

# COLOQUIO DE ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO: ANÁLISIS DEL COSTO-BENEFICIO COMO UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA PRINCIPAL-AGENTE\*

Eric Posner\*\*

***Basado en su preocupación por el mal desempeño de las agencias del gobierno norteamericano, Eric Posner enmarca la problemática de fiscalización de las agencias en un problema de principal-agente.***

***Haciendo uso del análisis económico, parte del presupuesto que los gobernantes y, en general, los funcionarios públicos se encuentran ante la disyuntiva de maximizar el bienestar social o la posibilidad de ser reelegidos.***

***El autor, conciente del problema de azar moral en el que incurren los gobiernos, se centra en el uso del análisis costo-beneficio con la finalidad de resolver lo que la historia se empeña en demostrar que es un problema de difícil solución.***

El trabajo del juez Williams aborda un tema sobre el análisis costo-beneficio que es usualmente dejado de lado por la literatura<sup>1</sup>. Este tema es el rol institucional del análisis costo-beneficio en el gobierno americano. Williams arguye que la preocupación del juez Breyer sobre el mal comportamiento<sup>2</sup> de agencia, demanda más que una gran coordinación y experiencia en altos niveles de gobierno; su preocupación demanda una restricción al comportamiento de agencia. Esa restricción es, o debería ser, un análisis costo-beneficio<sup>3</sup>.

El argumento de Williams adopta la forma de una defensa filosófica del análisis costo-beneficio, o una versión adecuadamente modificada del análisis costo-beneficio, como una manera razonable de evaluar proyectos. Analizaré este tema desde un ángulo distinto: preguntando cómo el Presidente (o el Congreso, coaliciones legislativas o el público) debe organizar y monitorear instituciones (agencias) a fin de que pueda depender de estas instituciones para implementar sus metas, cualquiera que éstas sean<sup>4</sup>. Muchos lectores reconocerán que he enmarcado la pregunta como un problema de principal-agente. En efecto, adoptaré la perspectiva clásica del principal-agente<sup>5</sup>.

\* Traducido por Enrique Pasquel Rodríguez y Mirella Miranda Nique, bajo la supervisión del Doctor Juan Luis Hernández Gazzo. Agradecemos al doctor José Juan Haro por facilitarnos el acceso al presente artículo.

Publicado en LEXSEE 53 Ad. L.Rev. 299 bajo el título "Cost-benefit Analysis Colloquy: Cost-Benefit Analysis as a Solution to a Principal-Agent Problem".

\*\* Profesor de Derecho de la Universidad de Chicago. Las ideas de este artículo han sido desarrolladas en POSNER, Eric. "Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis (2001)."

<sup>1</sup> WILLIAMS, Stephen. "Squaring the Vicious Circle", 53 ADMIN.L.REV.257 (2000).

<sup>2</sup> BREYER, Stephen. "Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation" 10-29, 1993 (discutiendo las fallas de las agencias al utilizar el análisis costo beneficio).

<sup>3</sup> Un rol alternativo del análisis costo-beneficio es como un dispositivo generador de información: las agencias deben crear análisis costo-beneficio pero no tienen que obedecerlos. El análisis costo-beneficio opera como un requerimiento que facilita el control político y judicial sobre la conducta del agente en lugar de como un constreñimiento interno y directo. El juez Williams parece adoptar el último rol, uno mucho más fuerte que implica que todos los estatutos reguladores deberían reflejar principios del costo-beneficio. Este punto de vista no se refleja en muchos estatutos existentes, pero no persigo la creación de una discusión sobre el tema.

<sup>4</sup> Ver ADLER, Mathew y Eric POSNER. "Introduction to the Conference on Cost-Benefit Analysis", 29 J. LEGAL STUD. 837 (2000). Ver también KORNHAUSER, Lewis. "Justifying Cost-Benefit Analysis", 29 J. LEGAL STUD. 1037, 1053-54 (2000).

<sup>5</sup> El modelo principal-agente ha sido fructíferamente aplicado al control procesal de las acciones de agencia, ver, e.g. McCUBBINS, Mathew et. al., "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", 3 J. LAW, ECON., & ORG. 243 (1987). El único documento que aplica el análisis costo-beneficio es el de SPILLER, Pablo y Emerson TILLER. "Decision Costs and Strategic Design of Administrative Process and Judicial Review, 26 J. LEGAL STUD. 347, 361-62 (1997). Los autores concluyen que el Congreso de 1995, controlado por los republicanos, demandaban a agencias para requerirlas a comprometerse en un análisis costo-beneficio simplemente para incrementar los costos en la toma de sus decisiones, lo que hubiera originado menos proyectos diseñados para cambiar el *status quo*, y para disminuir los costos de decisión de las cortes judiciales, lo que les hubiera permitido de cambiar más decisiones de agencia. Los autores no explican por qué el Congreso no controló a las agencias directamente, reduciendo sus presupuestos o limitando su autoridad, en lugar de emitir más normas.

En el modelo principal-agente, el principal se beneficia de alguna conducta realizada por el agente, la cual no es directamente observada por el principal. Desde la perspectiva del principal, la probabilidad de un buen resultado, en lugar de uno malo, se incrementa con el nivel de cuidado adoptado por el agente. Sin embargo, el agente incurre en costos al adoptar medidas de cuidado. Si el principal le paga al agente un monto determinado por realizar la conducta, el agente cobrará el precio y tomará poco cuidado. Si se produce un resultado negativo, el agente culpará a la suerte y el principal no tendrá otro recurso. A fin de superar este problema de riesgo moral, el principal podrá invertir en tecnología de monitoreo que le permita observar el comportamiento del agente o algún elemento de él; entonces, puede hacer del pago al agente una función de su comportamiento. Alternativamente, el principal podrá hacer del pago al agente una función del propio beneficio del principal cuando el resultado sea óptimo. Esta opción alinea los incentivos del principal y del agente, aunque esta estrategia se dificulte si se encuentra involucrado mucho riesgo —es decir, ante la adopción de cuidados, la probabilidad de un buen resultado se incrementa sólo ligeramente— y el agente tiene aversión al riesgo<sup>6</sup>.

En mi simple enfoque al problema de mal desempeño de las agencias del gobierno norteamericano, inicialmente asumí que el Presidente es el principal y que una agencia individual es el agente. Más adelante asumo que el Presidente o bien (1) maximiza el “bienestar social”, término que será explicado más adelante; o (2) maximiza sus propias posibilidades de reelección. Para estar seguros, la maximización de la probabilidad de reelección puede implicar la maximización del bienestar social, pero también puede implicar la realización de transferencias a los partidarios del presidente o la vindicación de ideales morales del público que no procuran bienestar.

La agencia probablemente maximice cualquier número de cosas. La primera posibilidad es lo que llamaré “*mission relevant welfare*”; un término que procura capturar la preocupación de Breyer sobre la visión “túnel” de agencia. La EPA, claramente preocupada por maximizar el bienestar en un sentido global, no trata de prohibir las drogas peligrosas cuando la FDA falla en el intento, ni prohibir peligrosas prácticas de empleo cuando la OSHA también falla. Esto debe ser cierto incluso cuando los peligros irrelevantes son considerados más urgentes y serios que los problemas

ambientales en la agenda. El problema de la visión “túnel” resulta de la división del trabajo entre agencias. A menos que el Presidente y el Congreso asignen adecuadamente recursos presupuestarios para cada agencia, las agencias sobrefinanciadas gastarán su último dólar en regulaciones que tienen menor valor social que en regulaciones marginales que las agencias sub-financiadas no pueden proporcionar.

La segunda posibilidad es que la agencia maximice los intereses personales o políticos de sus dirigentes. Los funcionarios de agencia probablemente esperen conseguir cargos lucrativos de consultoría en la industria, una vez que dejen la agencia, pero sólo lo conseguirán si actúan de acuerdo con los intereses de la industria. Las agencias probablemente también confíen en la información que la industria les brinde. Alternativamente, una agencia atraerá gente con inclinaciones ideológicas especiales, cuyas metas puedan comprender las máximas de la agencia.

El modelo principal-agente es relevante si la conducta del agente es parcial o completamente inobservable; éste es seguramente el caso de las agencias administrativas. A menos que la Casa Blanca duplique los estudios y discusiones realizadas por la EPA, no puede saber si un proyecto promueve los intereses del Presidente.

Hay algunas formas en las que el Presidente puede reducir el riesgo moral. Una posibilidad es colocar en las agencias únicamente funcionarios leales. Estos funcionarios, conocidos como “designados políticos” pueden reportar al Presidente el comportamiento de la agencia. Sin embargo, el problema de agencia también se aplica a los designados políticos, a pesar de que el problema de agencia con burócratas de carrera, quienes están menos preocupados por el desarrollo político, es claramente más severo. Otra posibilidad es usar restricciones de dominio: proyectos de jurisdicción de agencia en los que el riesgo moral parece inevitable. El cierre de bases militares es un ejemplo de esta estrategia. El problema de cierre de bases militares fue despojado de las manos del Departamento de Defensa y puesto en las manos de una comisión encargada de realizar negocios políticamente sensibles. Desafortunadamente, esta táctica no resuelve el problema principal-agente, sino que traslada el problema de un lugar a otro.

En este artículo, me enfocaré en el uso de un análisis costo-beneficio como un instrumento para reducir el

<sup>6</sup> Ver POSNER, Eric. “Agency Models in Legal Scholarship” en Chicago Lectures in Law and Economics 225 (Eric A. Posner ed., 2000). (Discutiendo el modelo principal-agente).

riesgo moral. El Presidente puede recompensar y castigar a agencias y funcionarios de distintas maneras: puede despedir funcionarios, promoverlos, prometerles mejores cargos en el futuro, incrementar o reducir el presupuesto de la agencia, darles más o menos autoridad sobre su dominio regulatorio, etc. Pero el Presidente puede implementar estas recompensas y castigos sólo si puede evaluar los proyectos de la agencia. Una manera de evaluar los proyectos es requerir a la agencia que describa el proyecto de tal manera que facilite la evaluación, y esto significa utilizar información que pueda ser verificada; en otras palabras, cantidad de información en lugar de calidad; así como utilizar un procedimiento de decisión que pueda ser revisado, lo que implica un procedimiento simple como el análisis costo-beneficio.

La ventaja del análisis costo-beneficio, comparado con un procedimiento de orden más cualitativo, tal como la determinación de si un proyecto maximiza el "*mission relevant welfare*" (por ejemplo, seguridad laboral o calidad ambiental), es que el análisis costo-beneficio le permite al Presidente verificar la base de la decisión. Aquí adquieren importancia dos elementos. Primero, el análisis costo-beneficio requiere información que usualmente puede ser confirmada con fuentes objetivas y públicas, o al menos evaluada sobre la base de la calidad de la fuente. Segundo, el análisis costo-beneficio compromete una simple regla de decisión que puede ser reproducida por un trabajador entrenado en la oficina del Presidente. Si el análisis costo-beneficio de la agencia está basado en información poco confiable o utiliza cálculos imprecisos, entonces, el Presidente tiene la información necesaria para disciplinar a la agencia, así como para rechazar el proyecto.

Hay algunas desventajas asociadas con el análisis costo-beneficio, muchas de las cuales han sido identificadas por el juez Williams y otros; así que seré breve.

El principal problema es que los procedimientos de decisiones o normas, tales como el análisis costo-beneficio son siempre sobre e infra comprensivos<sup>7</sup>.

Si el Presidente quiere maximizar el bienestar social, el análisis costo-beneficio sufre de algunas deficiencias bastante conocidas, aun cuando la extensión de estas deficiencias dependa de qué se entienda por "bienestar social". Si "bienestar social" significa (inverosímilmente) el estándar Kaldor-Hicks<sup>8</sup>, el análisis costo-beneficio normalmente, pero no siempre, nos llevará a resultados exactos. Si "bienestar social" significa utilidad agregada, donde la utilidad marginal se asume que se reduce con la riqueza, entonces el análisis costo-beneficio producirá resultados erróneos, toda vez que las dotaciones de ganadores y perdedores del proyecto difieran sustancialmente. Si el bienestar social tiene un componente objetivo o idealizado, así como para que puedan informarse mal las personas sobre sus propias preferencias o como para que sus preferencias no deban contar (las preferencias sádicas, por ejemplo), entonces el análisis del costo-beneficio producirá resultados erróneos cuando estas preferencias distorsionadas tengan influencia sustancial. Si el Presidente no quiere maximizar el bienestar social cuando los proyectos de maximización de bienestar violan constreñimientos deontológicos u otros ideales morales que no buscan bienestar social, entonces, de nuevo el análisis del costo-beneficio producirá un resultado erróneo.

Los críticos de análisis costo-beneficio argumentan que este análisis está predispuesto en contra de proyectos que refuerzan la calidad del ambiente y otros bienes cuyo valor es difícil de estimar<sup>9</sup>. La razón es que la información no está fácilmente disponible porque, a diferencia de la madera o del petróleo, estos bienes no se comercializan en el mercado. Usted puede fácilmente determinar en cuánto un proyecto ambiental incrementará el costo de la madera, pero es difícil determinar cuánto es el beneficio que dicho proyecto genera, y normalmente esta determinación involucra la extrapolación de bienes disímiles, tales como la recreación. La respuesta apropiada es invertir en más datos, pero si constatáramos que esto es imposible o demasiado costoso, tendremos un problema de "multitarea" clásico<sup>10</sup>. Si a la agencia se le premia por usar el análisis del costo-beneficio correctamente, pero el análisis de costo-beneficio no toma

<sup>7</sup> Ver ADLER, Mathew y Eric POSNER. "Rethinking Cost-Benefit Analysis", 109 YALE L.J. 165 (1999).

<sup>8</sup> Ver id. at. 190 (afirmando que "un proyecto es deseable si hace de los ganadores mejor en un monto suficiente como para sobrecompensar a los perdedores, si los perdedores pudieran ser compensados a través de una transferencia menos onerosa").

<sup>9</sup> Ver ADLER, Mathew y Eric POSNER. "Implementing Cost-Benefit Analysis When Preferences are Distorted", 29 J. LEGAL STUD. 1105, 1046-47 (2000) (discutiendo la opinión de Elizabeth Anderson que afirma que el análisis costo-beneficio *commodities* inapropiadamente riesgo a bienestar, seguridad y medio ambiente, que busca regular y controlar haciendo un *ranking* de alternativas en términos de dinero, utilizando medidas de mercado sobre el valor de riesgos en salud, seguridad y medio ambiente y asumiendo las preferencias que gobiernan).

<sup>10</sup> Ver HOLMSTROM, Bengt y Paul MILGROM. "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design". 7 J. LAW, ECON., & ORG. 24 (1991) (discutiendo el problema de tareas multidimensionales siendo asignadas al agente en el modelo principal-agente).

en cuenta beneficios importantes pero no cuantificables, entonces produce resultados erróneos. El problema es similar al de las escuelas de Derecho y universidades que se reorganizan para generar resultados que son medidos por el "U.S. News Survey" en lugar de generar una buena educación<sup>11</sup>.

Como el juez Williams nota, uno puede ajustar el análisis costo-beneficio para reducir errores, y eso está bien siempre que uno entienda que cada ajuste reduce el valor de análisis del costo-beneficio como un procedimiento de decisión que le permite al Presidente supervisar y disciplinar las agencias<sup>12</sup>. Para usar el ejemplo de Williams<sup>13</sup>, si las variaciones compensadas se ajustan para reflejar la diferencia en riqueza, este ajuste otorga a la agencia un grado extra de libertad que puede ser mal empleado. Alternativamente, si se le permite a la agencia poner un dedo en la balanza para determinar los beneficios no cuantificables, entonces la agencia puede aprovecharse de esta discreción también y seguir su propio interés. Interesantemente, si nosotros pensamos -como en el caso del EPA- que la propia predisposición de la agencia consiste en asignar valor a los beneficios no cuantificables, entonces no debemos preocuparnos por dar discreción a la agencia para llevar a cabo ciertos proyectos que no pasan la prueba del costo-beneficio. Si nosotros pensamos, sin embargo que el Departamento del Interior se captura minando intereses, ciertamente entonces, la agencia empleará mal la discreción. De esta manera, el juicio de uno mismo sobre el análisis costo-beneficio se encuentra estrechamente conectado a los juicios que uno mismo tiene sobre la cultura interior de una agencia, las metas de quienes son sus dirigentes, y otros factores que entran a determinar el interés «privado» de la agencia. Podría tener sentido para el Presidente aplicar la prueba del costo-beneficio más rigurosamente a algunas acciones de la agencia en lugar de otras, dependiendo del grado en que los incentivos de los dirigentes de la agencia se encuentran alineados con los suyos<sup>14</sup>.

Dejando ello a un lado, observe que el análisis costo-beneficio será un instrumento menos efectivo para desincentivar el riesgo moral si la meta del Presidente

no es maximizar el bienestar sino aumentar sus posibilidades de reelección. La menor efectividad del instrumento depende del modelo del proceso político. Si usted cree que grupos de interés que buscan beneficios económicos hacen *lobby* para proyectos que transfieran recursos desde el público hacia los grupos de interés, y si el Presidente se preocupa sólo por asegurarse que los recursos vayan a los grupos de interés que lo apoyan, entonces el análisis costo-beneficio tendrá pocos atractivos para él. El análisis costo-beneficio rechazará todos los proyectos, en vez de sólo los proyectos que transfieren recursos lejos de los grupos de interés que el Presidente prefiere.

Alternativamente, si usted cree que los grupos de interés con la voluntad de pagar más obtienen proyectos que transfieren recursos hacia ellos, entonces el análisis costo-beneficio generalmente ratificará todos los proyectos, dependiendo del grado de ignorancia pública acerca del proceso político<sup>15</sup>. Si el público no es muy ignorante, entonces un ambiente político competitivo llevará a una eficiente implementación de proyectos. Aquí nuevamente el Presidente estará descontento con el análisis costo-beneficio, pero esta vez el descontento resulta porque ningún proyecto es rechazado, en oposición a sólo aquellos proyectos que transfieren recursos lejos de los grupos de interés que el Presidente prefiere. En suma, el Presidente no necesita el análisis costo-beneficio, más bien necesita un aparato que le alerte cuando una agencia trata de aprobar un proyecto que dañará un poderoso grupo de interés que lo respalda. En efecto, el teórico práctico de la elección pública conjeturará que el Presidente tenderá a hacer cumplir requerimientos de costo-beneficio a las agencias que generalmente no transfieren recursos a sus integrantes, y adoptará una actitud relajada para con las agencias que lo hacen.

Hay un interesante problema final con el análisis costo-beneficio. Suponga que el Presidente rechaza proyectos que no superan el análisis costo-beneficio pero no sabe sobre potenciales proyectos, nunca propuestos, que superarían el análisis costo-beneficio. Esta asimetría puede producir agencias que son insuficientemente agresivas, prefiriendo actuar poco antes que ser muy disciplinadas. La solución es o (1) limitar

<sup>11</sup> El problema es incluso más serio si el desarrollo ambiental es un ideal moral en lugar de simplemente un bien difícil de valorizar en dinero. Ver Adler y Posner, supra 7, en 209-13.

<sup>12</sup> Ver Adler y Posner, supra 9, en 1141 (afirmando que la ventaja política del análisis costo-beneficio es que fuerza a las agencias a ser claras sobre la base de sus decisiones, lo que facilita el monitoreo de otros actores).

<sup>13</sup> Ver Williams, supra 1, en 263.

<sup>14</sup> Ver, e.g., FARREL, Joseph y Mathew RABIN. "Cheap Talk", 10 J. ECON. PERSPECTIVES 103, 105, 116 (1996).

<sup>15</sup> Confrontar Gary Becker, "Comment on the Conference on the Cost-Benefit Analysis", 29 J. LEGAL STUD. 1149, 1152 (2000) (afirmando que "aún cuando las decisiones políticas resultan de la competencia entre grupos de interés... los verdaderos beneficios y costos de diferentes programas algunas veces determinan qué políticas reúnen suficiente apoyo político").

el castigo para las agencias que patrocinan proyectos deficientes, o (2) ¡permitir que pasen algunos malos proyectos identificados! La razón para estas soluciones es que si la agencia o sus oficiales son aversos al riesgo, los castigos no pueden ser muy severos o muy consistentemente aplicados. Si los malos proyectos producen buenos resultados—desde la perspectiva de la agencia—entonces permitirles ir adelante es una manera de compensar a la agencia por intentar producir generalmente buenos proyectos.

Hasta ahora he usado el modelo del proceso político más simple posible. Permítanme ahora considerar brevemente algunas variaciones de tal modelo. Suponga que el Congreso, en vez del Presidente, es el principal. (O, probablemente, una particular, coalición política es el principal, aunque esta posibilidad deja abierta la opción de que el principal cambie en la medida que la coalición cambia). El análisis es básicamente el mismo, el giro es que el Presidente debe interponerse él mismo entre el principal y el agente. El Congreso puede desear que las agencias realicen el análisis costo-beneficio para efectos de facilitar la fiscalización por parte suya; pero el Congreso puede querer que las agencias no realicen análisis costo-beneficio para efectos de ocultar los costos de la legislación del público o de los grupos de interés. Una ventaja del análisis-costo beneficio en este contexto es que limita la discrecionalidad del Presidente, así como, y dado que, limita la discrecionalidad de las agencias. Pero a esta ventaja le puede quitar peso la interferencia con las transferencias que el Congreso desea realizar a través de acciones de agencias que no superan el análisis costo-beneficio, y dicha interferencia puede ser bastante extensa si se cree en el modelo de buscar ganancias.

El análisis costo-beneficio simplifica significativamente el proceso de revisión judicial. La indeseable jurisprudencia de los “niveles de escrutinio” puede ser echada a un lado y reemplazada con la simple orden de que las cortes aseguren que (1) la información provenga de una fuente confiable; (2) las suposiciones sobre tasas de descuentos, valorizaciones de vida, y similares son consistentes a través de regulaciones y dentro de un rango razonable basado en estimaciones de mercado; y (3) la agregación se realiza correctamente. Cualquier abogado al tanto de los problemas de la revisión judicial se percatará que el análisis costo-beneficio, como cualquier regla, hace a la revisión

judicial más predecible que la revisión de la aplicación de un estándar. Claramente, una regla deficiente no es aún mejor que un buen estándar, pero este examen destaca la importancia del procedimiento y el peligro de negar aquél.

Otro candidato para el rol de principal es el público. En este modelo, el Congreso, el Presidente, y las agencias son todos “agentes” en el modelo principal-agente. De igual forma, el análisis costo beneficio debería ser atractivo al público porque clarifica las bases de la manera en que toman decisiones las agencias, y consecuentemente simplifica la evaluación de políticos que apuntan a las cabezas de las agencias. Lo que es más interesante y desconcertante es que el público, hasta el punto que tiene alguna creencia en la materia, parece altamente desconfiado del análisis costo-beneficio<sup>16</sup>. Una razón para este escepticismo puede ser simplemente que el público no comparte las suposiciones de bienestar de análisis costo-beneficio; otra posibilidad es que el rechazo del análisis costo-beneficio es en gran parte estratégica<sup>17</sup>.

Un punto final, brevemente mencionado anteriormente, es que el análisis costo-beneficio opera de manera diferente cuando se aplica a distintas agencias. Suponga que el EPA y el Departamento del Interior suelen aprobar proyectos que fallarán en el análisis costo beneficio, pero que los “gustos” del EPA son parcializados en favor de los objetivos de grupos ambientalistas, mientras que los “gustos” del Departamento del Interior son parcializados en favor de ganaderos del oeste. Claramente, el análisis costo-beneficio, igualmente aplicado a ambas agencias, va a tender a perjudicar a los ambientalistas en el primer caso y a los ganaderos en el segundo. Un Presidente republicano puede no preocuparse sobre los ambientalistas pero importarles mucho los ganaderos; un Presidente demócrata puede tener la visión opuesta. De tal manera, uno puede observar por qué distintos presidentes podrían favorecer o no el análisis costo-beneficio. Si los ganaderos son severamente perjudicados por las regulaciones de EPA, pero no son significativamente afectados por las regulaciones del Departamento del Interior, entonces el análisis costo-beneficio será atractivo para un Presidente (o Congreso) republicano pero no para uno demócrata. Si los grupos ambientalistas no se benefician de las regulaciones del EPA, y son perjudicados por las regulaciones del Departamento del Interior entonces el análisis

<sup>16</sup> Ver W. Kip Viscusi, “Corporate Risk Analysis: A Reckless Act?”, 52 STAN. L. REV. 547, 586-90 (2000) (encontrando un incremento en daños punitivos cuando las corporaciones utilizan el análisis costo-beneficio).

<sup>17</sup> Ver Eric A. Posner, “Law and Social Norms”, 185-202 (2002) (analizando razones por las que las personas y agencias podrían rechazar la aplicación del análisis costo-beneficio).

costo-beneficio será atractivo para un Presidente (o Congreso) demócrata pero no para uno republicano. Consideraciones como éstas demuestran por qué republicanos y demócratas moderados (como el Presidente Clinton) han favorecido el análisis costo-beneficio en recientes años. Si los burócratas de las agencias son liberales, y tienden a internalizar la misión de la agencia, las agencias serán más pro-regulación que la mayor parte del público. El análisis costo-beneficio sirve no sólo como una función política de clarificar la acción de la agencia, sino también de restringir su acción llevándola hacia otra dirección. Esta percepción es, creo, una explicación más convincente sobre la hostilidad académica al análisis costo-beneficio que los problemas de conectar el procedimiento a bases normativas verosímiles.

Mi defensa del análisis costo-beneficio ha sido tentativa, limitada a mostrar que puede jugar el importante rol institucional de asegurar que las agencias activen de manera consistente con las metas del Presidente, Congreso, o el público. Cualquiera con experiencia supervisando subordinados sabe que: (1) cuantificar el desempeño del subordinado es sumamente útil para la evaluación; (2) asignar al subordinado tareas simples y fáciles de evaluar en vez de tareas complejas y difíciles de evaluar puede producir mejores resultados, aun si las tareas complejas se encuentran dentro de la competencia del empleado y son, dejando a un lado los costos de agencia, “mejores”; pero (3) sigue

siendo el caso que una rígida contraria en resultados cuantificados y tareas sencillas puede hacer más daño que bien.

Los defensores del análisis costo-beneficio aún necesitan demostrar que los beneficios de confiar en este simple procedimiento –beneficios que este artículo contabiliza en términos de reducción de costos de agencia– exceden los daños que resultan cuando el procedimiento se desvía del mejor resultado social, teniendo en cuenta los beneficios y perjuicios de procedimientos alternativos<sup>18</sup>. Pero los críticos del análisis costo-beneficio tienen aún una tarea mayor. Deben reconocer que debido a los costos de agencia, las agencias administrativas no siempre actúan directamente en interés del Congreso, el Presidente o el público. El tema se torna entonces en uno de designar los mecanismos más óptimos de supervisión. La insatisfacción con el análisis costo-beneficio puede llevar en una de dos direcciones: hacia más multidimensionales y finos estándares, o hacia reglas aún más simples como riesgo-riesgo<sup>19</sup>. El primero incrementará los costos de agencia; el último producirá aún peor sobre y sub inclusividad que el análisis costo-beneficio. El análisis hecho por algunos críticos deja la impresión que los costos de agencia son cero, por lo que el estándar más complejo posible es deseable. Pero esta asunción no puede ser correcta. Los críticos necesitan prestarle más atención al rol institucional de la regla de decisión.

---

<sup>18</sup> Ver Adler & Posner, supra nota 7.

<sup>19</sup> Ver id. en 229-31.