grupos de presión tienen más fuerza o son más probables entre los individuos más ricos o más educados, entre las empresas y entre los trabajadores sindicados de grandes empresas y menos entre los consumidores, los trabajadores no sindicados y los desempleados.

De aquí no se sigue que el seguro "Universal" sea más eficiente, ni que deba ser preferido por el Estado frente al caso "Separados", sino que una sociedad cuyas instituciones favorezcan el seguro "Universal" sería más estable según este modelo.

Comparación entre los distintos criterios

Cada criterio tiene su campo de aplicación y, en caso de ser aplicables en un mismo entorno, pueden implicar recomendaciones distintas. El criterio de la compensación, ya vimos, precisa del conocimiento de los tipos de individuos, con lo que obvia el problema fundamental de la falta de información. Podemos pensar en una revisión del criterio para llegar al criterio de compensación potencial, según el cual sólo sería necesario que la compensación fuera posible en caso de tener información, sin necesidad de llevarla a cabo. Este criterio serviría, en teoría, para analizar cualquier situación, pues la compensación no necesita hacerse a través de rentas,

sino que puede hacerse directamente con los bienes y servicios disponibles en cada situación (veremos la importancia de esto enseguida).

El criterio del velo de la ignorancia es aplicable cuando se puede concebir fácilmente un momento en el que uno no conoce su grupo de riesgo. El criterio de la disposición a pagar requiere tener bien definidos los precios para que la cantidad de dinero que se ofrece a pagar tenga un valor real definido. Esto ocurre trivialmente cuando sólo hay un bien (como en el ejemplo del seguro con el que se iniciaba esta discusión). Si se trata de decidir entre dos alternativas que no afectan demasiado al conjunto de la economía, los precios relativos no se verán muy afectados y servirán de base para la valoración real. Aún si el efecto en el conjunto de la economía es grande, es posible aplicar el criterio si existe el marco de referencia de los precios internacionales, es decir, si el país en cuestión no impone demasiadas trabas al comercio con el resto del mundo. Si es el caso contrario y los precios relativos se alteran, nos enfrentamos al problema de elección de la base de precios para dar un valor real a una determinada renta. En el primer caso, con precios de referencia claros, la valoración de los bienes no cambia y el criterio de la disposición a pagar coincidirá con el de la compensación. En el segundo, el criterio de la disposición a pagar es poco menos que inaplicable mientras que el criterio de la compensación está bien definido; pero puede presentar problemas añadidos, como el que dos situaciones sean cada una mejor que la otra según este criterio y otras paradojas (una exposición más detallada de estos problemas puede verse en d'Aspremont (1994)).

Cuando son aplicables en una misma situación, los criterios de la disposición a pagar y del velo de la ignorancia pueden ser distintos: En el ejemplo analizado, si los individuos de bajo riesgo en realidad son de riesgo nulo (no se enfrentan a ninguna pérdida) y, consecuentemente, no necesitan seguro (o, dicho de otra manera, están ya completamente asegurados), tenemos que el caso "Separados" no es eficiente ex-ante, de acuerdo con el criterio del velo de la ignorancia. Sin embargo, dado que la disposición a pagar neta por pasar al seguro "Universal" es nula, sería una situación estable según el criterio de la disposición a pagar.

Los criterios examinados son solo tres entre una multitud de propuestas en la literatura. Todos tienen en común el interés de basar la decisión social en las preferencias individuales; pero, como es evidente, a este requerimiento hay que añadir algún otro para identificar una función de decisión social a la manera de Arrow, como se vio en la sección anterior. Los que se han expuesto en esta sección ilustran una variedad de problemas a los que se debe enfrentar la sociedad a la hora de agregar preferencias individuales, una vez que está advertida del teorema de imposibilidad de Arrow. El criterio de la compensación y similares son incompletos. El de la disposición a pagar, no sólo es aplicable en muy contadas ocasiones y para resolver cuestiones menores, sino que implícitamente asume que se debe valorar por igual la disposición a pagar de cada individuo. El velo de la ignorancia es de difícil aplicación sin preferencias a priori.

Discriminación

Toda la discusión anterior se adapta fácilmente a una situación de discriminación en la que el grupo de alto riesgo es el discriminado (con probabilidad alta) mientras que el de bajo riesgo no se enfrenta a ninguna pérdida por esta causa.

Bienes públicos locales

Cuando hay problemas para identificar a los individuos que se benefician de los bienes públicos locales, podemos hablar de tipos (definidos por dos dimensiones según contribuyan a su provisión -posiblemente a la fuerza, mediante impuestos locales o generales- y según se beneficien del bien). De esta manera estamos en el lenguaje de la sección anterior.

Riesgo moral

La situación general que implica la posibilidad de que el agente pueda afectar su propio riesgo a un coste, es que el nivel de renta total disminuiría con la igualdad. Si a cada individuo se le garantiza la renta media independientemente del esfuerzo que realice, se anulan sus incentivos para que evite accidentes o para producir renta. Un seguro "Universal" implicaría una renta demasiado baja mientras que situaciones de seguro parcial darían rentas medias más elevadas, pero con una mayor desigualdad (un mayor riesgo de pertenecer al grupo menos favorecido). Esto se debe a que el esfuerzo no es directamente observable, así que el salario de cada individuo dependerá del resultado de su trabajo, el valor añadido generado por él. Pero este valor no depende solamente del esfuerzo, sino también de otros factores como las habilidades personales y de circunstancias que están fuera del control de cada uno. Así, aunque todos los individuos decidieran realizar el mismo esfuerzo, habría desigualdades de renta. La elección estará, en términos muy generales, entre distintos niveles de igualdad y de nivel medio de renta. El criterio del "velo de la ignorancia" entra ahora en nuevos problemas puesto que, aún cuando tenga sentido considerar las preferencias antes de conocer el tipo, distintos "entes" podrán tener distintas preferencias en el espacio descrito (nivel medio de renta y nivel de desigualdad) y serán, por tanto, de distinto tipo. Podemos ir más lejos con el criterio y proponer "protoentes" que pueden encarnarse en "entes". Pero ¿cómo atribuir preferencias al protoente? El criterio de la "disposición a pagar" nos daría, en los mismos contextos anteriores, una elección definida.

VI. Solidaridad y responsabilidad

Todos los temas abordados en este trabajo han estado guiados por el interés de detectar los problemas a la hora de satisfacer los deseos y necesidades de los individuos que componen una sociedad. Es hora de ofrecer una conclusión donde se clarifique cómo la comprensión de los problemas tratados (distribución, incentivos, eficiencia, información, etc.) puede ayudar a definir las áreas de solidaridad y de responsabilidad, justificando así el título del trabajo. La primera dificultad estriba en el uso de una definición adecuada de las palabras solidaridad y responsabilidad.

El diccionario de la Real Academia define solidaridad como la adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros. En la entrada correspondiente a la palabra responsabilidad encontramos varias acepciones, entre ellas: 1: Calidad de responsable. 3: Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. 5: Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. Finalmente, el diccionario define responsable como obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Estas acepciones sin duda coinciden en mayor o menor medida entre los interlocutores de cualquier conversación que use estos términos, y también con las definiciones dadas en otros diccionarios. No son, en cambio, lo suficientemente precisas como para resolver si actuaciones concretas merecen ser llamadas solidarias o no. Tampoco nos dicen cuál es la mejor manera de ser solidario o responsable. No es un objetivo de este trabajo defender que las cosas sean llamadas de determinada manera; nuestros antepasados no escondieron conceptos sutiles detrás de las palabras para que, al encontrarlos, podamos responder a las cuestiones anteriores. El análisis realizado en este trabajo debe servir, en todo caso, para realizar una tarea inversa; la de llenar de contenido algunos conceptos que pueden ser identificados con los términos que nos preocupan en esta última sección y sobre los que podamos ofrecer respuestas allí donde el diccionario guarda un discreto silencio.

Si bien usaremos la palabra responsabilidad en la línea de las acepciones del diccionario de la Real Academia, matizaremos algo la definición de solidaridad para adecuarla al lenguaje que venimos utilizando en este trabajo. Por solidaridad entenderemos el interés de cada individuo en el bienestar de los demás y su expresión concreta será el nivel de igualdad entre los individuos de la sociedad. Antes de definir el tipo de situaciones que pueden entrar dentro del dominio de cada uno de estos conceptos conviene tener presente una visión general de cuál es el conflicto entre ellos.

El mayor grado de solidaridad que pueda darse en una sociedad ocurrirá cuando todos los individuos satisfacen en la misma medida sus deseos y necesidades. Tres problemas surgen inmediatamente. El primero es cómo medir el grado de satisfacción de cada persona, el segundo es la falta de incentivos que se generaría en una sociedad completamente igualitaria (*riesgo moral*). El tercero es que, incluso en ausencia de los dos problemas anteriores, sólo se podría justificar una igualdad absoluta en la sociedad como el acuerdo a que se hubiera llegado tras el "velo de la ignorancia". Si se ha de llegar a un acuerdo sobre el grado de solidaridad en una sociedad en la que los individuos conocen parte de sus características (p.e., *dotaciones iniciales*), el resultado nunca será de igualdad absoluta a no ser que ésa sea la prioridad de los individuos más favorecidos.

El grave problema de riesgo moral en una sociedad completamente igualitaria origina que el bienestar de cada persona deba estar ligado (tal vez no exactamente, sino con varias correcciones) a su esfuerzo por conseguirlo. Esto posibilitará una creación de riqueza mayor a cambio de una cierta desigualdad. Aceptar algo de riesgo a cambio de mayores niveles generales de bienestar puede ser una opción aceptada por todos, incluso apelando al principio del velo de la ignorancia. Un buen padre dedicará recursos a la educación y salud de sus hijos, se preocupará de relacionarlos públicamente y de presentarles buenas posibilidades de trabajo en la medida que le sea posible; pero nunca les garantizará que su renta será una y fija para el resto de sus vidas, aunque esta renta sea muy alta y pueda pagarla. Una acción así inhibiría toda iniciativa y ambición personal de los hijos. Lo que no desearía un padre para sus hijos tampoco lo debe desear el conjunto de la sociedad para cada uno de sus miembros. Por este tipo de razones, no son los resultados (o bienestar final) lo que normalmente se propone como objeto de igualdad, sino alguna otra variable que tenga que ver con las situaciones iniciales.

¿Qué debe igualar una sociedad solidaria? Distintas propuestas incluyen, además de la anterior de igualar el bienestar final, los "bienes primarios" (expresión de Rawls, que viene a significar lo que hemos llamado bienes preferentes en este trabajo), "recursos" definidos de una manera amplia que pueda recoger el talento y la capacidad y "oportunidades de acceso a bienestar" (véase, p.e., Coleman, 1975; Dworkin, 1981a y 1981b y Roemer, 1986). Cuál de estas propuestas, si alguna, es la adecuada dependerá de la percepción de los individuos y de sus preferencias. Es decir, de cuál de ellas se identifica mejor con lo que "normalmente" se entiende por igualdad. Usualmente, sin embargo, las ideas de igualdad y solidaridad son tan generales y poco prácticas como las ofrecidas por el diccionario. Es tarea de filósofos, economistas, sociólogos, etc. examinar distintas propuestas y estudiar sus implicaciones para ofrecerlas a la opinión pública (o a sus representantes) que las aceptará o rechazará según se identifique con ellas y según entienda los problemas derivados de su aceptación.

Una característica general de las propuestas más aceptadas es, en palabras de Roemer que "la sociedad debería indemnizar a la gente contra malos resultados que sean consecuencia de causas fuera de su control; pero no contra resultados que son consecuencia de causas que están bajo su control y, por tanto, de las que es responsable". Queda, entonces, detectar cuáles son estas circunstancias.

Repasando las distintas secciones de este trabajo podemos hacer un listado preliminar (a la espera de una opinión social o política sobre él) de circunstancias fuera del control personal que influyen en el bienestar final:

- Dotaciones iniciales (la herencia genética y de riqueza, los niveles de salud y educación adquiridos antes de la mayoría de edad y el ambiente social vivido en ese período).
- Información sobre el conjunto de oportunidades disponible o sobre temas especializados.
- Determinadas facetas de las preferencias personales, como las moldeadas por la educación y ambiente familiar, las preferencias resultado de la adicción y las preferencias en momentos de no responsabilidad (el yo-niño o el yo-enfermo mental).

Los niveles de responsabilidad tendrán su dominio en las decisiones tomadas fuera del ámbito anterior, es decir en los resultados que se derivan de las acciones personales (compra

y venta de bienes, firma de contratos, adquisición de nueva educación o información, inversión en salud, etc.) que son consecuencia de las siguientes circunstancias:

- Preferencias en general
- Racionalidad
- Creencias tras recibir información adecuada

Frecuentemente se apela a la solidaridad colectiva para la realización de un proyecto público. Sin entrar a discutir si el término solidaridad está empleado correctamente en este caso, diremos que no tiene el mismo empleo que el dado en esta sección. Un individuo determinado no es, desde luego, responsable de que un bien público no esté provisto en su nivel adecuado. Sin embargo, la solución no es compensar a este individuo por la pérdida de bienestar que este hecho supone, sino la de usar del aparato coercitivo del Estado para recaudar los recursos necesarios para su provisión. De igual manera, cualquier pérdida de bienestar que fuera consecuencia de un fallo de mercado tradicional o de un fallo del Estado no debería ser compensada solidariamente, sino que es el fallo particular el que debe ser corregido en la medida de lo posible.

En cuanto a los problemas de información, consideremos los distintos casos según el conocimiento del tipo o grupo de riesgo. Si éste es conocido y no controlado por el individuo y observable por la sociedad, constituye una circunstancia indemnizable según el principio enunciado. Si el tipo no es observable por la sociedad, aunque no sea responsabilidad del individuo, no hay manera de ofrecer una indemnización adecuada por este hecho (véase el apartado de *selección adversa*). Si el tipo es controlable en cierta medida por el individuo, pero el control (o esfuerzo) realizado por el individuo no es directamente observable, de nuevo no es posible una indemnización adecuada, al no poderse separar qué parte del resultado se debe al esfuerzo del individuo y qué parte es ajena a su control (*riesgo moral*).

Roemer (1993) propone un modelo pragmático para cuantificar el grado de responsabilidad que un individuo está ejerciendo en, por ejemplo, reducir determinado riesgo para, según esta medida tener derecho a mayor o menor indemnización de acuerdo con preferencias sociales que valoran cierta medida de igualdad. El modelo no presupone cuál es el objeto cuya igualdad se pretende (bienestar, autorrealización, etc.). En sus palabras, su propuesta es que

"la igualdad de oportunidades por X se mantiene cuando los valores de X para todos aquellos que ejercen un grado comparable de responsabilidad son iguales, al margen de sus circunstancias. Dos personas tienen las mismas circunstancias si comparten un conjunto de características socioeconómicas y genéticas, donde la elección de ese conjunto *por la sociedad* refleja la visión de la sociedad de los factores que afectan las elecciones de una persona y sobre los que no tiene control. El complemento "por la sociedad" está enfatizado porque lo que describo es un algoritmo por el que una sociedad, con sus opiniones particulares sobre hasta qué punto las personas pueden superar sus circunstancias por actos de voluntad, puede implementar un igualitarismo de oportunidades consonante con sus opiniones. En este sentido mi propuesta es política y no metafísica."

El paso siguiente es dar sentido a la expresión "grado comparable de responsabilidad". Roemer ilustra con varios ejemplos su propuesta. Aquí consideraremos sólo uno, que trata sobre la decisión social de dedicar recursos médicos para el tratamiento de cáncer de pulmón contraído por el hábito de fumar. Algunas de las circunstancias que inciden en la decisión de fumar están fuera del control del individuo (p.e., ocupación, raza, género, padres fumadores y nivel de renta), mientras que otras serán de responsabilidad personal. Una vez decididas por la sociedad cuáles son las circunstancias de las que un individuo no es responsable a la hora de decidir cuánto fumar, se divide a la población entre tipos que comparten las mismas circunstancias (p.e., nivel parecido en las características apuntadas antes). Dentro de cada tipo encontraremos una distinta distribución estadística sobre el número de paquetes de tabaco fumados. La idea es que dos personas que están en la mediana de su tipo, están ejerciendo un grado comparable de responsabilidad, de manera que si los gastos de una están cubiertos en una determinada medida, también deben estarlo en esa misma medida los de la otra. Más generalmente, dos personas han ejercido un nivel comparable de responsabilidad si ambas están en el mismo percentil de la distribución de su tipo. Conviene hacer hincapié en que la división en tipos se hace para cada problema. Si, por ejemplo, quisiéramos indemnizar por igual niveles semejantes de responsabilidad en los accidentes laborales, la ocupación sería sin duda una variable de control individual.

El modelo anterior responde a la pregunta de cómo comparar niveles de esfuerzo basándose en variables observables. No responde a la cuestión de cuál es la indemnización óptima para cada nivel de esfuerzo así medido. Para ello habría que formular problema de maximización de bienestar (con impuestos y transferencias como variables de decisión) con la restricción de que individuos en el mismo percentil tengan el mismo bienestar. Tal tarea no siempre es posible, por lo que Roemer argumenta a favor de maximizar el bienestar esperado del individuo en la mediana del peor tipo.

REFERENCIAS POR TEMAS

Los artículos y libros mencionados en el texto aparecen precedidos de un asterisco (*).

Desigualdad:

Becker, G. and N. Tomes, 1986, "Inequality, Human Capital and Fall of Families," in *Approaches to Social Theory*, ed. S. Lindenberg, J. Coleman, and S. Nowak, New York: Rusell Sage.

Bergson, A., 1966, *Essays in Normative Economics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

*Coleman, J., 1975, "What is Meant by 'an Equal Educational Opportunity'?", *Oxford Review of Education* 1 (1), 27-9.

*D'Aspremont, C., 1994, "Welfarism and Interpersonal Comparisons," *Investigaciones Económicas*, vol. XVIII, Enero, pp. 3-17.

*Dworkin, Ronald, 1981a, "What is Equality?" Part 1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs* 10: 185-256.

*Dworkin, Ronald, 1981b, "What is Equality?" Part 2: Equality of Resources," *Philosophy and Public Affairs* 10: 185-256.

Harsanyi, John, 1978, "Morality and the Theory of Rational Behavior," *Social Research* 44 (no. 4)

Hayek, F. A., 1960, *The Constitution of Liberty*. Chicago: University Press of Chicago.

Hayek, F. A., 1976, *Law, Legislation and Liberty*, Vol 2. Cambridge: Cambridge University Press; Chicago: Chicago University Press, 1978.

*Roemer, John, 1985, "Equality of Talent," *Economics and Philosophy*, 1, pp. 151-187.

*Roemer, John, 1986, "Equality of Resources Implies Equality of Welfare," *Quarterly Journal of Economics*.

*Roemer, John, 1993, "A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner," *Philosophy & Public Affairs* 22, pp. 146-66.

*Ruiz-Castillo, Javier, 1994, "Income Distribution and Social Welfare: A Review Essay", mimeo, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Sen, Amartya, and Bernard Williams (Eds.), 1982, *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomson, William and Hal Varian, 1985, "Theories of Justice based on Symmetry," In *Social Goals and Social Organization*, edited by L. Hurwicz, D. Schmeidler and H. Sonnenschein.

Discriminación:

Aigner, D. and G. Cain, 1977, "Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets," *Industrial and Labor Relations Review* 30 (2), January, 175-87.

Arrow, K., 1972, "Models of Job Discrimination," in *Racial Discrimination in Economic Life*, ed. A. Pascal, Lexington, Mass.: D. C. Heath.

*Becker, G., 1957, *The Economics of Discrimination*, 2nd edn, Chicago: Chicago University Press.

England, P., 1982, "The Failure of Human Capital Theory to Explain Occupational Sex Segregation," *Journal of Human Resources* 17 (3), 358-70.

Madden, J. F., 1973, *The Economics of Sex Discrimination*, Lexington, Mass.: Lexington Books.

Elección social:

*Atkinson, A. and J. E. Stiglitz, 1980, *Lectures in Public Economics*, New York and London: McGraw-Hill Book Company.

*Arrow, K., 1951, *Social Choice and Individual Values*, Wiley.

*Barr, N., 1992, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, June, pp. 741-803.

Baumol, W. J. and W.G. Bowen, 1966, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York: Twentieth Century Fund.

*Binmore, Ken, 1994, "Game Theory and the Social Contract I: Playing Fair", mimeo, Economics Department, University of Michigan.

Buchanan, James L, 1986, *Liberty, Market and State: Political Economics in the 1980s*, New York: New York University press.

*Buchanan, James L., 1975, *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

D'Aspremont, C., 1985, "Axioms for Social Welfare Orderings," en *Social Goals and Social Organization, Essays in Memory of Elisha Pazner*, L. Hurwicz, D. Schmeidler y H. Sonnenschein editores, Cambridge University Press, Cambridge.

Jenks, Christopher, 1992, *Rethinking Social Policy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, 1991, *Unemployment*, Oxford: Oxford University Press.

Lindbeck, Assar, 1988, "Individual Freedom and Welfare State Policy," *European Economic Review*, vol. 32, 295-318.

*Mueller, D., 1989, *Public Choice II*, Cambridge University Press.

*Rawls, J., 1972, *A Theory of Justice*, Oxford University Press.

*Snower, D. J., 1993, "The Future of the Welfare State," *The Economic Journal*, 103, pp. 700-717.

*Stiglitz, J.E. *et al.*, 1989, *The Economic Role of the State*, Oxford: Basil Blackwell.

*Stiglitz, J. E., 1992, "Rethinking the Economic Role of the State: Publicly Provided Private Goods," Lecture delivered at Universitat Pompeu Fabra, Barcelona on November 15.

Problemas de información:

*Akerlof, G., 1970, "The Market for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, Aug., 84(3), pp. 488-500.

Arrow, K., 1963, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care," *American Economic Review*, 53 (6), 941-73.

Laffont, J. J., 1989, *The Economics of Uncertainty and Information*, London and Cambridge: MIT Press.

Pauly, M., 1979, "Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection," *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4), 541-62.

*Rothschild, M. and J. E. Stiglitz, 1976, "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information," *Quarterly Journal of Economics*, Nov., 90(4), pp. 630-49.

Salop, J. and S. Salop, 1976, "Self-Selection and Turnover in the Labor Market," *Quarterly Journal of Economics*, 90 (4), 619-27.

Shavell, S., 1979, "On Moral Hazard and Insurance," *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4), 541-62.

Equilibrio competitivo y fallos de mercado:

Bator, F., 1958, "The Anatomy of Market Failure," *Quarterly Journal of Economics*, 78 (3), 351-79.

Baumol, W. and W. Oates, 1975, *The Theory of Environmental Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey.

*Becker, G., 1983, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, Aug., pp. 371-400.

*Coase, R. H., 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Oct., 3, pp. 1-44.

*Debreu, G., 1959, *Theory of Value*. Yale University Press.

*Hurwicz, L., 1975, "On the Dimensional Requirements of Informationally Decentralized Pareto Satisfactory Processes," University of Minnesota Mimeograph, April 30.

*Jordan, J. S., Oct. 1982, "The Competitive Allocation Process is Informationally Efficient Uniquely," *Journal of Economic Theory*, Vol. 28, No. 1.

Pelzmann, S., 1976, "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, 19 (2), 211-40.

Posner, R., 1975, "The Social Costs of Monopoly and Regulation," *Journal of Political Economics*, 83 (4), 807-27.

Tirole, J., 1988, *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass.: MIT Press.