

MANUAL PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA LEY

El presente trabajo fue elaborado por Carlos Ralón Orellana, del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- para CEDEL.
Guatemala, noviembre de 1998

MANUAL PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA LEY

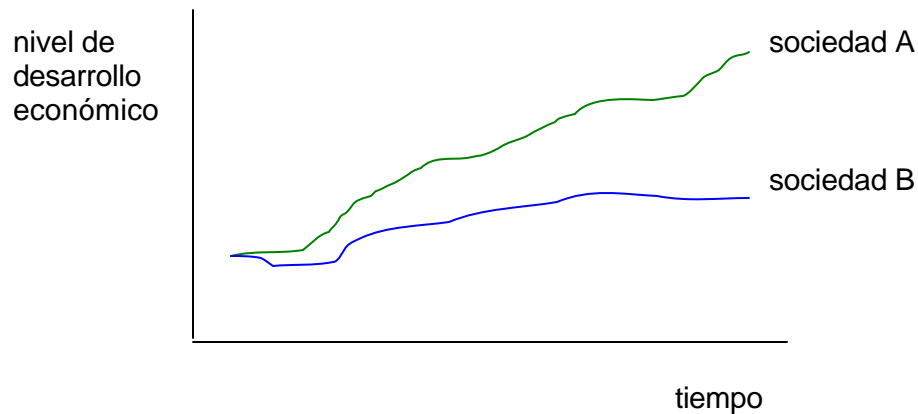
1. Introducción.....	2
2. Algunos principios generales que deben considerar las nuevas leyes: garantías individuales, Estado de Derecho y participación del Estado	5
Garantías individuales y Estado de Derecho	5
Participación del Estado: subsidiariedad y solidaridad	6
Resumen.....	7
3. Características de las leyes.....	9
La legislación crea incentivos que modifican el comportamiento de las personas	9
Los efectos de las leyes pueden extenderse a otras actividades	10
Las limitaciones del legislador	11
Resumen.....	11
4. Los efectos de la legislación: costos y beneficios económico-sociales.....	13
Análisis de costos y beneficios económico-sociales	13
La distribución de los costos y beneficios	14
Resumen.....	15
5. Procedimiento para el análisis de las leyes	17
Análisis legal del proyecto de ley.....	17
Análisis de costos y beneficios del proyecto de ley.....	19
Identificación de los costos y beneficios del proyecto de ley.....	20
Análisis de los costos y beneficios totales	24
Identificación de grupos beneficiados y perjudicados	24
Resumen.....	25

MANUAL PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA LEY

1. Introducción

El proceso económico no funciona en un ambiente aislado; las leyes y las instituciones de una sociedad crean incentivos y patrones de comportamiento que condicionan algunos de sus resultados. Uno de ellos es el desarrollo económico¹. En la Figura 1 se representa el desarrollo de dos sociedades a través del tiempo; aunque ambas parten del mismo nivel, se puede ver que una se desarrolla más rápidamente que la otra. ¿Qué factores explican éstas diferencias? ¿Por qué el desarrollo no es igual en todos los países?

Figura 1

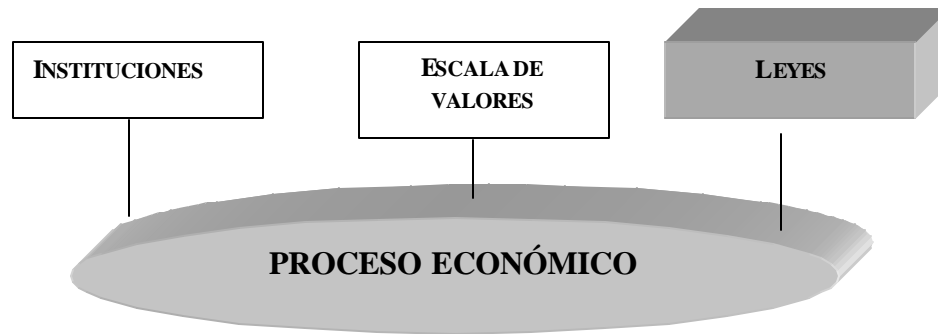


La respuesta a estas interrogantes radica en la forma en que funciona el proceso económico; dicho proceso no es algo que se da al margen del marco institucional de cada sociedad, sino que las leyes escritas, las costumbres, los valores y las instituciones de ese grupo social lo modelan y le imprimen características muy especiales, las cuales se traducen en esas diferencias de desarrollo. En la Figura 2 se ilustra cómo el proceso económico es influido por las reglas del juego de cada sociedad.

¹ North, Douglas. *Towards a Theory of Economic Change*. Washington University. St. Louis, 1997

North, Douglas. *Economic Performance Through Time: the Limits of Knowledge*. Washington University, St. Louis, 1997.

Figura 2



El influjo de las instituciones y los valores de la sociedad sobre el proceso económico es algo que ha recibido relativamente poca atención por parte de la ciencia; algunos estudiosos han encontrado que las sociedades cuyos códigos morales protegen ciertos valores básicos (la vida de las personas, la propiedad, la libertad) han prosperado más que otras que no lo hacen². Esta cuestión, sin embargo, es demasiado profunda como para abordarla en este lugar³.

En este manual se abordarán específicamente las características y efectos de las leyes sobre el proceso económico; además, se propone en él un procedimiento para evaluar el costo y el beneficio de las leyes antes de su aprobación. Más que detenerse en casos específicos, el manual quiere mostrar algunos principios básicos que las nuevas leyes deben tomar en cuenta para que promuevan -o al menos no obstaculicen- el desarrollo económico del país.

En la primera parte del manual se muestran algunos principios generales que deben ser respetados por la legislación, con el fin de promover un Estado de Derecho. Algunos de ellos ya están expresados en nuestra Constitución; algunos otros, como los que se refieren a la participación del Estado, no están tan explícitos en ella, por lo que se abordan en éste manual para clarificarlos.

En la segunda parte se explican algunas de las implicaciones económicas más importantes de la legislación, que deberán tomarse en cuenta al hacer el análisis de las leyes. Estas abarcan varios aspectos importantes como el papel de los incentivos que generan las leyes y sus efectos sobre las decisiones de las personas. Además, se analizan también las limitaciones que el regulador enfrenta al hacer el análisis económico de las leyes.

Seguidamente, se exponen los efectos de la legislación en términos de costos y beneficios económico-sociales. En esta sección se analizará la naturaleza del

² En su ensayo *Nuestra Herencia Moral* (Londres, 1988), F. von Hayek explica cómo el respeto a ciertos valores e instituciones ha fomentado el progreso de las sociedades. Véase también a Douglas North. op.cit.

³ Hasta cierto punto, la ciencia económica podría identificar qué valores o instituciones generan más desarrollo económico; pero eso no justifica que, en nombre de éste último, se obligue a una sociedad a alterar su estructura de valores o sus instituciones. La decisión sobre aquello que una sociedad está dispuesta a proteger no necesariamente se fundamenta en criterios económicos y pareciera más bien que, en estos aspectos normativos, ni la ciencia ni la política económica tienen autoridad suficiente para intervenir.

análisis de costos y beneficios de las leyes, así como las implicaciones sobre el bienestar total y de cada grupo de la sociedad.

Por último, se propone un procedimiento de análisis que preceda a la aprobación de una nueva ley. Este procedimiento se basa en las características de la legislación expuestas anteriormente, y pretende ser una herramienta para que el legislador tenga un esquema de los pasos necesarios para realizar un análisis de costo-beneficio de las leyes.

2. Algunos principios generales que deben considerar las nuevas leyes: garantías individuales, Estado de Derecho y participación del Estado

Garantías individuales y Estado de Derecho

En la Constitución de la República se establece que el Estado guatemalteco se ha organizado para proteger a la persona⁴. También se reconoce que la persona tiene ciertos derechos como la vida, la libertad y la propiedad⁵, que en realidad son anteriores a cualquier legislación. Si el Estado se ha organizado para garantizar esos derechos, resultaría contrario a su naturaleza crear leyes que no los respeten. Por ello, las leyes de menor jerarquía deben estar acordes con los derechos más elementales que el Estado -en las leyes de mayor jerarquía- se ha comprometido a preservar.

La Constitución de la República establece que todos los guatemaltecos son iguales en cuanto a dignidad, derechos, oportunidades y responsabilidades⁶; por esa razón, las leyes deben ser impersonales y de aplicación general, sin otorgar privilegios ni discriminar a grupo o persona específica.

El Estado de Derecho presupone el respeto a los derechos individuales y la igualdad de los ciudadanos ante la ley; sin embargo, la definición de Estado de Derecho es más amplia, pues implica también algunas características como las siguientes⁷:

- Existencia de una ley superior o Constitución
- División o separación de los poderes del Estado
- Control jurisdiccional de la administración pública y la legislación
- Federalismo o bien descentralización administrativa
- Elección de los gobernantes mediante el sufragio
- Afirmación y garantía de los derechos humanos fundamentales

Es así como el Estado de Derecho implica el respeto a los derechos elementales de las personas, la existencia de una norma superior que garantiza -y a la vez limita- la actividad de gobernantes y gobernados, y un marco jurídico que no privilegia ni discrimina a nadie⁸.

Es necesario resaltar que un régimen de legalidad no implica un Estado de Derecho, puesto que las leyes, por medio de privilegios o sin un adecuado mecanismo para limitar el poder del aparato gubernativo, pueden no proteger los

⁴ Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 1

⁵ *ibid.* Art. 2 y 39

⁶ *ibid.* Art. 4

⁷ Herrarte, Alberto. *El Estado de Derecho*. El Estado de Derecho y los Derechos Humanos. Cuadernos de Estudios Económicos y Sociales. CEES. Guatemala, junio de 1990.

⁸ *Estado de Derecho*. Carta Económica No. 122. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. Guatemala, 1992.

derechos fundamentales de las personas. La sola existencia de leyes justas tampoco implica un Estado de Derecho, pues es necesario que el Gobierno cuente con las instituciones adecuadas para darles cumplimiento. Es así como el Estado de Derecho tiene una doble dimensión: un cuerpo jurídico que lo garantiza y un Gobierno que se compromete a hacer respetar dichas normas.

Participación del Estado: subsidiariedad y solidaridad

Toda sociedad necesita de un gobierno; el pueblo delega su soberanía en él para que las normas se cumplan y los derechos individuales se respeten. Esto implica, necesariamente, la participación del gobierno en la prestación de servicios como la seguridad nacional y la aplicación de la justicia. Pero aparte de estos servicios, es necesario preguntarse si el gobierno puede participar en otras actividades del ámbito social o económico. Indudablemente, debe haber algún criterio que ayude a decidir si dicha participación es necesaria y, de serlo, que defina también hasta qué punto puede llegar. Uno de esos criterios es el llamado principio de subsidiariedad, que afirma lo siguiente:

Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común⁹.

En la Constitución de la República también se reconoce que

Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados¹⁰.

Con éste principio se pretende que la actuación del Estado no anule la responsabilidad ni la iniciativa de los individuos; pero autoriza la participación estatal cuando las personas, solas u organizadas, no pueden llevar a cabo una tarea por sí solas. De acuerdo con este principio, la participación del Estado es subsidiaria porque apoya la acción de los individuos y, antes que restringirles su esfera de acción, los ayuda a coordinarse con los otros componentes de la sociedad para que solucionen sus problemas.

El principio de solidaridad también ayuda a comprender la forma en que puede participar el Estado. Aunque el concepto de solidaridad¹¹ sólo es aplicable a las

⁹ Pío XI. Encíclica *Quadragesimo Anno*. 1931

¹⁰ Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 118

¹¹ Es cuestionable el uso de esta palabra para definir la forma en la que debe actuar el Estado. En un sentido estricto, solidaridad implica la "adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros" (DRAE). La solidaridad es motivada por los sentimientos o por un juicio moral acerca de lo bueno o lo justo; en el caso de los sentimientos, son característicos del alma humana, mientras que los juicios morales consisten en la valoración que una persona hace de un acto (bueno, malo, justo, injusto, etc.), y que está referida siempre a objetos trascendentes (el Bien, la Justicia, etc.) Los sentimientos, los juicios morales y el ejercicio de la solidaridad sólo son propios de las personas, y nunca de una ficción jurídica como el Estado. Sin embargo, para propósitos prácticos, pareciera que el concepto de solidaridad encaja para describir aquella

personas, puede ser usado para dar a entender la ayuda que el Estado le presta a los más necesitados, con el fin de que puedan integrarse al proceso de desarrollo y que exista igualdad de oportunidades. Sin embargo, esto presupone un consenso en la sociedad respecto de las condiciones mínimas que deben existir para que todos tengan iguales oportunidades. La definición de este *minimum* le corresponde a la sociedad por medio del proceso democrático.

Antes de realizar el análisis económico de una ley, es necesario que ésta pase la prueba más importante: la de los principios. ¿La nueva ley respeta las garantías individuales? ¿Es congruente con el Estado de Derecho? ¿Es necesario que el Estado actúe subsidiaria y solidariamente, o pueden realizar los individuos por sí solos esa tarea? Básicamente, son estas las tres preguntas fundamentales que deben de responderse al comienzo del análisis de una ley.

Figura 3
Coherencia entre leyes y principios



Resumen

- *Antes que todo, la legislación debe considerar los derechos individuales que el Estado guatemalteco se ha comprometido a preservar y garantizar. Estos son la vida, la libertad y la propiedad de las personas.*
- *El respeto al Estado de Derecho implica la existencia de leyes generales e impersonales -que no otorgan privilegios ni discriminan a grupo o persona*

situación en la que el Estado "apoya" a las personas más necesitadas, con el fin de que exista igualdad de oportunidades en esa sociedad.

alguna-, la garantía de los derechos individuales y una norma superior que garantiza y limita actividad de gobernantes y gobernados. El Estado de Derecho tiene una doble dimensión: la existencia de leyes adecuadas a sus principios e instituciones sólidas que las hagan cumplir.

- *El principio de subsidiariedad es un punto de referencia para analizar la participación del Estado. De acuerdo con él, la participación del Estado apoya a la de los individuos, sin restringirles su responsabilidad ni su iniciativa. El principio de solidaridad ayuda a comprender cómo el Estado puede apoyar a los individuos con el fin de que exista igualdad de oportunidades en esa sociedad.*

3. Características de las leyes

El análisis económico de la legislación debe comenzar considerando algunas características de las leyes. Las leyes siempre tienen un impacto económico pues, al crear incentivos, afectan las decisiones de las personas; esto a su vez tiene consecuencias sobre la asignación de los recursos y el funcionamiento de la economía. Básicamente, hay tres características propias de la legislación: la creación de incentivos y sus efectos sobre las decisiones de las personas, el efecto de las leyes sobre otras actividades y las limitaciones del legislador para prever todos los efectos de la ley.

La legislación crea incentivos que modifican el comportamiento de las personas

Las leyes regulan alguna actividad determinando aquello que debe o no debe hacerse, así como imponiendo sanciones a quien no cumpla con lo establecido. Este conjunto de limitaciones y sanciones tienen una característica especial: son incentivos que afectan las decisiones de las personas.

Un incentivo es aquello que mueve a alguien a hacer o dejar de hacer algo, a modificar su conducta en vista de que una actividad se ha vuelto más o menos atractiva que otras.

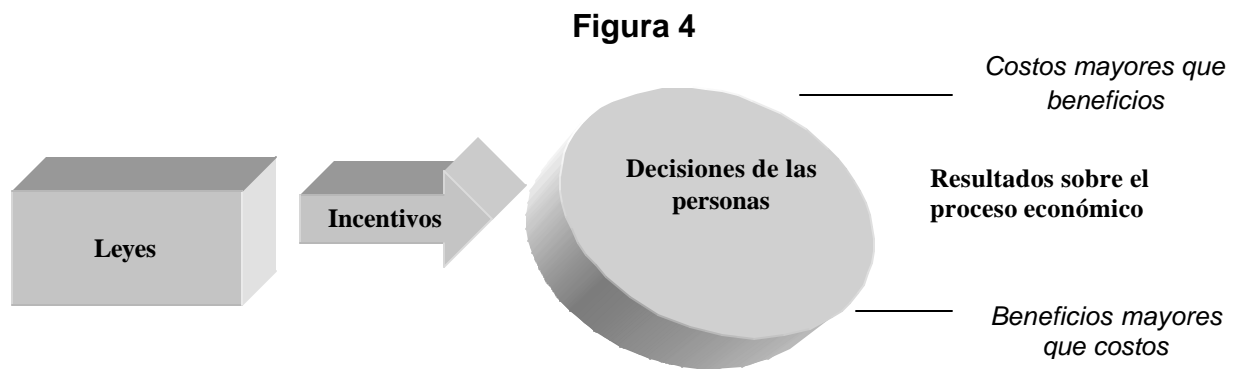
Cuando por medio de una ley se aumentan los beneficios de quienes realizan determinada actividad, estará creando un incentivo para que esas personas incrementen su participación, o bien para que otras nuevas comiencen a realizarla. Por el contrario, cuando la ley le impone un costo a alguna actividad, el incentivo es para que las personas se dediquen a otra distinta.

Cuadro 1

La importancia de los incentivos

El hecho de que las leyes creen incentivos es uno de los aspectos más importantes a considerar en la elaboración de nuevas leyes. ¿Por qué? En primer lugar porque los incentivos que se originan de una ley pueden llevar a resultados distintos de los que se querían obtener con ella. Algunos de los ejemplos más claros con relación a este punto lo constituyen las regulaciones de precios. Por lo general, las regulaciones de precios pretenden que los productos estén al alcance de más personas; sin embargo, cuando la ley establece un precio máximo, que está por debajo del precio de mercado, sucede entonces que la rentabilidad de los productores disminuye, creando un incentivo para que reduzcan la oferta de ese producto; esto provoca que menos gente tenga acceso a él y, por lo tanto, los resultados de la ley sean completamente opuestos a las intenciones.

La segunda razón por la que los incentivos son un punto importante es porque sus efectos sobre la asignación de recursos pueden tener otras consecuencias en la sociedad. Considérese el caso de los impuestos. El efecto de poner un impuesto va más allá de aumentar la recaudación del Estado, pues un impuesto genera incentivos para que las personas modifiquen la forma en que asignan sus recursos. Las consecuencias de estos cambios pueden ser muy complejas, incluso contraproducentes en el caso de que los costos incurridos por toda la sociedad sean mayores que los beneficios que pretendía generar la ley.



Los efectos de las leyes pueden extenderse a otras actividades

Las leyes crean incentivos que alteran la conducta de las personas y la forma en que asignan sus recursos; por esa razón, el efecto de las leyes no se circunscribe únicamente a la actividad que regula, sino que afecta a otras actividades distintas.

Cuadro 2

¿Por qué las leyes no afectan sólo una actividad?

La razón de que el alcance de la ley sea mayor, y no afecte una sola actividad, reside en el hecho de que las personas toman sus decisiones sobre la base de alguna restricción. La existencia de restricciones es uno de los puntos centrales del análisis económico, pues nadie cuenta con recursos ilimitados al momento de decidir. Así, alguien que divide su jornada en 10 horas de trabajo y 14 de descanso, no puede decidir que trabajará 10 horas y descansará 20 en un solo día; si quiere descansar más, tendrá que trabajar menos, pues la restricción de que el día sólo tiene 24 horas le impide descansar más y trabajar la misma cantidad de horas.

El concepto de que los recursos son limitados al tomar una decisión es el mismo cuando una ley genera incentivos que hacen atractiva cierta actividad: para realizarla, habrá que utilizar el tiempo, el talento y los recursos que ya se usaban en otras, por lo que necesariamente serán afectadas.

¿Por qué es de suma importancia que el legislador tenga en cuenta que una nueva ley afectará a otras actividades? Lo importante de considerar este aspecto es porque estos efectos alteran el desempeño de toda la economía. Una ley que incentive una actividad en perjuicio de otras, implicará un traslado de recursos de éstas últimas hacia la primera, lo cual puede tener consecuencias sobre aspectos tan relevantes como el empleo, la distribución del ingreso, la inversión, y otros más. Estos cambios, a su vez, pueden llevar a la economía a un estado de menor eficiencia o bienestar que el anterior.

El legislador debe ser muy prudente y tomar en consideración los efectos de la ley sobre otras actividades. Por lo general, es sumamente complicado elevar la eficiencia de la economía y el bienestar de los ciudadanos mediante una ley que genere los incentivos correctos; pero reducir el bienestar de la sociedad es relativamente fácil cuando, sin analizar ni discutir lo suficiente, se aprueba una ley cuyos alcances son desconocidos.

Las limitaciones del legislador

La última característica de la legislación viene a ser una especie de corolario de las anteriores. Dado que la legislación altera la conducta de las personas y la asignación de los recursos, y que sus incentivos también pueden afectar otras actividades distintas de las que regula, resulta entonces que un adecuado análisis del impacto de las leyes requiere considerar una gran cantidad de aspectos, los que están muchas veces fuera del alcance, no sólo del legislador, sino incluso de los expertos.

El análisis de los costos de la legislación enfrenta cuestiones que la mayoría de veces son de gran complejidad, por lo que su capacidad de prever los efectos de las leyes es limitada.

Estas limitaciones deben llevar al legislador a adoptar una actitud crítica ante una nueva ley. Por una parte, exigiendo un análisis exhaustivo de sus efectos -acudiendo para ello al apoyo de sus asesores y de otros expertos- con el objeto de someter la ley a un riguroso análisis de costo-beneficio. Y, por la otra, procediendo con prudencia a la hora de aprobar una ley que no ha sido suficientemente analizada ni discutida.

Resumen

- *Antes de hacer un análisis económico de las leyes es necesario conocer qué tipo de efectos provocan las leyes sobre el proceso económico.*
- *El primer efecto de las leyes es sobre el comportamiento y la toma de decisiones de las personas; las leyes generan incentivos que pueden alterar la forma en que actúan los individuos y, por tanto, provocar cambios en la asignación de los recursos.*
- *Las personas cuentan con restricciones a la hora de decidir; esto hace que una ley, al generar ciertos incentivos, puede implicar un traslado de recursos de una actividad a otra; por esa razón, los efectos de las leyes no se circunscriben a lo que están regulando, sino que afectan otras actividades. Estos cambios pueden llevar a que la economía funcione con menor eficiencia, o bien reduzca el bienestar de las personas.*
- *El legislador encuentra limitaciones para realizar un análisis completo de los costos y beneficios de las leyes, puesto que existen situaciones y variables*

muy complejas, de complicada identificación y cuantificación. El legislador debe de procurar el apoyo de sus asesores y expertos para analizar los efectos de las leyes y ser prudente al aprobar leyes que no han sido suficientemente analizadas ni discutidas.

4. Los efectos de la legislación: costos y beneficios económico-sociales

Hasta este punto ya se han visto los efectos de las leyes sobre las decisiones de las personas, la asignación de los recursos y la economía en su totalidad; esto lleva necesariamente a concluir que ninguna ley es *gratis*, pues no sólo es necesario que el Gobierno utilice recursos para hacerla cumplir sino también hay costos que se derivan del efecto de las leyes sobre el proceso económico. Por otra parte, una nueva ley también genera beneficios para algún grupo o individuo. Es por ello que el análisis económico de la legislación consiste en comparar los beneficios y los costos que se derivan de una ley. El punto central del análisis de costos y beneficios es determinar cuál de los dos efectos será mayor: si el beneficio social de la ley supera a los costos, o si éstos están por encima de aquellos. El análisis de costos y beneficios es indispensable para determinar la conveniencia de una nueva ley.

Análisis de costos y beneficios económico-sociales

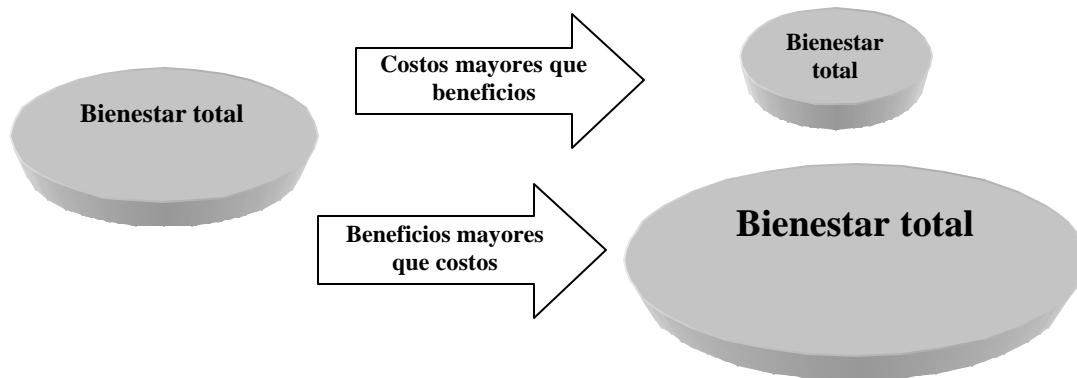
Los costos y beneficios económico-sociales de la legislación tienen dos componentes. El primero de ellos es el de sus efectos sobre la capacidad productiva de la economía. La legislación puede afectar favorable o desfavorablemente la eficiencia del sistema económico por medio de los costos o beneficios que le ocasiona al sector productivo. En el caso de que los beneficios sean mayores que los costos, la ley aumentará la eficiencia del sistema, pues los incentivos que genera harán que, usando la misma cantidad de recursos, aumente la producción de bienes. Lo contrario sucedería si los costos exceden a los beneficios, pues en ese caso se necesitarían más recursos para producir la misma cantidad de bienes.

El otro componente de los costos y beneficios económico-sociales es el de sus efectos sobre aquello que la sociedad valora. La sociedad expresa sus preferencias por medio de la demanda de bienes, y está dispuesta a pagar cierto precio por obtenerlos. Si por alguna razón aparece una ley que desincentiva la oferta de un bien que la sociedad valora, y hace que ya no todos los que antes lo demandaban puedan acceder a él, la ley provoca entonces un costo en términos del valor de los bienes a los que ciertas personas ya no pudieron tener acceso. Por el contrario, la ley crea un beneficio cuando más personas pueden alcanzarlo.

Como ya se expuso antes, el alcance de las leyes no se circunscribe a la actividad que regula, sino que afecta a otras. Es por ello que los costos y beneficios totales de la ley equivalen a la suma de los costos y beneficios de todas las actividades que afectó. Al final, si la suma de los beneficios es mayor que la de los costos, el bienestar total de sociedad aumenta; por el contrario, éste disminuye cuando los costos de la ley exceden a los beneficios. Esto se ilustra en la Figura 5.

Figura 5

Costos y beneficios de la legislación y sus efectos sobre el bienestar total



El hecho de que las leyes incrementen o disminuyan el bienestar total de la sociedad tiene consecuencias relevantes, pues en la medida que éste aumenta, las posibilidades de que todos alcancen un mayor nivel de desarrollo también son mayores. La importancia del análisis de costos y beneficios de la regulación está en las conclusiones a las que se llegan, pues con ellas es posible determinar si las leyes hacen crecer o no el bienestar de la sociedad.

La distribución de los costos y beneficios

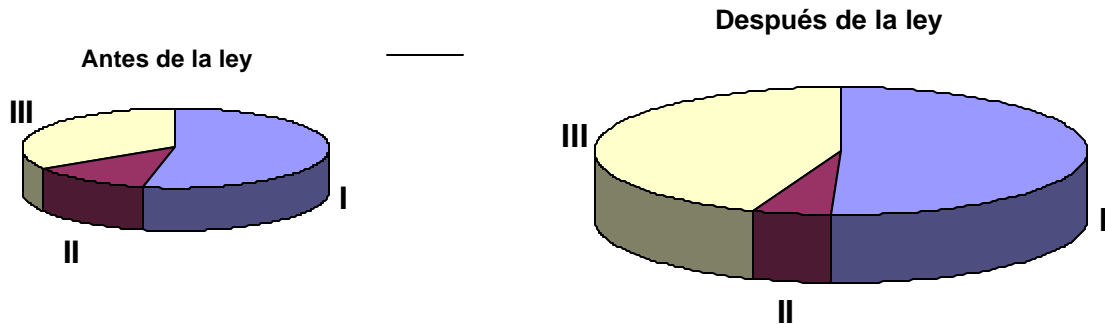
El análisis de costos y beneficios ayuda a determinar el impacto económico-social de las leyes en términos del bienestar total de la sociedad. Pero éste análisis solamente muestra el balance global de los costos y beneficios, sin considerar cuáles son los resultados específicos para cada uno de los grupos que componen la sociedad. En ese sentido, hay que tener en cuenta que los costos o beneficios de una ley no se distribuyen por igual en toda la sociedad; de esa forma, el que una ley aumente el bienestar total de la sociedad no necesariamente implica que todos los grupos sociales mejoraron. Cuando se hace un análisis económico-social de las leyes, no sólo es necesario identificar y calcular los costos y beneficios totales, sino también qué grupos se benefician y qué otros se perjudican.

Pareciera que no hay problema cuando del análisis de costos y beneficios tiene un saldo negativo: si una ley reduce el bienestar total, también es menor el potencial de que todos los grupos sociales puedan mejorar. Sin embargo, el problema surge cuando el balance del análisis es positivo, pues un aumento en el bienestar total de la sociedad no equivale necesariamente a que todos hayan mejorado.

Esto se ilustra en la Figura 6. En ella se muestra el efecto de una ley sobre el bienestar de una sociedad que tiene tres grupos.

Figura 6

Efectos de una ley sobre el bienestar de la sociedad y sus integrantes



En la figura se observa que, a pesar del aumento total de bienestar, la participación del grupo II se redujo; esto no importaría tanto si el bienestar del grupo II creciera en términos absolutos (aunque no lo haga en términos relativos); pero sí debería de tomarse muy en cuenta el resultado si el bienestar del grupo II disminuyera también en términos absolutos, pues eso implicaría que parte del bienestar del grupo II se transfirió al I y al III.

Cuadro 3

Transferencias de bienestar de un grupo a otro

La transferencia de bienestar de un grupo social a otro es uno de los aspectos más controversiales de la legislación, puesto que implica un juicio de valor discriminatorio. ¿Debería, por medio de una ley, transferirse bienestar a un grupo de la sociedad en perjuicio de otros? Aunque este es un tema que debe ser motivo de profunda discusión, pareciera que sí hay un criterio que debe respetarse: no debería quitársele bienestar a los miembros más pobres de la sociedad para beneficiar a otros grupos menos pobres.

Resumen

- *Las leyes, al afectar las decisiones de las personas, y al requerir de recursos para su cumplimiento, crean costos y beneficios para la sociedad.*

- *Los costos y beneficios económico sociales tienen dos componentes: el primero es el de sus efectos sobre la capacidad productiva de la economía; el segundo, sobre la capacidad de los miembros de la sociedad para demandar aquello que valoran.*
- *En la medida que los beneficios son mayores que los costos, el bienestar total de la sociedad aumenta, mientras que disminuye si los costos superan a los beneficios.*
- *Cuando el bienestar total de la sociedad aumenta, la posibilidad de que todos sus miembros mejoren también es mayor. Sin embargo, es necesario analizar cuál es el efecto de las leyes sobre los grupos que componen la sociedad, ya que puede ser que, a pesar de que el bienestar total aumenta, algún grupo vea reducido su bienestar.*
- *La transferencia de bienestar de un grupo a otro es un aspecto sujeto a mucha discusión; a pesar de ello, pareciera haber un criterio a respetar: no debe perjudicarse a los más pobres en perjuicio de otros grupos menos pobres.*

5. Procedimiento para el análisis de las leyes

El análisis de las leyes consta de dos etapas. La primera de ellas es la etapa del análisis legal, y consiste básicamente en examinar la ley para ver si es congruente con la jerarquía de normas y con los principios expresados en la Constitución de nuestro país. La segunda etapa es la del análisis de costos y beneficios; en ella se analiza la ley para evaluar su impacto económico-social y determinar posteriormente su conveniencia.

Análisis legal del proyecto de ley

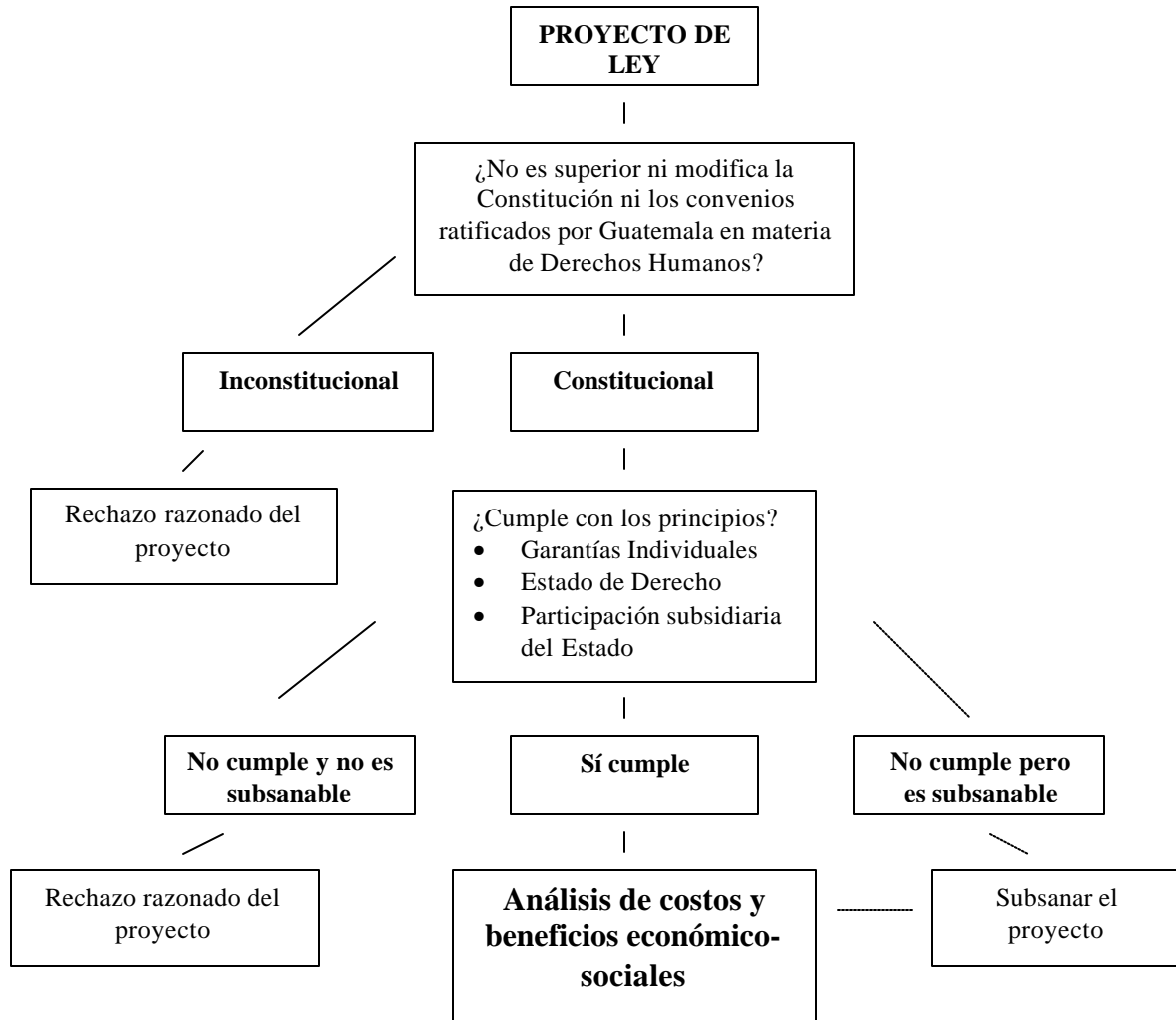
En la primera etapa del análisis del proyecto de ley, lo importante es analizar si la nueva norma está de acuerdo con ciertos requisitos. Estos se ilustran en el siguiente esquema.

Como se ilustra en la Figura 7, el proyecto de ley debe respetar, en primer término, la Constitución de la República y los tratados internacionales que nuestro país ha ratificado en materia de Derechos Humanos. Es necesario además que el proyecto respete aquellas normas que le son jerárquicamente superiores.

El proyecto en consideración también tiene que ser congruente con los principios que el Estado se ha comprometido a respetar. Estos son los que se explicaron en la primera parte de éste manual: respeto a las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos, participación subsidiaria del Estado y mantenimiento de un Estado de Derecho.

Una vez que la ley ha cumplido con estos requisitos, el siguiente paso es hacer el análisis de sus costos y beneficios y de su impacto sobre el bienestar de la sociedad.

Figura 7
Esquema del análisis legal del proyecto de ley

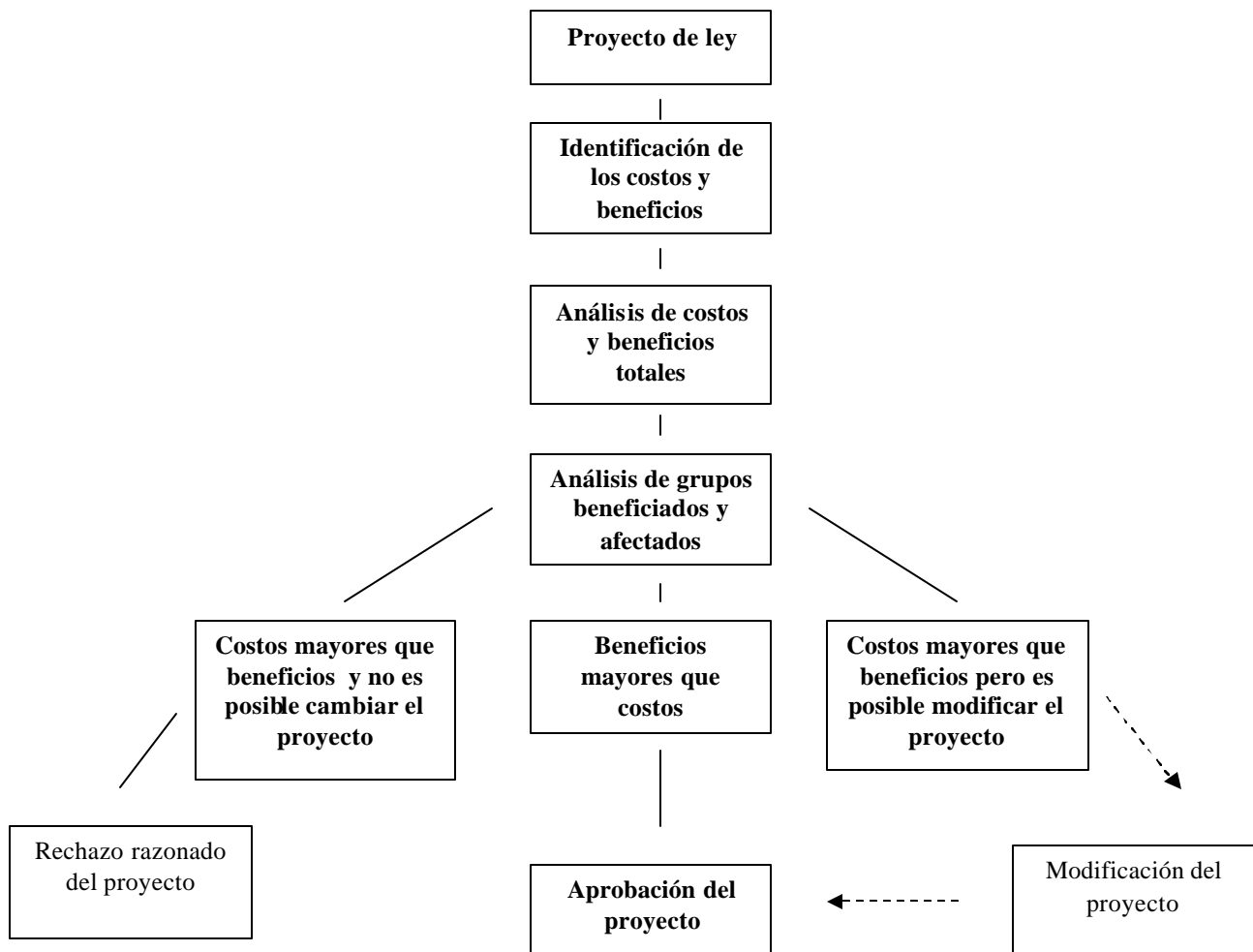


Análisis de costos y beneficios del proyecto de ley

El análisis de costos y beneficios económico-sociales de un proyecto de ley debe de seguir también ciertos pasos. Estos se ilustran en el esquema de la Figura 8.

Figura 8

Esquema del análisis económico-social del proyecto de ley



Identificación de los costos y beneficios del proyecto de ley

Este paso consiste en diferenciar las actividades que serán afectadas por la nueva ley, así como las clases de costos y beneficios que se derivarán de ella. En principio, hay que separar dos tipos de costos y beneficios: **los costos y beneficios derivados de la ley, y los costos para cumplir con la ley.** En el primer grupo se incluyen los costos y beneficios asignativos, los costos y beneficios del gasto público y las externalidades. En el segundo grupo están los costos operativos y los costos de transacción.

Costos y beneficios derivados de la ley

- **Costos y Beneficios Asignativos**

Las leyes generan incentivos, los cuales hacen que las personas asignen de distinta forma sus recursos. Por esa razón, **los costos y beneficios asignativos son los que se derivan del cambio en la asignación de recursos que produce la nueva ley.** Las leyes no sólo afectan aquello que regulan, sino también otras actividades; por esa razón, hay que identificar cuáles son afectadas por la ley, para luego calcular los costos y beneficios que ésta produce.

Los incentivos también tienen otros efectos que, aunque de difícil cálculo, deben de tratar de identificarse. Estos son los llamados *costos de oportunidad*, y equivalen al valor de aquellas actividades que las personas dejarán de hacer (o nunca harán) en virtud de que una ley las incentivó a dirigir sus recursos hacia otras.

Para realizar el análisis de estos costos y beneficios asignativos, deberán tomarse en cuenta algunos aspectos como los siguientes:

- ✓ Identificar las actividades beneficiadas o perjudicadas por la ley.
- ✓ Cuantificar y comparar los costos y beneficios (presentes y futuros) que se derivan del cambio en la asignación de recursos.
- ✓ Identificar y -de ser posible- calcular los costos de oportunidad de los incentivos que genera la ley.

- **Costos y Beneficios del Gasto Público**

Cuando la ley determina que el Estado debe de gastar o invertir en una actividad, ese gasto implica también costos y beneficios para la sociedad. Es por ello que deberá de evaluarse su conveniencia. **Los costos y beneficios del gasto público son los que se originan de la participación del Estado en cierta actividad.** La decisión de aquello en lo que el Estado debe participar es siempre motivo de debates; sin embargo, el respeto a los principios que se enumeraron en la primera parte de este manual, y los criterios de solidaridad y subsidiariedad en la participación del Estado ofrecen elementos para hacer más específica la discusión. De ahí que el estudio de una ley tenga que pasar, antes del examen de costos y beneficios, por el análisis legal y el de los principios.

El análisis de los costos y beneficios del gasto público debe considerar algunos aspectos como los siguientes:

- ✓ Calcular los costos y beneficios del gasto público sobre la base de la evaluación social de proyectos, para determinar aquello que sea prioritario y socialmente más rentable.
- ✓ Identificar la forma en que se financiará el gasto público, así como a los grupos beneficiados y los perjudicados.
- ✓ El financiamiento y la ejecución del gasto público también generan incentivos, que alteran la forma en que las personas asignan sus recursos. Será necesario analizar los costos y beneficios asignativos del gasto público.
- ✓ El gasto público en alguna actividad no implica que el Estado la ejecute y administre directamente. Puede ser mucho más eficiente si delega estas funciones a los ciudadanos o personas que tengan más información y ventaja para realizarlas (descentralización); en ese sentido, el gasto público subsidia directamente a la población a la que quiere beneficiar, sin que el Estado realice todos los detalles de esa actividad.
- ✓ La participación del Estado en una actividad tiene un costo de oportunidad, pues dirige sus recursos y esfuerzos hacia ella en vez de hacerlo en otras. Una adecuada evaluación social de proyectos, y la asignación del gasto público según las prioridades, pueden ayudar a disminuir este costo.

- **Externalidades**

Las externalidades son costos o beneficios producidos por alguna actividad, pero que no son absorbidos por quien la realiza, sino trasladados a otras personas; las externalidades pueden ser positivas (en el caso que haya traslado de beneficios) o negativas. Los costos y los beneficios de las externalidades también deben tomarse en cuenta; cuando una ley incentiva el desarrollo de cierta actividad, es posible que produzca efectos que no son internalizados por quien la realiza, y beneficia o perjudica a la sociedad según sea el caso.

Cuadro 4

Las externalidades

Al crear incentivos para realizar una actividad, la ley puede dar lugar a que aparezcan externalidades. Por ejemplo: si la ley incentiva el surgimiento de algún tipo de industria, esta actividad puede trasladar algunos efectos positivos o negativos a otras personas; si por alguna razón esa actividad genera un nivel más alto de contaminación ambiental, habrá entonces una externalidad negativa que afecta al resto de la sociedad. Por el contrario, si esa industria le da capacitación constante a sus empleados, habrá más gente educada en la sociedad, por lo que habrá una externalidad positiva.

Al analizar los costos y beneficios de las externalidades, el legislador deberá tener en cuenta algunos aspectos como los siguientes:

- ✓ Identificar y calcular el valor de las externalidades que la ley, al incentivar cierta actividad, puede producir.
- ✓ Calcular los costos y beneficios de las externalidades.
- ✓ En el caso de que el balance de las externalidades sea negativo, hay que buscar el método más eficiente para solucionar el problema. La solución puede alcanzarse, incluso sin costo para el Gobierno, puede solucionarse si se permite que las personas afectadas negocien con quien provoca la externalidad negativa.

Costos para cumplir con la ley

- Costos operativos

Los costos operativos son aquellos en los que necesariamente deberá incurrir el Gobierno para hacer cumplir la nueva ley. La magnitud de estos costos dependerá del número y la complejidad de las actividades que realizará el Gobierno, y pueden abarcar aspectos administrativos, de supervisión, y otros. Al analizar los costos operativos, debe considerarse, entre otras cosas, lo siguiente:

- ✓ Identificar las actividades que deben realizarse para hacer cumplir la ley, así como determinar si requerirá de la creación de nuevos órganos gubernativos para ello.
- ✓ Calcular los costos administrativos (presentes y futuros) en que incurrirá el Gobierno.
- ✓ Determinar la forma en que se financiarán esos costos.
- ✓ Analizar los costos y beneficios de la forma de financiamiento.
- ✓ En el caso de que la nueva ley reduzca los costos operativos de una ley anterior, calcular el ahorro de recursos.
- ✓ El Gobierno debe optimizar su actuación para que la ley se cumpla; debe procurar la máxima efectividad al menor costo posible.

- Costos de transacción

Los costos de transacción son los costos que deben pagar los individuos para cumplir con la ley. Estos abarcan una gran cantidad de aspectos, tales como información, transporte, trámites, tiempo de espera y otros. Los más comunes suelen ser los trámites que una ley obliga a realizar a las personas. Los costos de transacción, aparte de hacer menos eficiente el funcionamiento de la economía, también pueden tener otras consecuencias negativas, ya que las personas, al tener incentivos para ahorrarse esos costos, pueden entrar en negociaciones corruptas con los funcionarios públicos. Dentro de los aspectos a tomar en cuenta están los siguientes:

- ✓ Identificar y cuantificar el costo que tiene para las personas cumplir con la ley.
- ✓ Analizar los posibles efectos secundarios de los costos de transacción, sobre todo los referentes a corrupción.

- ✓ En el caso de que la nueva ley reduzca los procedimientos y los costos de transacción que se derivaban de una ley anterior, calcular el ahorro de recursos.
- ✓ Siempre deberá tratarse de que los costos de transacción sean mínimos, utilizando procedimientos claros y sencillos para que sea fácil cumplir con la ley.

Tabla 1

Resumen de los costos y beneficios económico-sociales

Costos y Beneficios derivados de la ley	Costos para cumplir con la ley
Costos y Beneficios Asignativos	Costos operativos de la ley
Costos y Beneficios del Gasto Público	Costos de transacción
Externalidades	

Análisis de los costos y beneficios totales

Una vez identificados y cuantificados los costos económico-sociales de la legislación, es necesario compararlos y determinar cuál de los dos es mayor. En términos de la Figura 5, si los beneficios exceden a los costos, el bienestar total de la sociedad aumenta (el "tamaño del pastel es más grande"), mientras que si los costos son mayores, el bienestar total será menor. El último paso de la evaluación consistirá en identificar a los grupos beneficiados y perjudicados por la legislación.

Identificación de grupos beneficiados y perjudicados

El último paso del análisis de costos y beneficios es ver el efecto de la ley sobre el bienestar particular de los grupos sociales, pues el aumento del bienestar total no implica necesariamente que todos hayan mejorado. En este sentido, habrá que observar si hubo transferencias de un grupo a otro, analizar ese resultado y discutirlo ampliamente. A pesar de que esta discusión siempre implicará juicios de valor, no debería de aprobarse una ley que empobrezca a los grupos que tienen menos bienestar a favor de otros con mayor bienestar.

Resumen

- *El análisis de las leyes consta de dos etapas fundamentales: el análisis legal, para ver si es congruente con la jerarquía de normas y los principios, y el análisis de impacto económico-social, para evaluar su efecto sobre el bienestar de la sociedad.*
- *En el análisis de costos y beneficios económico-sociales, hay dos categorías: los costos y beneficios derivados de la ley, y los costos de cumplir con la ley.*
- *Es necesario identificar y calcular cada uno de estos costos y beneficios, para estimar de esa forma si el bienestar total de la sociedad crece o disminuye.*
- *Se debe identificar a los grupos beneficiados y perjudicados, pues un aumento en el bienestar total no necesariamente implica que todos mejoran.*