

## EL COSTO DE LAS LEYES

### Introducción al análisis económico de la creación legislativa

Por: José Elice Navarro

Director Ejecutivo de Reflexión Democrática

Se piensa que, en materia legislativa, la única tarea de los parlamentarios es imaginar nuevas leyes (debería entenderse «leyes necesarias»), informarse un poco, elaborar (redactar) el proyecto de ley, impulsar su procesamiento y debate y lograr que se apruebe y entre en vigencia, engrosando así el ordenamiento jurídico (que, por cierto, ya está bastante grueso en el mundo entero). Y sí, en ciertos casos la creación legislativa puede parecer una tarea simple por la obviedad de una necesidad de regulación (como cuando se aprueba una exoneración debida a una emergencia, por ejemplo), pero en la gran mayoría de casos el enfoque de simplicidad es, más bien, una muestra de falta de seriedad, cuando no de una conducta poco responsable.

Con ello no quiero decir que las leyes deban ser complicadas; al contrario, postulo que debe ser más sencillas y claras y estar bien hechas. La simplicidad nociva a la que me refiero es aquella referida a la falta de cuidado –lo que incluye darle el tiempo de trabajo necesario a su elaboración— para prevenir los efectos probables de una nueva ley, así como asegurar que por su claridad y sencillez pueda ser conocida y entendida por la mayoría de sus destinatarios.

Es cierto, por otro lado, que no sueles ser difícil superar los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para la presentación de proposiciones legislativas, sobre todo cuando quien tiene esa atribución constitucional estima que basta con cumplir las formalidades exigidas, sin procurar desarrollar un trabajo legislativo más profundo y de fondo, en el entendido de que toda ley impacta sobre la vida de las personas y la sociedad en su conjunto, a veces –no pocas— de un modo dramático.

Pero ocurre, además, que toda iniciativa legislativa tiene un costo, que no sólo incluye lo que propiamente «cuesta» su elaboración –como algunos pasos previos a ella—, sino también las proyecciones de lo que costaría su aplicación en la eventualidad de que sea aprobada y se integre al ordenamiento jurídico como una nueva ley. Además, costear una iniciativa legislativa no significa solamente calcular el valor monetario de su proceso de formación y futura aplicación, sino también valorar sus efectos políticos, que incluyen una amplia gama de temas, entre ellos su impacto sobre la actividad económica en los ámbitos sectorial, nacional, regional y global.

Desde el punto de vista económico –en el sentido de la valoración de los recursos administrativos necesarios para el procesamiento del proyecto—, el costo de una iniciativa legislativa debería ser el resultado de sumar el valor del tiempo de trabajo utilizado por el congresista y sus asesores y asistentes en el esfuerzo de reunir información para sustentar la proposición, así como los recursos físicos –energía eléctrica, costos de telefonía y conexión a Internet, equipos de oficina, tinta de impresoras, papel, etc.— aplicados en ese esfuerzo. Más aún, si la iniciativa se

convierte en ley, del mismo modo hay que valorar los recursos humanos y físicos que, por cuenta del gobierno o de cualquier otro órgano responsable de su aplicación, serán necesarios para que la nueva ley tenga no sólo vigencia formal sino también para que cumpla efectivamente su cometido regulador y produzca el efecto esperado; ello puede implicar elaborar una reglamentación, disponer de recursos presupuestales para crear o modificar órganos estatales, contratar personal o dictar diversas medidas administrativas para su implementación.

En la perspectiva política (que implica estimar su impacto en el escenario del poder, en el que confluyen elementos objetivos y subjetivos) la valoración del costo de las iniciativas legislativas, esto es, su efecto probable en términos de satisfacción ciudadana –general o sectorial–, puede traducirse en el apoyo o rechazo de los destinatarios de la norma y, por consiguiente, el mayor prestigio o desprestigio del proponente y el nivel de dificultad para su vigencia real, pues aquél principio que dice «*dura lex est lex*» (la ley es dura pero es la ley) resulta debilitado en este tiempo, en el que la gran cantidad de información con la cuentan los destinatarios (ciudadanos) de las disposiciones legales ofrece más posibilidades de un cuestionamiento bien fundamentado.

También hay que considerar el componente «probable efecto de la futura ley en la economía», como ocurre con las proposiciones de leyes tributarias o aquellas que de alguna manera podrían afectar la actividad económica a nivel macro o micro. Asimismo, puede darse el caso de que la valoración misma de los recursos necesarios para la aplicación de la ley conduzca a la conclusión, por el alto volumen de ellos requerido para ese fin, de que se afectaría toda la actividad económica, cuando menos en lo que respecta a las finanzas públicas, como podría ser el caso de la creación de una o varias nuevas entidades estatales.

Así, en la actualidad la valoración del costo probable de las iniciativas legislativas y de las leyes no puede hacerse sólo sobre las cualidades positivas e intrínsecas y el costo administrativo de los proyectos de normas o de las nuevas normas ya vigentes, sino que es necesario procurar prever con cierta precisión su impacto político y, dentro de él, el económico.

Un ejemplo útil sobre cómo debería hacerse tal valoración es el de las modificación de las reglas contractuales civiles –no sólo hay que pensar en los problemas financieros públicos–, por su efecto probable sobre la dinámica económica o, con más especificidad, sobre los relaciones transaccionales de bienes, que importan medidas de satisfacción o insatisfacción que determinarán la calificación de los funcionarios (léase congresistas) por los agentes regulares que participan en tales las transacciones que, como es obvio, desde un punto de vista agregado tienen gran importancia económica y también política.

Otro ejemplo interesante es el de las leyes sobre defensa del consumidor, que si se inclinan más hacia la tuición de los consumidores potenciales en desmedro de las empresas, que son el motor de la economía, o viceversa, pueden provocar graves e inesperadas alteraciones en la vida económica de una sociedad.

Y aquí vale la pena recordar otro aspecto importante que también debe incluirse en la valoración –y que además en algunos países es requisito reglamentario–, y es el «análisis de costo-beneficio», que plantea una duda básica en el sentido de si se trata sólo de una estimación del costo de oportunidad o de una compleja y rigurosa metodología de cálculo del costo administrativo de las proposiciones legislativas (*ex ante* y *ex post*). Al respecto, creo que lo primero (un sustento de costo de oportunidad) podría ser el mínimo exigible, mientras que una metodología de valoración rigurosa sería el óptimo, pero tendría carácter opcional. En todo caso no estaría mal procurar buscar siempre un punto medio o, dicho de otro modo, llegar a un balance de equidad (y si se quiere de justicia).

Lo cierto es que cada vez que un ciudadano (presidente de la república, parlamentario) o, como ocurre en algunos países, una agrupación de ciudadanos (en los casos de iniciativa legislativa popular) o una institución, con la habilitación constitucional respectiva, presentan proposiciones de ley ante el Parlamento, se pone en funcionamiento una maquinaria costosa no sólo en términos administrativos sino también en la perspectiva de su probable impacto político y económico. En efecto, a cada paso del procedimiento legislativo se van sumando costos administrativos en las oficinas de los parlamentarios o los despachos de diversos funcionarios con derecho de iniciativa legislativa, en las oficinas congresales a cargo del papeleo, en las Comisiones, durante las sesiones del pleno y, en fin, en los envíos y las comunicaciones, al mismo tiempo que aparecen y se suman expectativas y satisfacciones, a las que se debe restar la desconfianza y las insatisfacciones y rechazos. Todo es valorable, todo aquello se puede medir, y es urgente hacerlo como una práctica rutinaria que conduzca a la eficiencia en materia de creación legislativa.

Por otro lado me pregunto si extremar la exigencia de la valoración económico-administrativa de las proposiciones legislativas, o decir que todas ellas tienen un costo, nos llevaría a concluir que los congresistas deberían abstenerse de presentarlas, por aplicación del principio –incluidos en algunas constituciones– de que no tienen iniciativa de gasto. Y respondo: esta regla tiene por finalidad inhibir y eliminar la tendencia hacia la presentación de propuestas normativas destinadas a incrementar el gasto público más allá de los límites presupuestales, crear nuevas circunscripciones geográficas y nuevos organismos públicos de un modo inorgánico y sin la debida planificación, reducir impuestos e implementar procesos que eleven los costos administrativos o el déficit del Estado.

Ello no quiere decir que los congresistas no puedan presentar proyectos de ley fuera de esas limitaciones. Sí pueden. Lo que quiero decir es que sea que se trate de proposiciones como las señaladas o distintas, todas tienen un costo administrativo y otro debido a su impacto político-económico.

Por ello, el exceso de proposiciones de ley debería ser un tema de preocupación y nos conduce a preguntarnos si se están tomando las cosas en serio en un asunto que, como pocos, requiere de extrema seriedad y cuidado.

Cuidado que no puede prescindir tampoco de la técnica legislativa, es decir, de los principios que permiten hacer buenas leyes, que no deban modificarse de inmediato, que sean claras, legibles para la mayoría –ojalá para todos– sus destinatarios y, sobre todo, útiles de verdad para provocar o apoyar procesos que favorezcan el bienestar social y económico. No aplicar las mejores recomendaciones de técnica legislativa constituye un costo que también es necesario estimar.

Finalmente, un último factor que debe estar presente en el proceso de valoración de las consecuencias probables de una nueva ley es el de la responsabilidad del Estado –o de las entidades o los funcionarios estatales– frente a los posibles afectados por ella. ¿Podrían o no los destinatarios de la ley reclamar ante los tribunales por el perjuicio causado? Creo que sí. Un caso extremo podría ser, siempre como ejemplo, el de cualquier reforma legislativa que modifique en forma abrupta las reglas del mercado y con ello perjudique a una o varias partes de la relación económica cuando esta fluía de manera normal, más todavía si es evidente la falta de justificación y la decisión legislativa aparece tomada a partir de una valoración irresponsable –basada, digamos, en información incompleta u orientada en tal o cual sentido de manera intencional–, provocando un perjuicio y evidenciando un exceso de intervención. Sin duda, conceptos como el de lucro cesante y daño emergente podrían muy bien ser utilizados para precisar responsabilidades y reclamar reparaciones.

En resumen, tomar en serio el problema del costo de las leyes es una muestra de tener conciencia sobre lo que hay que contrapesar en la relación ciudadano–autoridad cuando esta relación se expresa en la forma de contribuyente–funcionario. Este, el funcionario, debería trabajar pensando que lo hace al servicio de aquél, del contribuyente, quien con sus impuestos sostiene el funcionamiento de las entidades públicas que, en general, son corporaciones o agencias de servicio y, por lo tanto, se les puede –con todo derecho– exigir eficiencia. Y la eficiencia, en el caso particular del quehacer legislativo, debería expresarse en pocas y buenas leyes, al menor costo posible –o a un costo razonable– y con el mayor impacto favorable para los intereses del país.