

■.....
 Cass R. Sunstein, *The Cost-Benefit Revolution*, Cambridge: MIT Press, 2018, 288 pp.
 DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i1.693>

Por Samanta Varela Castro, estudiante del doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Enmarcado en la idea de revolución, de cambio abrupto y profundo, que bien sirve para derrocar regímenes, bien para legitimar el *statu quo*, *The Cost-Benefit Revolution* es abiertamente un manifiesto contra la toma de decisiones que, como la construcción del muro entre México y Estados Unidos, no garantizan mayor bienestar para la sociedad. Contrasta con el tono revolucionario que Cass Sunstein —anterior administrador de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de Estados Unidos y profesor Robert Walmsley de la Escuela de Derecho de Harvard— argumente a favor de un método de espíritu científico y parsimonioso con el cual los funcionarios toman decisiones limitadamente racionales sobre regulación y políticas públicas.

En este libro, producto de la experiencia académica y práctica acumulada desde la década de los noventa del siglo pasado, Sunstein (1996, 2005, 2002), defiende que tomar decisiones en agencias ejecutivas con base en el análisis de costo-beneficio (ACB) es el mejor método para evaluar los efectos de la regulación (económica y social) en el bienestar social. Dado que la cognición humana es imperfecta y no sirve para evaluar de manera adecuada el riesgo, el ACB ofrece la oportunidad de pensar con cuidado, lejos de intuiciones e impulsos, de modo que se “corrija” la irracionalidad. De acuerdo con Sunstein, esta “revolución” ha transformado el Estado Regulatorio durante los últimos cincuenta años y, aunque el Congreso estadounidense no la ha convertido en ley, probablemente lo haga en el futuro próximo. El libro parece estar motivado por la duda de si el ACB puede mejorar al enfocarse en alcanzar el bienestar social y con qué mecanismos puede lograrlo. La argumentación se construye a partir de la filosofía utilitarista de Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Henry Sidgwick, la perspectiva deontológica de Immanuel Kant y John Rawls y algunas ideas de Amartya Sen.

The Cost-Benefit Revolution es una reacción a dos tipos de problemas: el primero, político, surgido en la administración de Donald Trump por su intención de reducir el Estado Regulatorio con una medida general para eliminar dos regulaciones por cada una nueva que sea aprobada, así como reducir sus costos netos a cero. También responde a lo que Sunstein llama *expressivism*, es decir, tomar decisiones regulatorias por intuición, tener reacciones emocionales acerca de políticas públicas y albergar escepticismo hacia los expertos y la ciencia. El argumen-

to del autor trata temas conocidos en los estudios sobre regulación: justicia distributiva, desconexión con el bienestar de la sociedad, conocimiento y elección frente a dilemas de hechos y valores en la cuantificación de costos y beneficios.

La obra está dividida en dos secciones: en la primera Sunstein explica sus argumentos a favor del uso de las evaluaciones de costo-beneficio, en la segunda presenta ejemplos y sugerencias sobre cómo aprovechar y mejorar este método. Los primeros capítulos explican la “revolución del costo-beneficio”, su relación con una “versión tecnócrata de la democracia” y con una dicotomía que separa al “público” al cual se dirige la regulación de los “expertos” que la elaboran porque, gracias al ACB, conocen las preguntas y respuestas “correctas” para la sociedad. La investigación contemporánea sobre administración y políticas públicas valora la participación de ciudadanos y profesionistas de diversas áreas para solucionar problemas públicos: por ejemplo, los estudios sobre la importancia de los “burócratas a nivel de calle” en la implementación de los planes de gobierno que parten del trabajo seminal de Michael Lipsky (1980), o sobre “coproducción” de servicios públicos (Howlett *et al.*, 2017). Dado lo anterior, la división entre expertos y público de Sunstein puede comprenderse como un elemento para simplificar y comunicar mejor su argumento, aunque sería también interesante si el autor reconociera que no hay un solo tipo de conocimiento válido, y que los expertos a veces generan problemas, tienen sus propios intereses y relaciones de poder (Murray, 2007).

En los capítulos iniciales, Sunstein también relata la historia reciente de las órdenes ejecutivas sobre análisis de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) y su participación en ella. Elabora otra dicotomía sobre dos posturas frente a la regulación: la populista y la tecnócrata. La primera está basada en el respeto a una voluntad popular representada por intuiciones porque en ésta residen la moralidad y la sabiduría. En la segunda, los tecnócratas de Sunstein “aman los números” y respetan los hechos, la ciencia y la economía. Ellos usan el ACB (y otras salvaguardas institucionales) para evitar la “histeria colectiva”, las demandas excesivas de regulación y los sesgos e intuiciones de la “voluntad popular”.

El argumento de Sunstein estaría fortalecido si matizara sus inferencias sobre “histeria colectiva”: éste no es el único resultado posible de las decisiones grupales como sabemos por la literatura sobre acción colectiva y gestión colaborativa organizada (Ansell *et al.*, 2017). Los estudios sobre manejo de emergencias, por ejemplo, han mostrado que incluso cuando las sociedades y organizaciones públicas enfrentan crisis en las cuales el orden cotidiano se altera, expertos y ciudadanos pueden organizarse de manera lógica mediante improvisación e intuición (Boin

et al., 2016). En estos casos, aunque una regulación dirigida a minimizar el riesgo de crisis se haga con base en ACB, es muy probable que falle y que el comportamiento irracional (y arracional) basado en normas y entendimientos comunes ayude a salvar vidas y a reestablecer la normalidad (Boin *et al.*, 2016). Hay que recordar que esas normas pueden ser una parte constitutiva del bienestar.

Más adelante en el libro, Sunstein explica el “efecto de idioma extranjero”: las personas reducen la posibilidad de error en su razonamiento cuando usan un idioma distinto del materno. El autor afirma que el análisis costo-beneficio es la “lengua extranjera” que ayuda a los legisladores, burócratas y personal de la administración de justicia a “traducir” los problemas sociales en términos que tanto ellos como la sociedad puedan entender correctamente. Aunque podría pensarse que Sunstein se refirió al “efecto de idioma extranjero” como una analogía que le sirve para explicar los beneficios de decidir conforme al ACB, es necesario aclarar que el efecto en cuestión está respaldado por un experimento conductual dirigido a individuos.

Después de exponer estos argumentos, Sunstein trata algunos dilemas relacionados con la “disposición a pagar”, concepto que explica la organización de los mercados y que concibe como caracterizado por errores de racionalidad, subjetividad y hedonismo. También discurre sobre los retos éticos y prácticos de poner un valor a la vida humana y explica, en el capítulo tres, conceptos como “disposición a aceptar” y “fallas conductuales de mercado”. La primera sección de *The Cost-Benefit Revolution*, termina con una reflexión sobre el bienestar y los problemas de usar el ACB ante lo inconmensurable y la subjetividad. Al final de la primera sección, hay una defensa de los mecanismos de participación masiva en la toma de decisiones regulatorias mediante portales de Internet. El último capítulo de la primera sección es interesante porque describe algunas herramientas útiles para hacer ACB: la estrategia de “medir-y-reaccionar”, la realización de experimentos sociales y los *nudges*.¹

En la segunda sección, Sunstein explora detalladamente las fronteras del ACB y proporciona ejemplos y sugerencias sobre cómo considerar el bienestar, los valores, las creencias morales y el daño psicológico que podría resultar de ignorarlas al calcular costos y beneficios. Estas ideas pueden ayudar a tomar una decisión regulatoria que contemple la voluntad popular, sin favorecer la tiranía de la mayoría. Sunstein recomienda, por ejemplo, enriquecer el método con

¹ *Nudges* o “empujoncitos”: instrumentos de políticas públicas enfocados a generar acciones humanas de manera reactiva y automática (Thaler y Sunstein, 2009).

estudios de valoración contingente, análisis de punto muerto,² análisis condicional de costos y beneficios, impuestos cognitivos o hedónicos, estimaciones de fines y medios, cálculo de riesgos irreversibles y uso del principio precautorio que protege democráticamente a quienes desean evitar grandes riesgos y “peores escenarios”.

Al final del libro, Sunstein define una postura sobre el papel que tienen las administraciones de justicia en la promoción de los estudios de ACB. Defiende que poca supervisión e interferencia judicial es deseable para aprovechar el análisis costo-beneficio porque dichas instituciones casi siempre carecen de información técnica. También profundiza en asuntos complejos de seguridad nacional y argumenta que la administración de riesgos puede beneficiarse del ACB. El último capítulo discurre sobre la libertad de expresión como necesaria para la formación de preferencias.

Tal vez empujar un argumento en México con la misma figura literaria que usa Sunstein, es decir con la hipérbole “revolución de análisis costo-beneficio”, podría beneficiar a un país en el que ciertas decisiones gubernamentales recientes no han contemplado criterios racionales de estimación de bienestar. Quizá valdría la pena intentarlo, sin obviar que en realidad el método tiene una amplia trayectoria histórica. El ACB tiene sus antecedentes en el cameralismo alemán del siglo XVII y según Johann Justi (Lynn, 2007) ya entonces buscaba alcanzar la felicidad común mediante reglas que implicaran la aplicación de principios económicos y estimaciones agregadas de costo-beneficio. El criterio también fue usado como uno de los métodos de medición de desempeño en la “nueva gestión pública” (NGP).

Por sus ejemplos, anécdotas y argumentos, el libro es convincente, aunque podría serlo más si respondiera preguntas como las siguientes: ¿Qué pasa si una regulación es tan técnica y específica que en realidad no suscita “histeria colectiva”? ¿Cuál es el efecto de las relaciones de poder en las burocracias en la definición de criterios de beneficio y costo? ¿Qué otras nociones de democracia tecnócrata existen? ¿Se han puesto en práctica? ¿Con qué consecuencias? ¿Cómo pueden las herramientas tecnológicas reducir, en vez de ampliar, los sesgos cognitivos de las masas? ¿Qué costos y beneficios tiene usar este método en una organización pública? El mayor valor de esta obra estriba en las buenas ideas para perfeccionar el cálculo de costos y beneficios en regulación, como adoptar una perspectiva cognitiva para hacer ACB. Aunque *The Cost-Benefit Revolution* tiene

² Un análisis inexacto de costos, beneficios y consecuencias en el cual deben establecerse márgenes de lo que es aceptable y lo que no.

un espíritu de divulgación, aporta al campo de la administración y políticas públicas porque presenta ejemplos cuyo análisis se aleja de las perspectivas de costo-beneficio con supuestos de racionalidad perfecta y con las pretensiones de universalidad nocivas que tuvo la NGP (Hood, 1991). Sunstein agrega valor porque explica que es necesario ponderar la distribución de beneficios y costos mediante consideraciones de justicia distributiva. Es honesto al defender que el uso del ACB puede moderar la irracionalidad en las decisiones, pero no puede eliminarla por completo y acepta que, si ha de decidirse sobre asuntos morales, el método no captura tan eficazmente los efectos en el bienestar.

Este libro es recomendable, y mucho, si el lector busca entusiasmarse por una técnica de racionalización de las decisiones y de reducción de la incertidumbre como el análisis costo-beneficio. Es entretenido e interesante porque presenta casos concretos, historias “tras bambalinas” de políticas y ejemplos de regulaciones que requieren ser pensadas más cuidadosamente. *The Cost-Benefit Revolution* puede proporcionar ideas sobre cómo incorporar en las decisiones regulatorias consideraciones éticas y la opinión de la ciudadanía sin recurrir a mecanismos populistas. Los lectores pueden disfrutar de argumentos a favor de un método muy necesario contra las decisiones poco informadas, la posverdad y los caprichos políticos. 📖

REFERENCIAS

- Ansell, C., E. Sørensen y J. Torfing (2017), “Improving Policy Implementation through Collaborative Policymaking”, *Policy & Politics*, 45(3), pp. 467-486.
- Boin, A., P. t’Hart, E. Stern y B. Sundelius (2016), *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Howlett, M., A. Kekez y O. Poocharoen (2017), “Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19(5), pp. 487-501.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucrats: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Lynn, Laurence E. (2007), “Public Management: A Concise History of the Field”, en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-50.
- Majone, G. (2004), *Regulating Europe. European Public Policy Series*, Abingdon, Taylor and Francis.
- Murray Li, T. (2007), *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham, Duke University Press.

- Sunstein, Cass R. (1996), “The Cost-Benefit State”, University of Chicago Law School, John M. Olin Law & Economics, Documento de trabajo 39. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=10083> [fecha de consulta: 15 de octubre de 2018].
- Sunstein, Cass R. (2002), *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*, American Bar Association.
- Sunstein, Cass R. (2005), “Cost-Benefit Analysis and the Environment”, *Ethics*, 115(2), pp. 351-385.
- Thaler, R. y C. Sunstein (2009), *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books.