

NÚMERO 206

LAURA SOUR

El enfoque económico en el estudio
de las políticas públicas

OCTUBRE 2008



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La notable especialización del aparato gubernamental ha invadido el análisis, la creación e implementación de las políticas públicas. Por ello, en la actualidad, los tomadores de decisiones emplean distintos enfoques para adecuarse a los nuevos retos que impone el continuo dinamismo de la acción gubernamental. Esto último se debe a que toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. La aplicación de los supuestos económicos en el estudio de las políticas públicas permite abstraer las variables más relevantes para construir una serie de modelos que generen predicciones sobre las elecciones que realizan los individuos y las sociedades en los mercados. Así, el objetivo de este trabajo es exponer las principales aportaciones del enfoque económico para el análisis de las políticas públicas, sin entrar en el detalle de los modelos que dan forma a la teoría económica. De esta manera, se denota que a través de la existencia de los supuestos económicos y de su aplicación se puede delimitar el campo de acción del funcionario público con claridad para mejorar el diseño de las políticas públicas, pues, comenzará por formular las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?, ¿cuáles son las alternativas?, ¿cuál es el margen de acción del funcionario público?, ¿cuáles son los efectos que estas medidas ocasionarán en la sociedad? Asimismo, al mostrar las fortalezas y las limitaciones del enfoque económico cuando se usa para estudiar la acción gubernamental, se reconoce en todo momento que un enfoque multidisciplinario siempre es la mejor herramienta para descubrir las mejores soluciones a los problemas que enfrentan los servidores públicos.

Abstract

The remarkable specialization of government has invaded the analysis, the creation and the implementation of public policies. For that reason, nowadays decision makers use different approaches to fit the new challenges imposed by the continued dynamism of government action. The objective of any public policy is to analyze the allocation of scarce resources to needs of diverse nature. The application of the economic assumptions in the study of public policy extracts the most important variables to construct a series of models that generate predictions about the choices being made by individuals and societies in the markets. Thus, the objective of this work is to expose the major contributions of economic approach to the analysis of public policies, without going into detail of the models that shape economic theory. Thus, it shows that through the existence of the economic assumptions and its implementation, we can define the scope of civil

servant clearly by begin to formulate the following questions: What are the objectives that the public policy seeks to achieve? What are the options on which an election can be done? What is the scope of civil servant? What are the effects of these measures on the society? In addition to show the strengths and limitations of economic approach when used for studying government action, there is a recognition at all times that a multidisciplinary approach is always the best tool to discover the best solutions to the problems faced by public servants.

Introducción

La notable especialización del aparato gubernamental ha contagiado el análisis y la creación e implementación de las políticas públicas a tal grado que, en la actualidad, los tomadores de decisiones emplean distintos enfoques para adecuarse a los nuevos retos que impone el continuo dinamismo de la acción gubernamental. Dado que ningún enfoque es suficiente por sí mismo para definir los lineamientos que permitan diseñar una adecuada política pública, las escuelas de administración y políticas públicas hoy ofrecen programas que contienen una gran variedad de enfoques como el político, el organizacional, el económico y el institucional, entre otros.

El objetivo de este trabajo es exponer las principales aportaciones del enfoque económico para el análisis de las políticas públicas, sin entrar en el detalle de los modelos que dan forma a la teoría económica. Analizar minuciosamente dichos modelos implicaría, por una parte, entrar en conversación con un cuerpo literario que lleva en formación más de doscientos años y, por otra, escribir mucho más que un ensayo. Por eso, lo que se busca es mostrar las fortalezas y las limitaciones del enfoque económico cuando se usa para estudiar la acción gubernamental, reconociendo en todo momento que un enfoque multidisciplinario siempre es la mejor herramienta para descubrir las mejores soluciones a los problemas que enfrentan los servidores públicos.

Toda política pública pretende analizar la asignación de recursos escasos a necesidades de naturaleza diversa. El empleo del enfoque económico para estudiar la acción pública permite dividir el problema en sus diferentes componentes para analizar los resultados del trabajo gubernamental. Entonces, la aplicación de este enfoque permite al analista utilizar un arsenal de herramientas y métodos para construir la fotografía del quehacer gubernamental con base en sus resultados. Así, la realidad compleja es analizada en un mosaico formado con pedazos de evidencia cuantificable y medible. La observación continua de resultados es la fuente de información que se utiliza en el enfoque económico para analizar y evaluar el funcionamiento del servidor público. Medir resultados para cuantificar el objeto y los objetivos alcanzados de las políticas públicas es, sin duda, la principal aportación de este enfoque para el estudioso del sector público.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección de este trabajo se explica en qué consiste el enfoque económico. Después se describen los tipos de herramientas para el análisis de las políticas públicas que, en general, surgen a partir de este enfoque: las que provienen del análisis microeconómico puro y las que provienen de la teoría del bienestar. Finalmente, a manera de conclusión, se analizan las principales críticas al enfoque económico y cómo los economistas han respondido a ellas y se

recogen las principales herramientas que el enfoque económico ha aportado para estudiar las políticas públicas que han adoptado la mayoría de los gobiernos en países con una economía de mercado y un sistema político democrático.

Economy is the art of making the most of life
George Bernard Shaw

Comencemos por definir la naturaleza de la ciencia económica. El análisis económico considera que los individuos siempre prefieren más a menos, y como siempre disponen de cantidades limitadas de recursos, no pueden obtener todo lo que desean. Según los supuestos sobre los que descansa la ciencia económica, los deseos humanos —lo que los individuos creen que necesitan— exceden los recursos: nunca la cantidad disponible de alimento, las opciones de vivienda, de educación o de salud, son suficientes para satisfacer el deseo que los individuos tienen de mejorar. Esta desigualdad entre recursos limitados y deseos ilimitados da origen al problema de la escasez.

Escasez, en la jerga del lenguaje económico, no es un término asociado a una cantidad determinada de un recurso, sino más bien a que por más grande que sea dicha cantidad, es imposible satisfacer los deseos de los individuos para utilizarlo. Lo que hace que un diamante sea más caro que un vaso de agua en el mercado no es la cantidad absoluta de diamantes o de agua en la naturaleza, sino la cantidad de dichos recursos en relación a los deseos de los individuos de poseerlos. Una tonelada de diamantes para alguien que está perdido en el desierto no tiene valor alguno, por ejemplo, y toda el agua del océano no es suficiente para un naufrago que quiere satisfacer su sed. Los diamantes, en este ejemplo, tendrían un precio cercano a cero en el mercado, mientras que el agua potable sería extremadamente cara.

La escasez, definida en términos económicos, obliga a los individuos a elegir cuando se trata de satisfacer sus deseos o sus necesidades. Esta forma particular en la que la economía concibe la relación entre los recursos y las necesidades del individuo da fundamento a su definición más general, y comúnmente más aceptada: economía es la ciencia social que se ocupa de estudiar cómo se asignan recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples y de importancia diversa (Jacob Viner en Becker, 1976). Los conceptos de escasez y de elección permiten definir a la economía por la naturaleza del problema que se busca resolver.¹ Sin embargo, más que por la

¹ El análisis de los economistas ha rebasado desde hace varias décadas los problemas surgidos en los intercambios realizados a través del sistema de precios. Véase Becker (1996) como ejemplo de cómo se puede utilizar el análisis económico en problemas que van más allá de los bienes materiales.

naturaleza de dicho problema, lo que distingue a la Economía del resto de las ciencias sociales es su enfoque.

El enfoque económico asume, además, que los individuos tratan siempre de utilizar toda la información que tienen a su alcance para minimizar sus costos y maximizar sus beneficios, lo que en la jerga de los economistas se denomina *racionalidad*. Esta premisa garantiza que el individuo escogerá la opción más razonable, dadas las circunstancias presentes en el momento de elegir. Los economistas asumen de forma más explícita y más extensa que otros científicos sociales –como los politólogos, los sociólogos, los administradores públicos, los antropólogos o los psicólogos– que los individuos manifiestan este comportamiento maximizador de una forma más explícita y más extensa, que abarca, de hecho, diferentes aspectos: su riqueza material, los beneficios de una empresa, las ganancias de un sindicato, el comportamiento de un burócrata en una oficina gubernamental o, incluso, su satisfacción sentimental o religiosa.

Los individuos están caracterizados por sus gustos y preferencias, mismas que se consideran bastante estables en el tiempo. La estabilidad de las preferencias se refiere a cuestiones como salud, educación o alimentación, que no siempre mantienen una relación continua con los bienes y servicios producidos en el mercado, como sería por ejemplo el caso de un medicamento o de algún tipo de alimento (Becker, 1976). La estabilidad de las preferencias es tal que no varían entre individuos con diferentes niveles de ingreso, precedentes diversos o que conviven en diferentes sistemas políticos.

En el enfoque económico las acciones de los diferentes participantes de una sociedad –como individuos y empresas– serán coordinadas por los mercados. Así los precios comunican los deseos y las preferencias de los participantes en el mercado y asignan los recursos escasos en una sociedad. Entonces los mercados con diversos grados de eficiencia facilitarán que el comportamiento observado de los diversos agentes económicos sea mutuamente consistente.

La combinación de estos supuestos sobre el comportamiento maximizador, la existencia de equilibrios en el mercado y la existencia de preferencias estables constituyen el corazón del enfoque económico y son los responsables de muchos de los teoremas desarrollados bajo este enfoque (Becker, 1976). Así, con base en este conjunto de supuestos, el analista que emplea el enfoque económico está posibilitado para construir modelos con fundamentos estables que le permiten generar predicciones de los resultados esperados sobre ciertas variables.

La aplicación de estos supuestos para el estudio de las políticas públicas permite abstraer las variables más relevantes para construir una serie de modelos que generen predicciones sobre las elecciones que realizan los individuos y las sociedades en los mercados. Es entonces, gracias a la existencia de estos supuestos y de su aplicación, que se puede seleccionar el

problema de política pública a solucionar, cuantificar el objeto, definir una agenda de trabajo, establecer cuál es el tiempo más propicio para implementar y/o evaluar la acción pública, por ejemplo. En una palabra, delimitar el campo de acción del funcionario público con claridad para mejorar el diseño de las políticas públicas.²

The correct term is opportunity cost.

You don't equate loving what you do with how much you make.

Chris Reed

La forma particular en la que el enfoque económico deriva el comportamiento humano genera dos tipos de instrumentos para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, está el instrumental que surge de los principios microeconómicos básicos y tradicionales (Rhoads, 1978). Este tipo de análisis toma en cuenta factores que, aunque sencillos, contribuyen a evaluar la toma de decisiones de los servidores públicos, a saber: *costo de oportunidad, análisis marginal e incentivos económicos*.³

La idea económica del concepto de costo de oportunidad refleja la constante preocupación de los economistas por analizar las elecciones con base en el costo de la mejor alternativa no realizada. La imposibilidad de satisfacer todas las necesidades y deseos, obliga a los individuos a elegir entre todas las alternativas posibles. Para ello, los individuos colocarán en un lado de la balanza los beneficios de poseer un poco más, y en el otro, los costos de esta elección. El costo de cualquier elección es la segunda mejor alternativa no escogida. Dicho de otra forma, la mejor alternativa no elegida, es decir la alternativa desechada, es el costo de la opción elegida. En consecuencia, el costo de los recursos destinados a satisfacer la mejor opción se mide mediante la imposibilidad de satisfacer la segunda mejor opción. Esto es lo que en economía se denomina "costo de oportunidad".

² Dicho sea de paso, la aplicación de estos supuestos también evita que el analista caiga en la tentación de postular cambios en las preferencias, actitudes o creencias para "explicar" todas las contradicciones que sus propias predicciones originen.

³ Muchas personas identifican al enfoque económico con la solución a preguntas macroeconómicas como los niveles de inflación, desempleo y crecimiento económico (Rhoads, 1978). Esto es comprensible debido a que un sin fin de estadísticas sobre estos temas inundan día a día los medios de comunicación. Sin embargo, muchos consideran que la microeconomía es la más sólida de las dos ramas económicas, pues mucha de la teoría que se ha desarrollado en la macroeconomía ha probado tener una utilidad cuestionable para efectos de desarrollo de políticas. Lo anterior debido a que los modelos macroeconómicos han sido construidos con base en el uso y la aplicación de herramientas matemáticas muy sofisticadas y abstractas, basados en la observación de correlaciones entre variables económicas, y no en la aceptación y uso de una serie de supuestos sobre el comportamiento social que impiden su aplicación en el contexto más amplio de las ciencias sociales (Anderson, 1996). De hecho, uno de los retos de la macroeconomía es conciliar sus resultados con los modelos microeconómicos. En este sentido, se puede considerar que la macroeconomía es un área de investigación que sigue en desarrollo sus fundamentos microeconómicos. Por ello, delimitar el análisis al área de la microeconomía facilitará cumplir con el propósito de este trabajo.

Este sacrificio implícito en cada elección que realiza el individuo también lo enfrentan las familias, las sociedades y los países en general al momento de elegir cómo satisfacer las necesidades de educación, salud e infraestructura, por ejemplo. No hay niveles de gasto público suficientes para satisfacer las demandas que los dirigentes reciben día con día. De igual forma, el costo de elegir un tipo de acción o programa para un funcionario público se mide en términos de no llevar a cabo otra alternativa.

Una derivación natural del concepto de costo de oportunidad es el análisis costo-beneficio. Este análisis compara en términos monetarios el beneficio de la intervención gubernamental en relación con su costo monetario. Este instrumento permite el análisis sistemático de los problemas del sector público en términos tanto de los costos como de los beneficios esperados de las posibles soluciones o alternativas (Boardman *et al.*, 2001). El análisis costo-beneficio emplea metodología matemática y econométrica sofisticada para conocer y calcular la disponibilidad que los individuos tienen, incluso por bienes que rara vez pagan por consumirlos, como es el caso de la seguridad pública.

El análisis de la acción gubernamental utilizando el concepto de marginalidad implica observar los detalles de las elecciones disponibles. Por ejemplo, en las elecciones de gasto público. El análisis marginal señala que la elección no debe realizarse pensando solamente en si se debe resolver un problema u otro —de acuerdo con la racionalidad del costo de oportunidad— sino también analizando si para alcanzar el objetivo se requiere gastar un poco más o un poco menos. Por ejemplo, si el objetivo es mejorar el nivel de salud, el costo de aliviar al primer enfermo no es el mismo costo que el del segundo. Es de esperarse que conforme el número de pacientes curados aumente, el costo de sanar a otro más aumentará. En otras palabras, en cierto punto, el costo adicional de expandir un programa excederá el beneficio que en el margen se obtenga con el empleo de estos recursos, e incluso, existe la posibilidad de llegar a una situación en donde el funcionario decidirá no hacer nada más —aunque el experto en salud al ser interrogado por los medios declare que el problema no se ha erradicado por completo. Entonces, reducir los niveles de insalubridad del 20 al 15 por ciento puede tener un costo menor que el de reducir del 10 al 5 por ciento, aunque en ambos casos se esté hablando de una reducción del 5 por ciento.

Los incentivos económicos son otro componente imprescindible del marco de análisis y de las características del enfoque económico (Nelson, 1987). En el enfoque económico los incentivos son todos aquellos factores monetarios y no monetarios que proporcionan un motivo para que una cierta acción inicie su curso. De forma alternativa, los incentivos también pueden explicar por qué un individuo escogió una alternativa sobre todas las demás disponibles. Los economistas pasan mucho tiempo pensando en políticas económicas que no generen incentivos perversos o incentivos ajenos al propósito deseado. Por

ejemplo, a pesar de que el objetivo de aumentar la recaudación se haya alcanzado, un incremento en el impuesto al consumo puede traer como consecuencia una disminución en el consumo de ese bien, y eventualmente en los niveles futuros de recaudación. Por ello, para que verdaderas mejoras en el desempeño gubernamental puedan ser vistas, todo arreglo institucional debe ser analizado a la luz de los incentivos que se estarán generando. Así, el analista económico puede hacer una contribución positiva al proceso de las políticas públicas al proveer información sobre el efecto y las consecuencias de la respuesta de diversos arreglos implementados.

En suma, el interesado en aplicar el enfoque económico para el estudio de las políticas públicas comenzará formulando por lo menos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?, ¿cuáles son las opciones sobre las cuales una elección puede realizarse? Efectivamente, ¿cuál es el margen de acción del funcionario público?, ¿cuáles son los efectos que estas medidas ocasionarán en la sociedad? Este es un punto esencial si de lo que se trata es de generar verdaderas mejoras en el desempeño gubernamental.

Government's view of the economy could be summed up in a few short phrases: If it moves, tax it. If it keeps moving, regulate it. And if it stops moving, subsidise it.
Ronald Reagan

El segundo tipo de herramientas que propone el enfoque económico para el análisis de las políticas públicas proviene del marco teórico de la economía del bienestar, cuyo alcance es bastante ambicioso. (Rhoads, 1978). A diferencia de la aseveración de Ronald Reagan, la teoría del bienestar construye propuestas muy concretas, e incluso genera recomendaciones de política sobre cuánto y cómo debe gastarse el dinero en ciertos objetivos.

La teoría del bienestar tiene su origen en dos supuestos normativos fundamentales: el bienestar de las sociedades depende únicamente de valoraciones subjetivas e individuales de satisfacción, y esta satisfacción se alcanza cuando se permite que los individuos decidan por sí mismos cómo asignar sus recursos. Si la sociedad acepta este sentimiento de satisfacción subjetiva y la soberanía del consumidor como sus estándares, entonces el empleo del enfoque económico permite mostrar que la sociedad debe estar interesada en alcanzar la eficiencia como resultado de las políticas públicas (Just, 2004).

En la mayoría de los casos, la eficiencia se alcanza cuando los precios del mercado libre son quienes eliminan las carencias y los excesos, para que se asignen los recursos de acuerdo con los lineamientos que establece la demanda del consumidor. Vale la pena aclarar que por mercado libre se

entiende aquel cuyos precios no están regulados o intervenidos) Así, es posible demostrar que la coordinación que se logra alcanzar entre los participantes del libre intercambio es una situación en la que el bienestar de cualquier individuo no se puede mejorar, a menos de que la posición de cualquier otro individuo empeore. A esta situación se le denomina como *óptimo de Pareto* (Bartor, 1959; en Kleiman y Teles, 2006). Este tipo de escenarios se nombran eficientes pues constituyen un estado de bienestar tal que ninguno de los involucrados tendrá incentivos a cambiar sus acciones y alejarse de esta situación.

Entonces, cuando el mercado no produce situaciones óptimas en el sentido de Pareto, la intervención del gobierno se justifica para reestablecer la coordinación entre los participantes. Por esta razón es que muchos economistas consideran que, ante la ausencia de costos de transacción, es decir todos aquellos costos que se originan por realizar, proteger y hacer que se cumplan los acuerdos, la intervención gubernamental se justifica en la medida que elimine los obstáculos que impiden a los mercados funcionar para alcanzar la eficiencia.⁴ Por tanto, los principios de la economía del bienestar dan luz verde a la intervención gubernamental cuando, se argumenta, existen imperfecciones en el mercado; es decir, están presentes una serie de obstáculos para que la asignación de recursos se realice de acuerdo con la valuación del consumidor. Los monopolios naturales, la existencia de sindicatos laborales fuertes frente a monopsonios, los bienes públicos, las asimetrías de información y las externalidades —lo que comúnmente se conoce en el lenguaje económico como la presencia de efectos o daños económicos a terceros— son sólo algunos de estos problemas.

Un ejemplo de externalidad es el uso de teléfonos celulares durante eventos como conferencias o salones de clase. La presencia de personas hablando por teléfono mientras el ponente está haciendo su presentación representa una molestia para los otros asistentes al evento, y este costo no es asumido por el o los usuarios de los celulares. Así, la intervención gubernamental se podría justificar para determinar un costo para estas personas de tal modo que se “compense” la molestia que la contaminación de ruido representa para la población. En todos estos casos la teoría del bienestar encuentra un espacio para estructurar el debate sobre el papel del gobierno en las políticas públicas.

El concepto de externalidad es útil dentro del enfoque económico para dirigir una política pública. Sin embargo, cualquier política pública puede, a su vez, generar externalidades. Dixit (1996) parte de un trabajo de Williamson (1989) para analizar los costos de transacción derivados del proceso político.

⁴ Es difícil definir de forma clara y precisa los costos de transacción económicos puesto que contienen una gran variedad de elementos a considerar. Esta misma complejidad impide proveer de un marco teórico conciso. Sin embargo, la aplicación de este concepto permite formar un marco conceptual que sirve para organizar y entender de una manera más clara los modelos analíticos. Véase North 1990a p. 27, en Dixit, 1996 p. 31.

Es decir, aquellos que surgen como consecuencia de la aplicación e implementación de los acuerdos que logran los grupos en el poder.⁵ Esta propuesta presupone la existencia de fallas en el proceso político de toma de decisiones (políticas clientelistas, choques de intereses, beneficios encontrados, entre otros), que provocan ineficiencias. Por esta razón hay algunos economistas que, aunque reconocen que en un mercado puede haber impedimentos para alcanzar la eficiencia, proponen que la mejor política pública es la no intervención gubernamental, ya que las fallas de tipo político, entendidas como los conflictos de intereses irresolubles que surgen al buscar un acuerdo entre los actores para la aceptación de una determinada política pública, pueden generar peores consecuencias para el bienestar de la población.

Ante esta problemática, algunos investigadores proponen analizar el costo y los riesgos asociados a la intervención misma, y compararlos en relación con los beneficios esperados para poder determinar si se justifica la intervención o no. Es decir, a veces es recomendable tolerar los resultados imperfectos que se derivan de la cooperación voluntaria, que consentir la intervención del gobierno, la cual puede resultar más costosa para el bienestar de la sociedad (Becker, 1996; Kleiman, 2006).

Los principios de la economía del bienestar también permiten hacer recomendaciones de política pública para alcanzar objetivos distintos al de la eficiencia, como mejorar la distribución del ingreso y la equidad en la riqueza de los individuos. Esta es la postura de los economistas que piensan que la noción de eficiencia y de mercados bien comportados es inalcanzable y que por tanto el gobierno debe intervenir y utilizar todos los instrumentos económicos a su alcance para manipular las decisiones de mercado y con ello mejorar su desempeño. Los programas de transferencias económicas, los impuestos a los bienes de lujo, los subsidios a los alimentos, entre otras, son ejemplos de medidas que el gobierno lleva a cabo para lograr una distribución más justa.

Como dijimos anteriormente, la herramienta que permite aplicar las recomendaciones de política que surgen de la teoría del bienestar es el análisis costo-beneficio. Con base en la teoría de la economía del bienestar se han hecho recomendaciones que van encaminadas a delimitar los objetivos de los programas públicos o las funciones que le corresponde ejercer al gobierno. La aplicación del instrumental costo-beneficio permite llegar más lejos y generar recomendaciones sobre cuanto dinero se debe gastar para cubrir ciertas funciones y objetivos específicos. Este tipo de consideraciones normativas convierten a la teoría del bienestar y al análisis costo-beneficio en las áreas más ambiciosas del enfoque económico, y a su vez, las más criticadas, como se verá más adelante.

⁵ Los contratos de tipo político, además de que involucran a muchos participantes, poseen términos y condiciones generales, y los mecanismos para el esclarecimiento de disputas en ocasiones son poco efectivos.

Still, intuitive assumptions about behavior is only the starting point of systematic analysis, for alone they do not yield many interesting implications.

Gary Becker

El analista que emplea el enfoque económico para el estudio de las políticas públicas busca elegir la opción que le proporcione el máximo beneficio. Para ello cuenta con un conjunto de instrumentos analíticos unificados y valiosos que le permitirán enumerar las alternativas y establecer un ordenamiento que lo guíe para poder elegir entre ellas, sujeto a las restricciones que enfrenta. Delimitar cuál es el conjunto de posibilidades y ordenar estas alternativas representa el primer paso en el camino que propone el enfoque económico para el análisis de las políticas públicas (Stone, 2001).

Analizándolo con más cuidado, este supuesto sobre el comportamiento humano, tan sencillo y directo, puede ser y ha sido interpretado en una gran variedad de formas (Vanberg, 2004). Crudamente el supuesto de racionalidad en el enfoque económico define que todas las acciones humanas responden a la maximización de la satisfacción que la realización de los objetivos originalmente planteados representa.

Las críticas al supuesto de racionalidad son diversas y el debate todavía se encuentra en desarrollo. En algunas ocasiones los cuestionamientos provienen por suponer individuos egoístas, cínicos, sin ningún tipo de ética. En otras, lo que se critica es el supuesto de información perfecta sobre todas las alternativas disponibles en el momento de realizar una elección. También se han realizado cuestionamientos al supuesto de consistencia en las elecciones que se deriva de este supuesto sobre el comportamiento humano.

Este principio de racionalidad no necesitaría ser defendido puesto que no puede ser refutado por completo empíricamente. Incluso, muchos de los supuestos que constituyen los pilares del enfoque económico nunca se han demostrado. Sin embargo, el hecho de que empíricamente no se pueda refutar, no quiere decir que no son útiles o que su empleo carece de sentido. Así, y a pesar de las reconocidas limitaciones del supuesto de racionalidad, y que algunos supuestos sí han demostrado ser empíricamente erróneos, muchos economistas han manifestado su desacuerdo por la preocupación que gira en torno a la realidad de los supuestos, pues argumentan que su relevancia consiste en que permiten la construcción de modelos analíticamente útiles para la generación de predicciones sobre los resultados de política pública. Por ello los economistas se sienten satisfechos al suponer este tipo de actores que se coordinan en mercados perfectos —lugares ideales para que el investigador pueda darse el lujo de ignorar las particularidades del comportamiento de cada persona. Recordemos que la economía pura surge a partir del concepto de mercados perfectos, mientras que el supuesto de

racionalidad es sólo una de las características que definen a los mercados competitivos. Así, en la medida que el enfoque económico se aplique a cuestiones no asociadas directamente al sistema de precios, su contribución será limitada.

The gap in our economy is between what we have and what we think we ought to have —and that is a moral problem, not an economic one.

Paul Heyne

Quizá la crítica más común al enfoque económico es que la política pública que busca la eficiencia económica produce negligencia sobre cuestiones de equidad y distribución del ingreso, pues la eficiencia se ocupa, pero no le preocupa quién gane o pierda en una relación de intercambio o como consecuencia de una intervención gubernamental. Este divorcio entre la eficiencia y la equidad en el intercambio genera mucha crítica sobre los representantes políticos, a quienes en la mayoría de los casos les preocupa más la equidad que la eficiencia.

Actualmente, los economistas no dedican mucho tiempo, ni muchas de sus publicaciones a cuestionar los valores sobre los cuales se construyen sus modelos. La economía del bienestar no es una materia que un estudiante del enfoque económico debe estar esperando cursar (Atkinson, 2001). Y sin embargo, la economía está llena de juicios sobre bienestar. Llama la atención que a pesar de la abundancia de proposiciones sobre bienestar en la teoría económica, éstas no son sometidas a un análisis crítico activo por parte del gremio de los economistas.

Lo que es importante rescatar para los propósitos de nuestro análisis es que no hay que olvidar que la política pública que resulte ser apropiada a la luz del enfoque económico no será necesariamente la política justificable desde el punto de vista normativo.

Economists are sometimes defined as those who “know the cost of everything and the value of nothing”.

Steven E. Rhoads

Ninguno de los métodos utilizados en el enfoque económico es perfecto, y para muchos problemas gubernamentales ni siquiera se ha hecho el esfuerzo de medir y calcular el valor económico de los beneficios del programa. La complejidad que representa este tipo de evaluaciones surge de la dificultad que constituye estimar el valor que cada individuo asignaría a las ganancias que hoy no tienen una relación directa con el sistema de precios. En principio, los métodos y las técnicas matemáticas del enfoque económico son aplicables

a situaciones que van más allá de los bienes materiales y los mercados. Sin embargo, precisamente es en los casos en los que los resultados no se pueden expresar en términos monetarios donde surgen las mayores limitaciones de este enfoque por sugerir una relación *ad hoc* que vincule los costos monetarios con los valores sociales de un programa gubernamental, por ejemplo. Conjeturar que el mercado valora todos los recursos y productos que se intercambian supone que siempre es posible reconocer los valores hipotéticos del mercado, lo que dificulta la aplicación y aceptación del uso de estas herramientas. Así, la evaluación de las políticas públicas desde un enfoque económico está limitada a aquellas transacciones para las cuales existe una relación directa entre el sistema de precios y una política o programa determinado.

Conclusiones

Uno de los distintivos de los analistas que utilizan el enfoque económico es la aplicación consecuente de un conjunto de principios y métodos de verificación empírica a un número de problemas de interés general en campos tales como la hacienda pública, el cumplimiento fiscal y los efectos del comercio internacional. Las ventajas del enfoque económico se explotan con mayor facilidad en los casos en que el programa o acción pública tenga efectos minúsculos sobre la distribución del ingreso, como sería la construcción de una cárcel o de un departamento de policía, por ejemplo. La fortaleza del enfoque radica en que ayuda a definir las opciones con las que cuenta un servidor público. Además, permite cuantificar su acción y, porque no, evaluarla respecto a sí misma o en comparación con el resultado alcanzado por otro funcionario. Así, las aportaciones del enfoque económico en la evaluación y el diseño de las políticas públicas hacen del empleo de éste una herramienta indispensable para el estudio del sector público.

Un buen analista que emplea exitosamente el enfoque económico en el ámbito gubernamental se define por su capacidad para pensar rigurosa y lógicamente acerca de preguntas más amplias, y no únicamente por la facilidad en el uso de técnicas (Schelling, 1981). Su visión es más realista que en el pasado y consideran en su análisis a los intereses y los grupos de poder que abogan por influenciar a los tomadores de decisiones para recibir beneficios de estas políticas. Están conscientes de que el mejor análisis económico no genera, ni garantiza, la implementación necesaria de la mejor política pública. Políticas eficientes en el sentido económico rara vez son adoptadas simplemente porque los expertos dicen que deberían ser implementadas. Únicamente cuando hay una alineación adecuada de las fuerzas políticas es que éstas pueden llevarse a cabo. Incluso, el gobierno, bajo presiones sociales y políticas, puede en el último de los casos realizar una política pública que resulte en menores beneficios al costo más alto para la sociedad (Wilcox, 1960). Si una propuesta de política que en el plano teórico económico parecía ser adecuada no puede llevarse a cabo dado el entorno institucional y político, entonces esa teoría no puede considerarse "buena". Una buena política debe, al menos, responder tanto a los intereses políticos como a los económicos.

El papel más útil que se le puede dar al enfoque económico es que sirva como medio para recordarles a los tomadores de decisiones que la economía es una cuestión compleja (Hamilton, 1992). La responsabilidad del enfoque económico termina cuando establece lo que se sabe, con qué grado de certidumbre, las ventajas y desventajas concretas de las acciones del gobierno, dónde está el principal desacuerdo y por qué. Sin embargo, será

responsabilidad del analista ofrecer su mejor juicio acerca de lo que considera como la mejor acción que el gobierno puede realizar (Hamilton, 1992).

Bibliografía

- Ackley, Gardner (1966), "The Contribution of Economics to Policy Formation", *The Journal of Finance* 21 (2): 169-177.
- Anderson, B. Wylie (1996), "The fate of economics and the role of economists", *Social Science Journal* 33(3): 301-305.
- Atkinson, Anthony B. (2001), "The Strange Disappearance of Welfare Economics", *Kyklos* 54: 193-206.
- Backhouse, Roger E., "The Rise of Free Market Economics: Economists and the Role of the State since 1970", *History of Political Economy*, 2005 37 (Suppl 1):355-392; DOI:10.1215/00182702-37-Suppl_1-355.
- Becker, Gary S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: The Chicago University Press.
- Becker, Gary S. and Becker, Guity Nashat (1996), *The Economics of Life*. USA: McGraw Hill.
- Becker, Gary S. (1998), *Accounting for Tastes*, Cambridge, Harvard University Press.
- Blaug, Mark (1994), *The Methodology of Economics*. USA: Cambridge University Press.
- Blinder, Alan S. and Krueger; Alan B. (2004), "What does the public Know about economic policy and how does it know it?", NBER WP No. 10787.
- Boardman, *et al.* (2001), *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice*, 2nd Editon, Prentice Hall, N. J.
- Boettke, Peter *et al.* (2005), "The Limits of Economic Expertise: Prophets, Engineers and the State in the History of Development Economics", *History of Political Economy* 37 (Suppl 1): 10-39.
- Brent, R. (1996), *Applied Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Buchanan, James M. (1964), "What should economists do?", *Southern Economic Journal* 30(3): 213 - 222.
- Budd, Alan (2004), "What do economists know?", *World Economics* 5: 17-26.
- Caldwell, Bruce (1984), *Beyond Positivism: Economic Methodology in the Twentieth Century*. London: George Caldwell & Unwin.
- Coats, A. W. (2001), "The Role of Economists in Government and International Agencies: A Fresh Look at the Field", *History Economics Review*.
- Dixit, Avinash D. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. USA: MIT Press.
- Frey, Bruno (2006), "How influential is Economics?", *De Economist* 154 (2): 295-311.
- Frey, Bruno S. and Eichenberger, Reiner (1993), "American and European Economics and Economists", *Journal of Economic Perspectives* (Fall): 185-193.
- Friedman, Lee S. (1991), "Economists and Public Policy Programs", *Journal of Policy Analysis and Management* 10(2): 343-359.
- Hamilton, Lee H. (1992), "Economists as Public Policy Advisers", *The Journal of Economic Perspectives* 6(3): 61-64.

- Hausman, Daniel M. (1994), *The philosophy of economics. An anthology*. USA: Cambridge University Press.
- Hausman, Daniel M. and McPherson, Michael S. (1996), *Economic Analysis and Moral Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek, Friedrich A. (1978), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Great Britain: The Camelot Press Ltd.
- Janoski, Thomas and Hicks Alexander M. (1994), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Just, Richard E, *et al.* (2004) *The Welfare Economics of Public Policy*. Great Britain: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kaufman, George G. (1995), "The role of economists in Public Policy", *The Quarterly Review of Economics and Finance* 35 (2): 177-185.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Klamer, Arjo, Donald N. McCloskey and Solow Robert M. (1988), *The consequences of economic rethoric*. USA: Cambridge University Press.
- Klant, Johannes J. (1994), *The Nature of Economic Thought*. Great Britain: Edward Edgar Publishing Limited.
- Krauss, Melvin B. (1977), *Análisis del equilibrio general. Manual de microeconomía*. España: Labor Universitaria.
- Kleiman, Mark A. y Teles Steven (2006), *Market and non market failures in Oxford Handbook of Public Policy*, Moran, Michael *et al.* eds. New York: Oxford University Press.
- Layard, R. (1994), *Cost-Benefit analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leman, Christopher K. y Nelson Robert H. (1981) "Ten Commandments for Policy Economists", *Journal of Policy Analysis and Management* 1 (1): 97-117.
- Mas-Colell, Andreu *et al.* (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Nelson, Robert H. (1987), "The Economics Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature* 25 (1): 49-91.
- Ng, Yew-Kwang (1972), "Value Judgments and Economist's role in Policy Recommendation", *The Economic Journal* 82 (327): 1014-1018.
- North, Douglas C. (1990), "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics* 2(4):355-367.
- Pasour, E. C. (1992), "Economists and public policy: Chicago political economy versus conventional views", *Public Choice* 74(2).
- Quiggin, John. (2006), *Economic Constraints on Public Policy in Oxford Handbook of Public Policy*, Moran, Michael *et al.* eds. New York: Oxford University Press.
- Rhoads, Steven E. (1978), "Economists and Policy Analysis", *Public Administration Review* 38 (2): 112-120.
- Roth, Alvin (2002), "The economist as engineer: game theory, experimentation, and computation as tools for design economics", *Econometrica* 70(4): 1341-1378.
- Schelling, T. (1981), "Economic Reasoning and the Ethics of Policy", *The Public Interest* 63:37-61
- Schultze, Charles (1982), "The role and responsibilities of the economist in government", *American Economic Review* 72 (2): 62-66.

- Stigler, George J. (1976), "Do economists matter?", *Southern Economic Journal* 42(3): 347-354.
- Stone, Deborah (2001), *Policy Paradox*. USA: W. W. Norton & Company Inc.
- Vanberg, Viktor J. (2004), "The rationality postulate in economics: its ambiguity, its deficiency and its evolutionary alternative", *Journal of Economic Methodology* 11(1):1-29.
- Vaughan, Roger J. (1983), "Economists, Economics and the State Policy", *The American Economic Review* 73 (2): 169-171.
- Verdier, James M. (1984), "Advising Congressional Decision-Makers: Guidelines for Economists", *Journal of Policy Analysis Management* 3 (3): 421-438.
- Wilcox, Clair (1960), "From Economic Theory to Public Policy", *The American Economic Review* 50 (2): 27-35.
- Weimer, David L. and Vining Aidan R. (2004), *Policy Analysis*, 4th edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Williamson, Oliver E. (1989), *Transaction Cost Economics*. Handbook of Industrial Organization. Eds. Richard Schmalensee y Robert Willig. Amsterdam: North Holland.
- Wilson, Robert (2002), "Architecture of Power Markets", *Econometrica* 70(4): 1299-1340.
- Witte, Edwin E. (1957,) "Economics and Public Policy", *The American Economic Review* 47 (1): 1-21.
- Wolff, Jonathan and Haubrich Dirk. (2006), *Economism and its limits* in Oxford Handbook of Public Policy, Moran, Michael *et al.* eds. New York: Oxford University Press.
- Zorn, C. Kurt (1989), "The Economic Perspective on Public Policy", *Public Administration Review* 49(2): 213-214.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.