

TRADUCCIÓN

LA FORMA DEL ANÁLISIS DISTRIBUTIVO*

Michael A. Livermore

University of Virginia

Jennifer S. Rosenberg

Yale University

RESUMEN: El análisis de costos y beneficios tradicional no considera la forma en que estos se distribuyen en la población. De acuerdo con la mirada clásica, los objetivos de eficiencia y de equidad deben separarse, dejando al primero la decisión de qué proyectos deben ejecutarse y al sistema de impuestos y transferencias el producir la adecuada distribución de los costos y los beneficios entre la pobla-

MICHAEL A. LIVERMORE. J.D. magna cum laude por la New York University y profesor de la Escuela de Derecho de University of Virginia. Junto con Richard Revesz fundaron en 2008 el Institute for Policy Integrity, *think tank* asociado a la New York University School of Law. Además del libro editado por ambos y citado anteriormente, son coautores de *Retaking Rationality: How Cost-Benefit Analysis Can Better Protect the Environment and Our Health* (Oxford University Press, 2008). Email: mal5un@virginia.edu.

JENNIFER S. ROSENBERG. J.D. cum laude por University of Pennsylvania School of Law, M.A. en Relaciones Internacionales por Yale University. Ha sido investigadora en el Institute for Policy Integrity de New York University School of Law. Es autora de “Expanding Democracy: Voter Registration Around the World” y “Balanced Justice: Cost-Benefit Analysis and Criminal Justice Policy” (con Sara Mark). Email: jennifer.rosenberg@yale.edu.

* Este artículo fue publicado originalmente como un capítulo de *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, editado por los profesores Michael Livermore y Richard Revesz (Oxford University Press, 2013). Su interés radica en que los análisis de costos y beneficios son hoy fundamentales en la política ambiental, pero también debieran ser los que observan cómo esos costos y beneficios se reparten a lo ancho de una población. La traducción, realizada por el Centro de Estudios Públicos, fue debidamente autorizada.

ción. En el caso de países en desarrollo que experimentan dificultades para cuantificar efectos o administrar los sistemas redistributivos, esta teoría puede y debe ser cuestionada. Esto es especialmente cierto cuando los proyectos presentan distribuciones muy desiguales de costos y beneficios entre distintos grupos de la sociedad, lo que difícilmente puede ser percibido como justo por la población afectada o debidamente compensado por el sistema impositivo. En este documento se analizan estas situaciones y se muestra cómo el sistema regulatorio puede mejorarse para incluir consideraciones distributivas.

PALABRAS CLAVE: análisis costo-beneficio; análisis distributivo; sistema de impuestos; regulaciones medioambientales.

THE SHAPE OF DISTRIBUTIONAL ANALYSIS

ABSTRACT: *Traditional cost-benefit analysis abstracts the way in which costs are distributed among the population. In a classical view, the goals of efficiency and equity must be separated. Efficiency requires a decision on which projects must be implemented, while the taxation and transfer system determines how costs and benefits are distributed among the population. This theory can and must be questioned in the case of developing countries that are having difficulty quantifying the effects or administering the systems of redistribution. This holds true particularly for projects in which the costs and benefits are distributed very unequally among different groups in society, which can hardly be perceived by the affected population to be fair or appropriately compensated by the taxation system. This paper analyzes these situations and shows how regulations can be improved to include distributive considerations.*

KEYWORDS: *cost-benefit analysis; distributional analysis; tax system; environmental regulations.*

INTRODUCCIÓN

La suma de costos y beneficios de un proyecto es un tema de eficiencia económica. Quién paga los costos y quién recibe los beneficios es una cuestión de distribución. Si bien los gobiernos han hecho algunos esfuerzos tendientes a considerar cómo se distribuyen los costos y los beneficios, la mayoría de estos han sido *ad hoc* y cualitativos. Normalmente, hasta los más sofisticados especialistas gubernamentales en análisis de costo-beneficio no realizan estudios bien estructurados, rigurosos y consistentes de los efectos distribucionales de los proyectos que estudian, manteniéndose este aspecto de la evaluación más en el de-

bate académico que en una implementación que tiene lugar en el mundo real. Es probable que esto ocurra porque el análisis distributivo, para dar forma realmente al proceso de toma de decisiones, no sólo debe presentar información bruta acerca de dónde caen los beneficios y las cargas, sino que también debe entregar una evaluación de la importancia relativa de las transferencias de riqueza de un grupo a otro. En parte debido a las fuertes connotaciones normativas y políticas de este tipo de evaluaciones, el análisis distributivo ha seguido siendo un tema controvertido, que no ha encontrado un lugar en la práctica convencional del análisis de costo-beneficio.

Un número creciente de países emergentes y en vías de desarrollo ha incorporado el análisis costo-beneficio a sus procesos de toma de decisiones; sin embargo, el análisis distributivo podría adquirir un papel más preponderante. Para países con altos niveles de inequidad o con gran parte de su población viviendo en condiciones de extrema pobreza, la manera en que se distribuyen los costos y beneficios de una regulación puede tener profundas consecuencias en el bienestar. Las autoridades tienen razón para preocuparse por las normas que imponen costos a personas que subsisten con muy bajos niveles de consumo o que empeoran la distribución de la riqueza. Si el análisis distribucional se generalizara, aún seguiría planteando una serie de problemas metodológicos complejos para los países en vías de desarrollo.

Este artículo analiza cómo el estudio de aspectos distributivos puede complementar la evaluación tradicional del costo-beneficio en la eficiencia económica, sobre todo en el contexto de países en vías de desarrollo, y analiza algunos de sus desafíos más importantes. Se desarrollan dos argumentos básicos.

El primero es que el análisis distributivo “neutral en términos de valores”, que simplemente prefiere normas con distribuciones uniformes de costos y beneficios, no puede desarrollarse de manera efectiva para políticas individuales, porque el nivel de análisis (sea si se realiza respecto de una política pública en su conjunto o por partes) puede afectar las conclusiones que se obtengan. Sin embargo, un análisis global y neutral puede ser útil para identificar si existen sesgos dentro del proceso regulatorio que nieguen beneficios desproporcionadamente o impongan costos a ciertos grupos, lo que implicaría que las políticas que son eficientes para todos los miembros de la sociedad no son las mismas que las aplicadas.

El segundo argumento que desarrollamos aquí se refiere a sí —y bajo qué condiciones— puede justificarse modificar una regulación debido a consideraciones distributivas. Kaplow & Shavell (1994; 2002) presentan un potente argumento en contra del uso de normas legales, tales como normas ambientales, para lograr objetivos distributivos, ya que esto impone costos de eficiencia innecesarios a la sociedad, cuando es posible lograr los mismos resultados distributivos a un costo menor usando el sistema de impuestos y transferencias. En el mundo real, sin embargo, las condiciones institucionales de muchos países en vías de desarrollo, lo que puede incluir una gran economía informal o una incapacidad administrativa para gravar los ingresos y realizar transferencias eficazmente, puede reducir la aplicabilidad del argumento de Kaplow y Shavell. Es por ello que, al menos en ciertas ocasiones, la reglamentación puede ser una herramienta redistributiva superior.

1. REALIZANDO UN ANÁLISIS DISTRIBUTIVO

Existen muchas razones por las que la distribución de los costos y beneficios regulatorios pueden ser, o pueden ser percibidos como, injustos. Quizás, el más evidente es cuando se le impide a una población específica disfrutar de los mismos beneficios legales de los que otros gozan. Los residentes de Qiugang, por ejemplo, un pueblo de 1.900 personas en la provincia china de Anhui, han sufrido por años niveles notoriamente altos de contaminación proveniente de fábricas cercanas. Las emisiones de una planta química y otras formas de contaminación envenenaron el río local y lanzaron bocanadas de humo tóxico al aire, acarreando graves consecuencias para la salud de los residentes y la vida silvestre de los alrededores del pueblo¹. Las preocupaciones de equidad son inmediatas cuando a un grupo específico se le niegan sistemáticamente beneficios normativos de los que otros gozan, o cuando éste debe soportar una fracción desproporcionada de una externalidad negativa sin compensación alguna. Asimismo, una subpoblación podría terminar pagando una cantidad desproporcionada de los costos impuestos por una regulación. Una medida que incrementa marginalmente la

¹ Después de una prolongada campaña de residentes locales y grupos ambientalistas, el gobierno chino comprometió US\$ 30 millones para limpiar el río y establecer controles de la contaminación (Xinhua 2011).

seguridad de una parte importante de la población, pero que inflige pérdidas económicas sustanciales a una población pequeña (por ejemplo, la pérdida de algún activo que, de otra manera, sería productivo), también podría plantear problemas distribucionales aun cuando dicha regulación pueda justificarse desde el punto de vista social. Finalmente, una regulación específica puede inducir un traspaso indeseable de riqueza de los más pobres a los más ricos. Los sitios de interés histórico son un ejemplo ilustrativo. Si esos sitios de interés son protegidos, propietarios locales relativamente acomodados pueden beneficiarse con mayores valores de sus propiedades, pero miembros menos acomodados de la comunidad pueden verse perjudicados al impedirse futuros proyectos inmobiliarios, lo que redundará en menos oportunidades de nuevas viviendas.

En Estados Unidos, el análisis distributivo es exigido por decreto ejecutivo así como por una serie de otras políticas federales, aun cuando no siempre se cumple con este requisito (Hahn y Dudley 2007; OIRA 2011). La Unión Europea también incluye preocupaciones distributivas dentro de su marco regulatorio (European Commission 2009). Pero incluso en estos sistemas avanzados el análisis distributivo no es una empresa sencilla (por ejemplo, Schmitz y Schmitz 2010; Vining y Weimer 2010; Loomis 2011; Zerbe y Dively 1994).

La renuencia a realizar estudios distributivos puede explicarse en parte por tratarse de un análisis profundamente normativo. Empezando con la contabilidad inicial —en la que los costos y los beneficios totales se desglosan en una cuenta más detallada que incluye información sobre las partes que costean los gastos o reciben los beneficios—, deben adoptarse decisiones valorativas. Los analistas deben decidir, por ejemplo, qué características, y con qué nivel de detalle, son relevantes para determinar qué personas o comunidades se ven afectadas por una política. La distribución puede medirse según ubicación geográfica, ingresos, raza, grupo etario, situación socioeconómica, tamaño de la empresa, industria, o cualquiera otra de una ilimitada lista de características que podrían considerarse relevantes para el diseño de políticas públicas. La decisión inicial acerca de los grupos que deben considerarse para el análisis distribucional constituirá luego la base de las decisiones futuras acerca de cómo ponderar las desigualdades en la distribución de costos

y beneficios. Las consideraciones valorativas, entonces, afectan el análisis desde un comienzo.

También surgen consideraciones normativas al determinar la exhaustividad o complejidad técnica del análisis distributivo. Las políticas y los proyectos pueden tener una amplia gama de efectos directos e indirectos, creando una tarea analítica potencialmente ilimitada si deben identificarse y estimarse todos los efectos distributivos. En el análisis de costo-beneficio estándar, la regla tradicional exige que el estudio termine en el punto en que el valor de la información generada por investigación adicional se ve superado por el costo de seguir investigando, incluyendo los costos asociados con la demora a la espera de más información. Pero el análisis distributivo no admite una regla tan sencilla, y requiere, en cambio, de una decisión normativa acerca del valor de la información distributiva.

1.1. Identificación de ganadores y perdedores

El análisis distributivo también enfrenta algunos desafíos técnicos. Los efectos indirectos de una política pueden ser difíciles de prever, y puede ser particularmente difícil anticipar quién tendrá que soportar las consecuencias de efectos indirectos. Tomemos, por ejemplo, un mecanismo de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión (*cap-and-trade scheme*) de un contaminante ambiental. Es probable que esa política aumente los costos de producción de algunos procesos industriales, lo que potencialmente signifique una pérdida de valor para los accionistas, una pérdida de puestos de trabajo o ambos. Si bien presumiblemente serían los integrantes más acomodados de la sociedad los que sentirían la pérdida de valor de las acciones, que los trabajadores dejaran de percibir su salario podría ser una imposición regresiva producto de la regulación. Otras consecuencias secundarias podrían incluir un beneficio implícito a una industria que vende un producto sustituto o que se las arregle para cumplir con las normas legales de una manera más eficiente. Estos beneficios pueden aumentar el valor de las acciones o estimular la contratación en dicha industria. Además, la normativa puede estimular un aumento de los precios al consumidor de bienes y servicios básicos, como la energía o los alimentos; esto es,

un efecto regresivo. Alternativamente, los precios de artículos de lujo podrían aumentar; o sea, un efecto progresivo².

Dos factores adicionales complican la tarea de identificar ganadores y perdedores. Primero, en ciertos escenarios es posible que los beneficios de una regulación ambiental se incorporen al funcionamiento del mercado, difundiendo el beneficio entre los actores del mismo. Por ejemplo, una ordenanza sobre el uso del suelo que restrinja la construcción de nuevos edificios en el centro de una ciudad probablemente haga subir el valor de las propiedades existentes. Algunos dueños de edificios aprovecharán la oportunidad para vender, obteniendo una ganancia inesperada para sí mismos y produciendo excedentes para nuevos compradores. Los actuales arrendatarios, por otra parte, experimentarán trastornos y costos transitorios si aumentan los precios de los arriendos por el cambio en el mercado. En este escenario, un análisis de costo-beneficio-tipo simplemente identificaría mayores valores de las propiedades como beneficios de la normativa, lo que podría compararse entonces con los costos asociados a proyectos inmobiliarios que no se llevarían a cabo. El análisis distributivo, sin embargo, requiere una investigación mucho más profunda de quiénes se beneficiarían y quiénes perderían a medida que los efectos del aumento de precios se propagan por la economía.

Segundo, un buen análisis distributivo puede requerir que se consideren las valoraciones relativas de los beneficios de una manera que no lo hace un análisis de costo-beneficio clásico. La valoración individual de los beneficios de una política ambiental se podrían relacionar con la riqueza de cada cual: mientras mayores son los ingresos de una persona, mayor es el valor que le dará a un determinado beneficio ambiental. Actualmente, las valoraciones se basan en promedios, y son asumidas iguales para todos los beneficiarios. Por ejemplo, bajo sus actuales prácticas, la Environmental Protection Agency (EPA) estadounidense asigna el mismo valor estadístico de la vida a todos los residentes de los Estados Unidos, sean estos ricos o pobres. El análisis distributivo, para ser exacto, debiera tomar en cuenta la realidad de que las personas más acomodadas estarán dispuestas a pagar más por un medioambiente más

² A pesar de las dificultades de modelar las consecuencias distributivas de los controles de los gases de efecto invernadero, varios analistas han hecho intentos más o menos sofisticados (por ejemplo Burtraw, Sweeney y Walls 2009).

seguro o por la reducción del riesgo de mortalidad. Por eso, los analistas deben recopilar más información, tanto acerca de las características de las personas que se ven afectadas por las normas y, más generalmente, acerca de cómo la riqueza y otros factores afectan la disposición a pagar por evitar los costos o alcanzar los beneficios de una regulación.

2. ¿ES POSIBLE REALIZAR UN ANÁLISIS DISTRIBUTIVO VALORATIVAMENTE NEUTRAL?

La afirmación según la cual distribuciones más igualitarias de la riqueza, *ceteris paribus*, mejoran el bienestar social no es debatida entre los economistas del bienestar. No obstante, el consenso, en gran medida se detiene ahí, y existen muchas preguntas abiertas sobre cómo deberían diseñarse las políticas a la luz de los efectos distributivos de la riqueza sobre el bienestar general. Y, por supuesto, fuera del ámbito de la economía del bienestar existe un debate abierto sobre las obligaciones morales de igualdad que tienen los gobiernos hacia sus pueblos (Dworkin 1977; 1997) e incluso sobre si asiste al gobierno el rol de efectuar redistribuciones de riqueza (Nozick 1974). Dada la difícil serie de preguntas morales y políticas que plantea el análisis distributivo, resulta tentador buscar una manera neutral de tomar en cuenta consideraciones de distribución en el proceso normativo.

2.1. Problemas con el análisis neutral del caso-a-caso

Después de averiguar lo básico sobre cómo se distribuirán los costos y los beneficios, el regulador debe determinar cómo integrar las consideraciones distributivas en la toma de decisiones. Una posibilidad, aparentemente atractiva, podría ser tratar de evitar distribuciones inequitativas, para favorecer políticas que tienen distribuciones más uniformes de costos y beneficios. Una de las gracias de este enfoque consiste en que no requiere que los legisladores emitan juicios de valor acerca de si ciertos grupos merecen recibir beneficios o merecen cargar con los costos regulatorios. Un análisis distributivo con una carga valorativa-normativa, en cambio, tomaría explícitamente decisiones respecto de cuánta redistribución es deseable, y entre qué grupos.

El enfoque neutral enfrenta serios problemas. Normalmente, en situaciones en que existe una gran cantidad de políticas públicas, los efectos distributivos de algunas quedarán anulados por los efectos distributivos de otras; es decir, grupos que puedan beneficiarse de una norma legal pueden verse gravados por otras y viceversa. De esta manera, sobre un gran número de decisiones políticas, los desequilibrios distributivos tenderán a autocorregirse, a no ser que ocurra alguna distorsión sistemática (lo que analizamos más adelante). No obstante, si se introducen correcciones distributivas a nivel de cada política, algunos efectos distributivos que se habrían corregido durante el curso normal de la toma de decisiones pueden ser eliminados al alterarse las regulaciones de manera individual, presumiblemente a expensas de la eficiencia general. Tal como lo hace notar Shavell, “si se escogen regulaciones individualmente, en base a sus efectos particulares sobre la distribución de los ingresos, tendríamos pérdidas sociales innecesarias, sobre todo por no tomarse en cuenta los efectos compensatorios de las propias regulaciones” (Shavell 2004, 657).

Un ejemplo es ilustrativo. Imagine dos regímenes independientes de políticas normativas: el aire y el agua. Para cada opción, el regulador puede elegir entre una intervención que influenciará los incentivos de mercado o una intervención de tipo “comando y control”. Dos poblaciones estarán sujetas a ambas políticas: la del este y la del oeste. Además, se sabe que los enfoques con incentivos de mercado generarán mayores beneficios netos, pero tienen distribuciones muy sesgadas —el este resulta ser el gran ganador cuando la intervención se usa para regular el aire, pero pierde cuando se aplica al agua. Las consecuencias para el oeste son inversas. También se sabe que los enfoques de comando y control generan menos beneficios netos, pero tienen distribuciones más uniformes. La tabla 1 entrega una ilustración numérica.

Si se implementa una preferencia por resultados de distribución más uniformes para cada caso de política pública —primero, al decidir entre una intervención con incentivo de mercado o de comando y control en el contexto del aire, y, posteriormente, al adoptar la misma decisión en el contexto del agua—, entonces se escogerán los enfoques de comando, siempre y cuando la preferencia por una distribución más uniforme sea lo suficientemente alta para superar la pérdida de beneficios netos. En este ejemplo, los legisladores deben estar dispuestos a pagar más que US\$ 10 para lograr la distribución más uniforme.

No obstante, si el análisis se realiza a un nivel más global en el que todas las opciones de políticas públicas y sus consecuencias sobre la distribución se consideran juntas, entonces se escogerán los enfoques de incentivos de mercado, porque los desequilibrios distributivos se anularán unos a otros. Si bien los beneficios netos en virtud de las políticas de comando y control alcanzan US\$ 180 (de los cuales tanto el este como el oeste reciben \$ 90 cada uno), los beneficios netos en virtud de la intervención de mercado alcanzan US\$ 200 (de los cuales tanto el este como el oeste reciben US\$ 100 cada uno).

Tabla 1. DISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS EN DOS REGÍMENES DE POLÍTICAS NORMATIVAS

	Este		Oeste		Beneficios netos (US\$)
	Costos (US\$)	Beneficios (US\$)	Costos (US\$)	Beneficios (US\$)	
Aire: mercado	0	200	100	0	100
Aire: comando y control	55	100	55	100	90
Agua: mercado	100	0	0	200	100
Agua: comando y control	55	100	55	100	90

Para resumir: si las opciones de política para el aire y el agua son evaluadas separadamente, podrían escogerse las intervenciones de comando y control, ya que, pese a generar menos beneficios netos, tienen menores consecuencias distributivas. Así, el resultado de ambas regulaciones reduce los beneficios netos totales sin afectar la distribución de los costos y beneficios entre regiones. Si suponemos, además, que tanto el este como el oeste comparten un poder de veto sobre la determinación de políticas públicas, no logran alcanzar un acuerdo aplicable y evalúan las regulaciones de aire y agua por separado, esperaríamos que surgiera un equilibrio no cooperativo, donde se renuncia a los beneficios globales más altos del enfoque de incentivos de mercado por las intervenciones menos eficientes de comando y control. Si el análisis se hiciera a nivel de políticas individuales, la simple preferencia en favor de una distribución de costos y beneficios neutral, o por lo menos más uniforme, generaría el mismo resultado.

2.2. El análisis neutral a nivel global es posible y útil

Una alternativa para analizar las consecuencias distributivas de las políticas medioambientales individuales consiste en mirar las acciones del gobierno en su conjunto y determinar si hay grupos que de manera sistemática soportan un costo mayor y reciben menos beneficios. Este tipo de análisis distributivo global es valorativamente neutral y no tiene los problemas del análisis de políticas públicas individuales. Por el contrario, el análisis global puede ayudar a mejorar la eficiencia general del sistema normativo.

Para lograr resultados eficientes, el proceso regulador debería considerar equitativamente los intereses de todas las partes afectadas. Como muestra la práctica, pueden haber distorsiones sistemáticas que favorecen a algunos grupos por sobre otros; por ejemplo, una industria bien organizada respecto de consumidores relativamente desorganizados. Más concretamente, el movimiento de justicia ambiental en los Estados Unidos ha sostenido que las políticas ambientales tienden a ignorar los costos desproporcionados, a menudo bajo la forma de exposición a la contaminación, que soportan las comunidades urbanas, minoritarias y pobres (Schlosberg 2007); esto ocurre, sostienen, en parte por fallas en el proceso político (Lazarus 2007).

Si algunos grupos se ven habitualmente favorecidos por el sistema regulatorio, tal patrón sugiere la existencia de un sesgo sistemático en el proceso de toma de decisiones. Ese sesgo implica no sólo inequidad y discriminación —que son problemas serios por derecho propio—, sino que también ineficiencia. Si, debido a un acceso desigual a los reguladores o alguna otra falla de gobierno, el proceso legal beneficia sistemáticamente a algunos grupos más que a otros, la discrepancia sugiere que no se están adoptando las normas que mejoran más el bienestar de todos. Este sesgo interferirá con el objetivo final de maximizar los beneficios netos.

Un análisis a nivel global significaría evaluar los efectos sobre la distribución de un número suficientemente grande de normas (elegidas al azar). El objetivo de este ejercicio sería determinar si los desequilibrios en la distribución generados por normas individuales efectivamente desaparecen cuando a las normas se las examina de manera colectiva. Si el análisis distributivo encuentra que el sistema legal, sobre un gran número de normas, tiende a gravar a ciertos grupos o a negarles benefi-

cios a otros, surgen dudas referidas a que el proceso regulatorio no esté respondiendo por igual a las necesidades de todas las partes afectadas.

Si se descubre un sesgo sistemático en el proceso normativo, existen distintas herramientas con las que las autoridades encargadas de la toma de decisiones podrían responder. Por ejemplo, podrían realizarse esfuerzos para empoderar a las comunidades que están subrepresentadas, fortaleciendo su capacidad para influenciar la agenda a través del proceso democrático. Otras medidas pueden incluir aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones para reforzar la responsabilidad política; profesionalizar a los funcionarios civiles; permitir una revisión judicial por tribunales independientes; involucrarse en comunidades específicas, y fomentar culturas institucionales que valoren a todas las poblaciones de forma equitativa.

Los gobiernos podrían ser creativos elaborando soluciones orientadas hacia el proceso, desarrollando proyectos o políticas que se adapten a la naturaleza o fuente específica de un sesgo que se haya identificado. Por ejemplo, la Environmental Protection Agency (EPA) (de Estados Unidos) es muy proactiva en involucrar a las comunidades locales en la deliberación sobre los esfuerzos de la agencia para descontaminar lugares “superfund”, que son sitios que han sido contaminados con sustancias peligrosas. Dicha agencia fomenta la educación y la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones de distintas maneras: financiando a las comunidades para contratar a asesores técnicos externos independientes, que puedan ayudar a los líderes de la comunidad a interpretar y entender la información técnica sobre el estatus del *superfund*; proporcionando expertizaje técnico directo y capacitación, y nombrando a coordinadores de la agencia para organizar a grupos asesores de la comunidad en la áreas afectadas, que entonces sirvan como bisagras para intercambiar información entre miembros de la comunidad y los reguladores estatales y federales. Los equipos asesores de la comunidad debieran representar a todos los grupos de intereses de la comunidad en el largo plazo, sostener reuniones públicas para fomentar un enfoque de la toma de decisiones basado en el consenso y ser oficialmente reconocidos como negociadores en las conversaciones sobre descontaminación de los sitios.

Este tipo de soluciones procedimentales pueden ayudar a garantizar que los sistemas normativos identifiquen regulaciones que maxi-

micen el bienestar. Aumentar la cantidad de información de la que disponen quienes adoptan las decisiones, creando amplios sistemas de participación que faciliten el diálogo con todos los grupos sociales puede reducir el riesgo de que cualquier interés individual o de un subgrupo se vea sistemáticamente favorecido o desfavorecido en el sistema normativo. Un análisis distributivo a nivel global puede ayudar a identificar si existen grupos que han sido excluidos, de manera de poder reformar los procesos de determinación de políticas para hacerlos más abiertos.

3. REDISTRIBUCIÓN VÍA REGULACIÓN

Más allá de usar el análisis distributivo a nivel global para identificar las maneras en que el sistema regulatorio puede fallar en maximizar los beneficios netos, la normativa ambiental también puede usarse como un medio para lograr objetivos de redistribución. Existen dos maneras generales en que los reguladores pueden implementar redistribuciones. Primero, se puede ajustar el rigor de las normas legales, haciéndolas más o menos severas. Al introducir la equidad distributiva en la determinación de las normas ambientales, se favorecerá mayores protecciones ambientales cuando los beneficiarios de la norma sean desproporcionadamente pobres y los afectados sean más acomodados. De manera inversa, si aquellos que se beneficiarán de una norma son desproporcionadamente ricos y aquellos que pagarán los costos son desproporcionadamente pobres, entonces el ajuste se hará en la dirección de una norma menos estricta.

En segundo lugar, el gobierno puede realizar redistribuciones inmediatas. En virtud de este enfoque, los reguladores identifican puntos a lo largo del proceso de diseño normativo en que el gobierno puede usar su autoridad para efectuar redistribuciones a pequeña escala. Existen varios precedentes para este enfoque. Ciertamente, cuando proyectos de desarrollo a gran escala desplazan comunidades, los gobiernos por norma exigen o prestan cierto tipo de ayuda para reubicarlas, y éste es uno de los criterios esgrimidos por los bancos de desarrollo para evaluar las propuestas de proyectos (por ejemplo, World Bank 2004). La Constitución de los Estados Unidos establece ese requisito de redistribución inmediata con la Cláusula sobre Incautaciones de la Quinta

Enmienda, la que dispone: "...así como tampoco se podrá tomar una propiedad privada para un uso público, sin una justa compensación"³. El proceso de evaluación ambiental federal también ha usado "medidas de mitigación"⁴ para exigir ciertos tipos de compensación ambiental, tales como reemplazar árboles nativos que tuvieron que ser talados durante la construcción de un gasoducto⁵.

Una pregunta dentro del ámbito del derecho y la economía se refiere a si es apropiado que un régimen jurídico o regulatorio se use para fines redistributivos, o si el sistema de impuestos y transferencia es siempre superior.

Después de esbozar brevemente los argumentos teóricos clave de ambos lados del debate, el análisis siguiente se concentrará en las consideraciones prácticas que podrían respaldar el uso de normas legales para lograr metas de redistribución, por lo menos en algunos contextos. Estas consideraciones pueden tener una relevancia aún mayor en los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales carecen de la capacidad de administrar sistemas fiscales sofisticados, y enfrentan ciertos desafíos —el más importante de los cuales es un amplio sector informal— que son prácticamente desconocidos en la mayoría de las economías avanzadas. Por lo tanto, aun cuando la redistribución a través del sistema de impuestos y transferencia es, en principio, superior, consideraciones prácticas al respecto pueden recomendar otra cosa.

3.1. ¿Se justifica a veces la redistribución vía regulación?

Una vez que un gobierno ha determinado que cierta redistribución es socialmente deseable, debe escogerse una herramienta para lograr el objetivo redistributivo. Dos opciones han recibido la mayor atención: la primera consiste en usar el sistema del impuesto a la renta para efectuar

³ Quinta Enmienda de la Constitución de los EE.UU.

⁴ National Environmental Protection Act de 1969, 40 C.E.R. §1508.20 (1970).

⁵ Por lo menos un investigador ha sugerido que los gobiernos requieren la construcción de proyectos eólicos y otros proyectos de energías renovables como medidas formales de mitigación, destinadas a "compensar o incluso revertir los efectos negativos de otra manera inevitables de las emisiones de carbono debidas a la producción de electricidad a partir de combustibles fósiles" (Wickersham 2004, 345).

una transferencia de riqueza de ricos hacia pobres; la segunda consiste en promulgar normas legales —regulaciones— que logren una transferencia similar, aunque de manera menos explícita y no pecuniaria. Durante los últimos 20 años se ha masificado la visión, entre juristas y economistas, de que la primera opción es universalmente superior. Este punto de vista se funda en el ahora clásico argumento desarrollado por Louis Kaplow y Steven Shavell (1994; 2002), argumento según el cual por cada norma legal (o regulación) diseñada para lograr la redistribución existe una norma legal (o regulación) alternativa que, conjuntamente con un programa fiscal redistributivo, podría lograr la misma transferencia deseada con el beneficio adicional de aumentar la riqueza global⁶. Esto se debe a que cualquier norma legal diseñada para lograr la redistribución inherentemente provocará una pérdida de eficiencia en la actividad bajo regulación. (De hecho, provocará dos pérdidas distintas de eficiencia, o “distorsiones”, que explicamos más adelante.) Esa ineficiencia reduce el tamaño de la torta económica, disminuyendo así la cantidad de ingresos fiscales que el gobierno puede recolectar. Por el contrario, las normas legales diseñadas con el único objetivo de alcanzar la eficiencia económica maximizarán el tamaño de esa torta. Mientras más grande la torta, más grande el excedente del gobierno y finalmente más dinero tendrá éste para transferir a los más pobres o gastar en bienes públicos que mejoren el bienestar de todos (Frank 2000; Kaplow y Shavell 1994; 2002).

Kaplow y Shavell (1994; 2002) también destacan que es comparativamente más fácil y preciso administrar los impuestos que las normas legales. Las normas legales son, por naturaleza, instrumentos gruesos cuya eficacia depende de varios factores, incluyendo su supervisión y control. Por tanto, si una norma legal diseñada para lograr cierta redistribución puede realmente servir para tal efecto dependerá finalmente de una multitud de variables externas. Los programas de impuestos y transferencias por tanto pueden tener ventajas administrativas sobre las normas legales como herramientas redistributivas. Por las razones antes

⁶ Antes de Kaplow y Shavell, Aanund Hylland y Richard Zeckhauser (1979) demostraron que en aquellos casos en los que se dispone de una tributación óptima, la elección entre proyectos gubernamentales alternativos debería basarse íntegramente en sus respectivos beneficios netos, sin ninguna influencia de consideraciones distributivas.

expuestas, Kaplow y Shavell concluyen que los impuestos son más eficientes que las regulaciones. Por lo tanto, el gobierno debería elaborar políticas ambientales y de salud pública destinadas a maximizar la riqueza, y descansar únicamente en el mecanismo de impuesto a la renta y transferencias para alcanzar objetivos de redistribución.

Para desarrollar su argumento según el cual la redistribución a través del sistema legal siempre será menos eficiente que la que se realiza mediante el sistema de impuestos y transferencias, Kaplow y Shavell (1994; 2002) formulan un razonamiento que se ha denominado “argumento de doble distorsión” (Sanchirico 2000; 2001). La primera distorsión, o ineficiencia, se debe al hecho de que la redistribución de cualquier tipo distorsiona los incentivos laborales; esto es, dado que los actores económicos reciben menos recompensas financieras por su trabajo, éstos optan por mayores niveles de ocio. Según Kaplow y Shavell, la distorsión de la elección entre el trabajo y el ocio es la misma sin importar si un gobierno realiza una redistribución a través de su sistema tributario o a través de sus regulaciones. No hay ninguna diferencia si los ingresos de una persona se reducen por un aumento de la tasa marginal⁷ de impuesto o por un sistema normativo más fuerte: la persona se anticipará a ambas reducciones de los ingresos de la misma manera y los tomará en cuenta al momento de elegir cuántos ingresos obtener trabajando o decidir si vale la pena invertir capital en innovación o producción. Pero la redistribución a través de normas legales trae consigo una segunda distorsión adicional: producción de ineficiencias en el mercado regulado. En el escenario regulatorio, una distorsión puede entenderse simplemente como la diferencia entre los beneficios netos creados por la norma económicamente óptima y los beneficios netos creados por la norma que incluye consideraciones redistributivas. Por ejemplo, si las preocupaciones distributivas aconsejan una mayor reducción de la contaminación del aire que lo óptimo, los costos que las empresas asumen para adquirir tecnologías que permitan controlar la contaminación son, en el margen, mayores que el deseo de los beneficiarios de pagar por el aire más limpio. En vez de exigir una reducción de la contamina-

⁷ Para una revisión de la literatura sobre cómo la tasa marginal de impuestos afecta a los incentivos laborales, incluyendo una discusión en profundidad sobre el trabajo pionero de James Mirrlees sobre impuesto a la renta óptimo, véase Tuomala (1990). También se recomienda consultar Mirrlees (1971).

ción con mayores costos marginales que beneficios (lo que, en efecto, convierte US\$ 1 en gastos para cumplir la regulación en menos de US\$ 1 en beneficios), el gobierno podría simplemente imponer un impuesto a la compañía y transferir los ingresos directamente a los beneficiarios de una reducción en contaminación que considera efectos distributivos. De la premisa de “doble distorsión” de Kaplow y Shavell (1994; 2002) se desprende que un enfoque dividido de la redistribución —con una política normativa diseñada únicamente para maximizar el bienestar general y un código tributario ajustado para corregir distribuciones desiguales de este bienestar— es óptimo.

El efecto de doble distorsión sólo es importante para aquellas normas que se alteran en base a la renta. Si una regulación se diseña sin importar la renta —digamos que todos los que contaminan sean multados con un monto fijo en base exclusivamente a la cuantía del perjuicio que han provocado—, entonces no tendrá ningún efecto sobre la elección ocio-trabajo (Sanchirico 2000). En esos casos, no se incentiva a las personas y a las empresas a producir menos; se les dan razones financieras para contaminar menos. Ésa es una distinción extremadamente importante. Mientras las empresas altamente contaminantes y de baja productividad paguen los mismos costos que las empresas de alta productividad y muy contaminantes, el régimen no distorsiona los incentivos para trabajar o invertir.

Además, es posible que en un escenario donde los impuestos y las normas legales se utilizan simultáneamente, sus respectivas distorsiones se compensen. Esto es una consecuencia del paradigma del “second-best” (“mejor segundo”), que sostiene que una norma legal que puede parecer óptima en abstracto puede no ser la más eficiente en el mundo real, al enfrentarse a otras normas legales o a condiciones que no pueden cambiarse (Lipsey y Lancaster 1956). En este caso, la siguiente mejor solución sería promulgar normas legales, o regulaciones, que tengan distorsiones que colaboren en la compensación. En última instancia, la mirada que favorece la redistribución mediante los impuestos se reduce a una pregunta empírica acerca de si un esfuerzo sistemático por modificar las normas legales en base a la renta afectará efectivamente la oferta de mano de obra, el tamaño de ese efecto, y si existen distorsiones opuestas que se cancelen y deberían tomarse en cuenta en una jurisdicción específica.

3.2. Consideraciones prácticas

Si bien pueden existir razones teóricas para creer que un sistema de impuestos y transferencias logrará objetivos de distribución de manera más eficiente, esto puede no ser cierto en la práctica, por lo menos no en todas las circunstancias. La deseable redistribución puede no lograrse a través del sistema de impuestos y transferencia por motivos políticos o culturales. Kaplow y Shavell se mantienen escépticos sobre la respuesta apropiada en estas circunstancias:

Un argumento que a veces se presenta en favor de la redistribución a través de normas legales es que el sistema tributario se queda corto en redistribución óptima de impuestos, quizás debido al equilibrio del poder político en la legislatura. Este argumento plantea dudas que no abordamos acerca de la función de los tribunales (o de los reguladores) en una democracia. (Kaplow y Shavell 1994, 675)

Este problema de intransigencia política se ve quizás exacerbado en los países en vías de desarrollo. Aun cuando una inequidad excesiva justifica una política fiscal más progresiva, también puede resultar en una concentración del poder político en un segmento rico y pequeño de la población, volviendo menos probable la aprobación de políticas redistributivas. Muchos países en vías de desarrollo, de hecho, están lejos de alcanzar altos niveles de progresividad en sus códigos tributarios. Una multitud de fallas en sus elecciones públicas puede obstaculizar la sana elaboración de políticas, sobre todo en países en vías de desarrollo bajo regímenes autoritarios o durante períodos de transición a la democracia (Esty 1999). En tanto que esos errores atormentan en mayor o menor medida a todos los gobiernos, muchos países en vías de desarrollo enfrentan, además, altas concentraciones de riqueza y poder político, corrupción, un débil sistema de rendición de cuentas e instituciones civiles débiles o incipientes. Estos desafíos de los gobiernos frustran la capacidad de los legisladores de abordar incluso las necesidades públicas más básicas, incluso urgentes amenazas a la salud y a la seguridad (Rose-Ackerman 1999; Ostrom, Schroeder y Wynne 1993; Nye 1967). También pueden sembrar serias dudas sobre la capacidad de los actores del gobierno para lograr el consenso político necesario al momento de promulgar normas óptimas de impuestos y transferencias. El contexto local es importante. En cualquier país, ciertos organismos encargados

de la toma de decisiones pueden estar más o menos propensos a cometer errores. Aquellos que lo están menos serán más capaces de lograr objetivos de redistribución socialmente deseables. En algunas naciones, las agencias regulatorias serán preferibles; en otras, las legislaturas o los tribunales pueden tener más posibilidades de éxito, ser más confiables o más transparentes.

Aun cuando tengan la voluntad de redistribuir mediante la tributación, algunos países en vías de desarrollo pueden enfrentar enormes desafíos para implementar este sistema. Para empezar, una parte sustancial de la fuerza laboral en economías en vías de desarrollo subsiste trabajando en la agricultura o participando en pequeños negocios informales. Estos trabajadores reciben ingresos inestables y sus salarios a menudo se pagan en efectivo, lo cual hace difícil calcular su base impositiva, recaudar impuestos y realizar transferencias. Un sector económico informal es, por definición, una economía que no paga impuestos, que no está incluida en la medición del producto interno bruto ni es regulada por el Estado. Ésta consta en gran medida de ingresos no informados provenientes de la producción de bienes o servicios o de operaciones de trueque, actividades económicas que pagarían impuestos si fuesen informadas al gobierno. Las economías informales también pueden incluir actividades ilícitas, tales como la compraventa de bienes robados, fraude o contrabando (Lippert y Walker 1997).

Los sectores económicos informales han florecido en el mundo en vías de desarrollo, donde los ciudadanos a veces enfrentan dificultades para obtener ingresos legítimos, aunque también es cierto que las mismas cargas impositivas y regulaciones pueden contribuir a la prevalencia de economías informales (Schneider y Buehn 2009). Estimaciones recientes dimensionan el tamaño de estas economías “subterráneas” o “informales”, que pueden incluir tanto actividades lícitas como ilícitas, en un promedio de 35,5 por ciento del PIB de un país en vías de desarrollo (Schneider y Buehn 2009) y la mitad de toda su fuerza laboral (Schneider 2011)⁸. La economía informal en los países de altos ingresos de la OCDE, por el contrario, es mucho menor; esto es, alrededor del

⁸ Los trabajadores informales en las economías de África constituyen, en promedio, el 54,2 por ciento de la fuerza laboral total; el promedio en los tres países asiáticos más grandes (China, India e Indonesia) es de 36,5 por ciento, y en Latinoamérica es de 49,6 por ciento. En algunas regiones de África Subsahariana y Asia del Sur, más del 80 por ciento de todos los trabajos no agrícolas son informales (Schneider 2011.).

15,5 por ciento del PIB (Schneider y Buehn 2009). Y en los Estados Unidos, que es el lugar central de gran parte del debate sobre la óptima política redistributiva, la economía informal llega sólo al 8,1 por ciento del PIB, lo que la convierte en una de las más pequeñas del mundo (Schneider y Buehn 2009).

La existencia de importantes sectores informales no debería ignorarse en el análisis acerca de la mejor alternativa para implementar redistribuciones de riqueza en los países en vías de desarrollo. Primero, y sobre todo, el tamaño de estos sectores reduce drásticamente la base impositiva. Incluso los impuestos sobre sociedades no pueden explotarse íntegramente, dado que las grandes empresas pueden eludirlos usando el sector financiero y realizando operaciones en efectivo cada vez que puedan (Gordon y Li 2009). En segundo lugar, las reformas tributarias que pueden resultar eficientes en economías desarrolladas podrían, en realidad, reducir el bienestar total en economías emergentes, dada la importancia de sus sectores informales, tal como las preferencias convencionales respecto de impuestos al consumo por sobre aranceles pueden no sostenerse en el contexto de países en vías de desarrollo, ya que aumentar los primeros podría exacerbar distorsiones intersectoriales entre los sectores formales e informales (Emran y Stiglitz 2005). Por lo tanto, los sectores informales revisten serias consecuencias para la ortodoxia de mantener la redistribución como exclusiva competencia del sistema tributario.

El efecto de un gran sector informal en la discusión acerca de si la tributación o las normas legales son la mejor herramienta para lograr objetivos de redistribución es ambiguo, y por ello la respuesta debiera adecuarse al contexto. Si bien la redistribución mediante normas regulatorias siempre acarrea el efecto de doble distorsión identificado por Kaplow y Shavell (1994; 2002), la redistribución mediante impuestos puede crear distorsiones múltiples de una manera similar en países con grandes economías informales. En esos países, esfuerzos nuevos o renovados del Estado por aplicar un impuesto a la renta progresivo podrían desincentivar aún más la formalización. La imposición de tributos, en cambio, incentivará la inversión de recursos tanto en la elusión legal como también en la evasión ilícita de impuestos, lo que provocará, en el mejor de los casos, una pérdida de eficiencia, y, en el peor de los casos, socavará la economía informal. Estas distorsiones resuenan más

fuerte en los países en vías de desarrollo, donde es mucho más fácil salir de o eludir la economía formal que en las economías desarrolladas⁹.

Por otro lado, la parte traspasada del sistema de impuestos y transferencias puede incentivar a los trabajadores de bajos ingresos a entrar a la economía formal. Si la economía informal en gran medida incluye a los miembros más pobres de la sociedad, un impuesto a la renta negativo (un *negative income tax*), por ejemplo, crea incentivos para que los miembros de la economía informal formalicen sus situaciones de empleo. La experiencia en los Estados Unidos con el Earned Income Tax Credit muestra que este efecto persiste, aun cuando existen personas que siguen participando sólo en la economía informal en base a su percepción errónea acerca del sistema tributario (Schneider 2011; Slemrod 2006). En los casos en que consideraciones distributivas generan niveles más estrictos de normas ambientales, también se producen incentivos para evitar la detección del incumplimiento, lo que a su vez puede incentivar a las empresas a salir de la economía formal con el fin de evitar la aplicación de aquellas normas más estrictas.

Además del hecho de que partes importantes de sus economías internas no están cubiertas por el sistema tributario, muchos países en vías de desarrollo carecen de la capacidad para administrar sistemas de impuestos a la renta personal, incluso dentro de los sectores formales. Pueden tener escasez de empleados del servicio civil bien educados, bien entrenados y bien pagados. Muchos países carecen también de sistemas computarizados de mantención de registros tributarios vitales para operar un código tributario complejo. Los contribuyentes mismos pueden tener medios limitados para el seguimiento y procesamiento de cuentas imponibles por motivos de analfabetismo u otras limitaciones cognitivas (Tanzi y Zee 2001; Newbery 1987). “Debido a ello los gobiernos a menudo toman la ruta de menor resistencia, desarrollando sistemas fiscales que les permitan explotar las opciones que tienen disponibles más que crear un sistema tributario racional, moderno y eficiente” (Tanzi y Zee 2001, 1). Mientras los países ricos e industria-

⁹ La evasión fiscal interna a través de las economías informales les cuesta a los países en vías de desarrollo alrededor de US\$ 385 billones en ingresos cada año (Cobham 2005). La posesión de activos en el extranjero y la transferencia de utilidades corporativas fuera del país suman US\$ 100 billones adicionales de ingresos perdidos por concepto de impuestos en todos los países en vías de desarrollo (Cobham 2005; véase también Kar y Cartwright-Smith 2008). Por ejemplo, se cree que más del 50 por ciento del efectivo y de los valores bursátiles de latinoamericanos ricos se encuentran resguardados en el extranjero (Juniac et al. 2003).

lizados recaudan la mayor parte de sus ingresos fiscales a través de los impuestos a la renta e impuestos al consumo, los países en vías de desarrollo tienden a recaudar la mayor parte de sus ingresos por medio de los impuestos a las sociedades y los impuestos al consumo, jugando los impuestos a la renta un rol menor (Gordon y Li 2009).

Pueden necesitarse, en cambio, menos recursos administrativos adicionales para realizar la redistribución a través del sistema regulatorio. Muchos de los costos asociados con administrar un régimen normativo no son sensibles a la exigencia de la regulación, de manera que un endurecimiento de la normativa con fines redistributivos no significará una carga adicional para el gobierno. Una vez se ha invertido en un sistema para crear y aplicar normas ambientales, es poco probable que alterar levemente las exigencias normativas signifique un gran gasto adicional. En aquellos casos en que la redistribución favorece requisitos menos exigentes, la carga administrativa para el gobierno puede incluso reducirse.

Finalmente, en algunos casos extremos, el sistema de impuestos y transferencia puede no ser lo suficientemente receptivo para garantizar que algunos individuos o grupos no se vean gravemente perjudicados por una política específica. En estas situaciones, puede ser necesario imponer el pago de compensaciones inmediatas y directas a grupos específicos, y si ello no es posible, puede ser necesario introducir cambios regulatorios para evitar graves consecuencias negativas para el grupo afectado. Por ejemplo, proyectos de desarrollo a menudo implican desplazar personas cuyas casas se ubican en el trazado de caminos, centrales eléctricas, embalses u otros planes de infraestructura de gran tamaño. Las personas que son involuntariamente expulsadas de sus casas se ven obligadas a soportar grandes costos económicos y personales. Potenciales riesgos inherentes a un desplazamiento forzoso incluyen desempleo, precariedad habitacional, desamparo, inseguridad alimentaria, mayor morbilidad y la pérdida de acceso a bienes comunes y redes sociales (Cernea 1999)¹⁰. Confiar simplemente en el sistema de

¹⁰ Esto, sin mencionar los otros riesgos que emergen del desplazamiento como el trauma psicológico, especialmente en los niños, la pérdida de derechos civiles o la potencial violación de derechos humanos, incluyendo ser sujeto de la violencia comunitaria en áreas de reubicación o por parte de fuerzas de seguridad y la pérdida de propiedad sin compensación adecuada (Robinson 2003). Los lineamientos de las Naciones Unidas prohíben los desplazamientos involuntarios en casos de “desarrollos de infraestructura de gran escala que no se justifican por inevitable y primordial interés público” (OCHA 2004, Principio 6).

impuestos y transferencias para compensar a los desplazados por sus pérdidas puede demorar demasiado tiempo. Si no puede pagarse una compensación inmediata, hace necesario introducir cambios a la regulación subyacente.

4. CONCLUSIONES

El análisis distributivo es a menudo un componente importante de un buen análisis del impacto regulatorio. No es una subcategoría del análisis de costo-beneficio; más bien, es un complemento que describe quién cosechará los beneficios económicos de un programa o una política específica y quién se verá obligado a pagar los costos económicos. El análisis distributivo de normas individuales que intenta ser valorativamente neutral (es decir, que no toma una postura normativa sobre cuánta redistribución es deseable, desde y a qué grupos) no sirve. El análisis distributivo valorativamente neutral a nivel global, no obstante, puede utilizarse para identificar cualquier sesgo sistemático en el aparato administrativo que justifique una respuesta de gobierno, tal como la imposición regular de costos desproporcionados a comunidades minoritarias.

Existen dos mecanismos de base a través de los cuales los gobiernos pueden transferir riqueza: mediante ajustes al sistema tributario y mediante cambios de las normas legales y las regulaciones. La elección entre los dos mecanismos plantea su propia serie de preguntas acerca de los costos administrativos asociados a cada opción, así como la medida en que cada mecanismo distorsionaría o produciría pérdida de eficiencia en el mercado. La respuesta dependerá de factores locales, incluyendo la capacidad administrativa y si existe cualquier regulación complementaria vigente que pueda generar distorsiones compensatorias.

A medida que los países en vías de desarrollo amplían su uso del análisis de costo-beneficio, es probable que se preste mayor atención a la pregunta de cómo considerar apropiadamente la distribución de los costos y los beneficios regulatorios. Estas preguntas son profundamente normativas y frecuentemente dependen de circunstancias locales altamente contingentes. Por ello, no admiten soluciones simples, y es probable que sigan planteando importantes retos para los analistas y los legisladores en el futuro próximo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, Matthew D. 2011. *Well-Being and Fair Distribution: Beyond Cost-Benefit Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Burtraw, Dallas, Richard Sweeney & Margaret Walls. 2009. "The Incidence of U.S. Climate Policy: Alternative Uses of Revenues from a Cap-and-Trade Auction". Discussion Paper, Resources for the Future, Washington, D.C.
- Cernea, Michael. 1999. "Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist's View". En *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*, editado por Michael Cernea, 5-31. Washington, D.C.: World Bank.
- Cobham, Alex. 2005. "Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance". Working Paper Series No. 129, Finance and Trade Policy Research Centre at the University of Oxford, Queen Elizabeth House.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1997. *Freedom's Law: The Moral Reading of the Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Emran, M. Shahe & Joseph E. Stiglitz. 2005. "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries". *Journal of Public Economics* 89 (4): 599-623.
- Esty, Daniel C. 1999. "Toward Optimal Environmental Governance". *New York University Law Review* 74: 1495-1574.
- European Commission. 2009. *Impact Assessment Guidelines*. Brussels, European Commission. SEC (2009) 92.
- Frank, Robert H. 2000. "Why Is Cost-Benefit Analysis So Controversial?". *Journal of Legal Studies* 29 (S2): 913-30.
- Gordon, Roger & Wei Li. 2009. "Tax Structure in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation". *Journal of Public Economics* 93 (7-8): 855-66.
- Hahn, Robert W. & Patrick M. Dudley. 2007. "How Well Does the Government Do Cost-Benefit Analysis?". *Review of Environmental Economics and Policy* 1 (2): 192-211.
- Hylland, Aanund & Richard J. Zeckhauser. 1979. "Distributional Objectives Should Affect Taxes But Not Program Choice or Design". *Scandinavian Journal of Economics* 81 (2): 264-84.
- Juniac, Christian de, Andrew Dyer, Bruce M. Holley & Mathieu Menegaux. 2003. *Winning in a Challenging Market: Global Wealth 2003*. Boston: Boston Consulting Group.
- Kaplow, Louis & Steven Shavell. 1994. "Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income". *Journal of Legal Studies* 23 (2): 667-81.
- . 2002. "On the Superiority of Corrective Taxes to Quantity Regulation". *American Law and Economics Review* 4 (1): 1-17.

- Kar, Dev & Devon Cartwright-Smith. 2008. *Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2002-2006*. Global Financial Integrity Executive Report. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Lazarus, Richard J. 2007. "Environmental Law After Katrina: Reforming Environmental Law by Reforming Environmental Lawmaking". *Tulane Law Review* 81 (4): 1019-58.
- Lippert, Owen & Michael Walker (Eds.) 1997. *The Underground Economy: Global Evidence of Its Size and Impact*. Vancouver, British Columbia: Fraser Institute.
- Lipsey, Richard G. & Kelvin Lancaster. 1956. "The General Theory of Second Best". *Review of Economic Studies* 24 (1): 11-32.
- Loomis, John. 2011. "Incorporating Distributional Issues into Benefit-Cost Analysis: Why, How, and Two Empirical Examples Using Non-Market Valuation". *Journal of Benefit-Cost Analysis* 2 (1): Art. 5.
- Mirrlees, James A. 1971. "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation". *Review of Economic Studies* 38 (2): 175-208.
- Newbery, David. 1987. "Taxation and Development". En *The Theory of Taxation for Developing Countries*, editado por David Newbery y Nicholas Stern, 165-204. Oxford: Oxford University Press.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *American Political Science Review* 61 (2): 417-27.
- Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). 2011. *Annual Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*. Washington, D.C.: OIRA.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder & Susan Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Robinson, W. Courtland. 2003. *Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement*. Brookings Institution – SAIS Project on Internal Displacement. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanchirico, Chris W. 2000. "Taxes Versus Legal Rules as Instruments for Equity: A More Equitable View". *Journal of Legal Studies* 29 (2): 797-820.
- . 2001. "Deconstructing the New Efficiency Rationale". *Cornell Law Review* 86: 1.003-89.
- Schlosberg, David. 2007. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitz, Andrew & Troy G. Schmitz. 2010. "Benefit-Cost Analysis: Distributional Considerations Under Production Quota Buyouts". *Journal of Benefit-Cost Analysis* 1 (1): Art. 2.

- Schneider, Friedrich. 2011. "The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?". Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 5769.
- Schneider, Friedrich & Andreas Buehn. 2009. "Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries". *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1 (9): 1-66. doi: 10.5018/economics-ejournal.ja.2007-9.
- Shavell, Steven. 2004. *Foundations of Economic Analysis of the Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Slemrod, Joel. 2006. "The Role of Misconceptions in Support for Regressive Tax Reform". *National Tax Journal* 59 (1): 57-75.
- Tanzi, Vito & Howell Zee. 2001. "Tax Policy for Developing Countries". International Monetary Fund (IMF), Economic Issues Series No. 27.
- Tuomala, Matti. 1990. *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: Clarendon Press.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2004. *Guiding Principles on Internal Displacement*, 2nd ed. Geneva: United Nations.
- Vining, Aidan & David L. Weimer. 2010. "An Assessment of Important Issues Concerning the Application of Benefit-Cost Analysis to Social Policy". *Journal of Benefit-Cost Analysis* 1 (1): Art. 5.
- Wickersham, Jay. 2004. "Sacred Landscapes and Profane Structures: How Offshore Wind Power Challenges the Environmental Impact Review Process". *Boston College Environmental Affairs Law Review* 31 (2): 325-47.
- World Bank. 2004. *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*. Washington, D.C.: World Bank.
- Xinhua. 2011. "A Village's Fight for Environment". *China Daily*, March 9.
- Zerbe, Richard O. & Dwight Dively. 1994. *Benefit Cost Analysis in Theory and Practice*. New York: Harper Collins. *EP*