

CAPÍTULO 10

EL GOBIERNO ORIENTADO AL MERCADO: PROVOCAR EL CAMBIO A TRAVÉS DEL MERCADO

En lugar de operar como proveedores de bienes concretos o servicios de masas... las agencias públicas están funcionando más como favorecedoras, agentes y semillas capitalistas en mercados existentes o incipientes. Como la pasada década ha enseñado a muchas de las principales corporaciones privadas, este papel más empresarial no puede ser llevado a cabo bien por las burocracias con un estilo tradicional de mando.

La Corporación para el Desarrollo de la Empresa¹

Si hubiera pensado comprar una casa en 1930, hubiera ahorrado el 50 por ciento del precio de compra como depósito y hubiera conseguido en su banco local una hipoteca a cinco años. Así es como la gente compraba casas en 1930, pues así era como hacían los negocios los bancos. En la época del *New Deal* la Federal Housing Administration (FHA) (Administración Federal de la Vivienda) de Franklin Roosevelt fue pionera de un nuevo sistema de hipotecas, que solo exigía el 20 por ciento de depósito y dejaba el pago del préstamo a 30 años. Otras corporaciones del gobierno crearon un mercado secundario para que los bancos pudieran revender estos nuevos préstamos. La industria de la banca se transformó. Hoy elegimos nuestros 30 años, el 20 por ciento de depósito como garantía de las hipotecas, porque el gobierno federal ha cambiado el mercado. Pregúntese: ¿hubiera sido mejor si la FDR hubiera creado media docena de programas de vivienda de renta baja y moderada?

Al ser pionera de un nuevo sistema de hipotecas, la FHA estaba practicando una forma de descentralización. Pero era distinta de la descentralización que hemos discutido en el capítulo 9;

1. Robert Friedman y Doug Ross, *The Third Wave in State Economic Development* (Washington, D. C.: Corporation for Enterprise Development, 1990), borrador.

en realidad, sería más preciso denominarla *no-centralización*. La estrategia de la FHA dejó a millones de individuos y bancos tomar sus propias decisiones, sin órdenes de arriba o fondos del gobierno. Pero logró una meta que se proponía el gobierno.

Lo que hizo la FHA, básicamente, fue estructurar el mercado para satisfacer una meta pública. Para los gobiernos se trata de un modo poderoso y económico de conseguir sus propósitos. Al averiguar los incentivos que pueden influir en millones de decisiones, el gobierno en ocasiones puede conseguir mucho más que creando programas administrativos.

Pensemos en el modo en que algunos Estados han afrontado la basura producida por latas y botellas. Más que crear un programa de reciclaje sofisticado y caro, sencillamente han exigido a los compradores el pago de cinco centavos en depósito para cada lata o botella; a devolver cuando se devuelva la botella o la lata. Cualquiera que viva en un Estado con «recargos por botella» puede ver la gran diferencia que representa: menos vidrios rotos en los parques, menos basura en las calles, menos desperdicios en los vertederos. Aquellos que no vivan en Estados con recibos de botellas pueden leer los estudios que documentan los efectos: cada día medio millón menos² de desperdicios en las calles de Nueva York; una caída del 4 por ciento en el tonelaje en los vertederos del Estado de Nueva York; el vidrio roto sólo predomina en un 16 por ciento de los parques de Boston.³

Los gobiernos americanos siempre han utilizado en un grado u otro mecanismos de mercado para conseguir sus metas. Hemos utilizado desde siempre los incentivos a los impuestos para influir en el gasto de las personas y de las empresas. Siempre hemos utilizado los distritos para conformar el crecimiento de nuestras comunidades. Siempre hemos establecido reglas de mercado; y en ocasiones las hemos cambiado cuando queremos resultados distintos.

2. «Before and After: Streets and Parks and Returnable Container Law», *Public Papers of the Fund for the City of New York* 4, n. 3 (noviembre 1985).

3. David Arnold, «Neglect by City, Abuse by Vandals Mar Boston's Parks», *Boston Globe*, 17 de junio de 1985, págs. 1, 16.

Pero mucha gente del gobierno, cuando se enfrenta con un problema busca un programa administrativo. Creen que su trabajo, en lugar de estructurar un mercado, es hacer que «las cosas funcionen». Comparten con un asistente del alcalde de Moscú que nos describió E. S. Savas una presunción tácita. Un comunista de la vieja guardia, oía con escepticismo como Savas discutía la necesidad de una variedad de estrategias de cesión de servicios en las diversas y complejas ciudades de América. Finalmente dijo, con gran decisión: «¡No va a tener a cada jefe de estación haciendo los horarios, tiene que estar centralizado; alguien ha de controlarlo!»

En realidad, evidentemente, las ciudades no son como los ferrocarriles. No tienen jefes de horarios. No funcionan con un conjunto de raíles. No tienen una única tarea. Las ciudades son más parecidas a los mercados: vastas y complejas masas de gente e instituciones, cada una de ellas tomando continuamente decisiones y ajustándose a los comportamientos de los demás basándose en los incentivos y la información de que disponen.

En una ciudad, Estado, o nación, los gestores no pueden hacer «el horario» o «controlar» las decisiones. Pueden gestionar programas administrativos, que controlen actividades específicas. Incluso pueden gestionar un ferrocarril. Pero para gestionar toda la política, deben aprender a llevar el *timón*, como decíamos en el capítulo 1. Tal vez el método más poderoso de llevar el timón es estructurar el mercado: creando incentivos que lleven a la gente en la dirección que quiere ir la comunidad, mientras se deja que tome por sí misma la mayoría de las decisiones.

Pensemos en los desafíos que afrontan actualmente nuestros gobiernos: un sistema de asistencia sanitaria en crisis; un medio ambiente más amenazado que nunca; una economía global en la que los trabajadores americanos necesitan con urgencia una mejor educación y formación a lo largo de su carrera; una estructura familiar cambiante que hace prácticamente una necesidad la atención de calidad al niño. Preguntémonos si nuestros gobiernos tienen la capacidad de resolver estos problemas subiendo los impuestos y gastando más dinero. En el clima político y fiscal actual, la respuesta está clara. Del mismo modo

que el FDR de la *New Deal* no podía construir todas las viviendas de renta baja y moderada que necesitaban los americanos, nuestros gobiernos actuales tampoco pueden proporcionarnos toda la asistencia médica, la protección del medio ambiente, la formación en el trabajo, y el cuidado a la infancia necesarios. Pensarlo es inconcebible.

Si ello es cierto, significa que el gobierno no tiene otra elección que encontrar un enfoque no-centralista. Nuestro gobierno debe utilizar conscientemente su inmensa *influencia* para estructurar el mercado, de modo que millones de empresas e individuos tengan acicates para afrontar nuestra asistencia sanitaria, asistencia a la infancia, formación de trabajadores, y las necesidades del medio ambiente. No es sorprendente que nos estén llevando hacia allí:

- En la asistencia sanitaria; el debate sobre la atención sanitaria universal es en realidad un debate de cómo reestructurar el mercado. Nadie recomienda un estilo británico de sistema público de asistencia sanitaria, en el que el gobierno administra todo el sistema y los doctores y las enfermeras son empleados públicos.
- En la protección al medio ambiente, el Clean Air Act (Acta de Aire Limpio) de 1990 utiliza un mecanismo de mercado conocido como emisiones de comercio —un tipo de impuesto sobre la contaminación— para controlar la lluvia ácida. Las organizaciones del medio ambiente han empezado a pregonar estrategias reguladores basadas en el mercado, como los «impuestos verdes», y los gobiernos de Estado han empezado a aprobarlas.
- En la formación de trabajadores, algunos Estados están explorando variantes del Sistema de Inversión Humana de Michigan. Más que intentar encontrar programas de formación del trabajador administrados públicamente, trabajan para crear mercados de formación del trabajador que funcionen, en los que los trabajadores tengan el poder de compra y la información que precisan.
- Y en la atención a la infancia, cuando el Congreso aprobó

su principal proyecto de ley de atención al niño, en 1990, el debate se centraba entre aquellos que querían que Washington fundara directamente centros de día y los que deseaban utilizar mecanismos de mercados, como impuestos de crédito y bonos, para permitir a las familias con rentas bajas el poder de tomar sus propias decisiones. Ni que decir tiene que predominaron los últimos.

Estas tendencias se han visto estimuladas por el colapso del comunismo en la Europa del Este, un proceso que ha magnificado a todo color la superioridad de los sistemas de mercado sobre los sistemas administrativos. Desde la caída del Muro de Berlín, los gobiernos orientados al mercado parece estar casi de moda. La tendencia no tiene nada que ver sin embargo con las llamadas conservadoras a «dejarlo en manos del mercado». Estructurar el mercado para conseguir metas públicas, de hecho es lo contrario a dejar los asuntos en manos del «mercado libre»; se trata de una forma de *intervención* en el mercado.

(En realidad, no existe algo como el mercado libre, si por éste entendemos un mercado libre de la intervención del gobierno. Todos los mercados legales están estructurados por normativas impuestas por los gobiernos. Los únicos mercados libres de las normativas gubernamentales son los mercados negros; y precisamente al actuar al margen de la autoridad del gobierno, se controlan por la fuerza y se hunden en la violencia. La próxima vez que oigamos a alguien condenar al gobierno y glorificar el mercado libre, preguntémosle si con ello quiere decir tomar como modelo el tráfico de drogas.)

Estructurar el mercado es también lo contrario de crear burocracias administradas públicamente para proporcionar servicios. Se trata de una tercera vía, una alternativa tanto a la llamada liberal a los programas administrativos como a la llamada conservadora al gobierno para que se aparte del mercado. Se trata de un modo de utilizar la *influencia* pública para conformar las decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos. Es un método clásico del gobierno de corte empresarial: un gobierno activo en lugar de un gobierno burocrático.

No estamos diciendo que los mecanismos de mercado siempre funcionen. Muchos bienes colectivos proporcionados por el gobierno, desde los parques a la seguridad pública, no participan del mercado. Muchos mercados están muy estropeados. En ocasiones se acude al gobierno para que actúe a causa de que el mercado ha creado problemas sociales o económicos graves. En los años 30, al colapsarse la economía de mercado, se acudió al gobierno. Actualmente se acude al gobierno porque el mercado se desliza hacia la catástrofe del medio ambiente, mientras a la vez deja a un contingente de pobres y gentes poco formadas sin trabajo, casa o esperanzas. Pero como demostró Franklin Roosevelt hace 50 años, el modo más eficaz de resolver un problema generado por el mercado es a veces *reestructurar* dicho mercado.

Los mecanismos de mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos. Hemos discutido algunas en capítulos previos: los mercados están descentralizados; son (por regla general) competitivos; dan responsabilidad a los consumidores sobre sus elecciones; y vinculan directamente los recursos con los resultados. Los mercados también responden con rapidez a los cambios rápidos. Como hemos señalado más arriba, el reestructurar el mercado permite a los gobiernos lograr el *equilibrio* necesario para resolver problemas graves. Si un gobierno puede crear acicates que afecten a millones de decisiones tomadas en el mercado —más que incidir sólo en aquellas actividades por las que el gobierno paga— puede multiplicar su impacto por mil.

La tendencia a los gobiernos orientados al mercado, como el colapso del comunismo en la Europa del Este, es un producto directo de la era de la información. Con la información aumentando en progresión geométrica y el cambio pisándonos los talones, necesitamos sistemas para procesar la información con rapidez, en bucles de retroalimentación, y que lleven la información a millones de personas —en forma de señales de precio— para que puedan ajustarse a medida que cambia la realidad. Un grupo de mandarines sentados en la cima de un imperio jerárquico ya no puede tomar decisiones eficaces para todos; sim-

plemente no pueden manejar el volumen de información o de decisiones que deberían. Pero un mercado sí puede.

Los mercados son a la actividad económica y social lo que los ordenadores son a la información: utilizando los precios como principal mecanismo, envían y reciben señales casi de un modo instantáneo, procesando millones de entradas eficazmente y permitiendo a millones de personas tomar decisiones por sí mismas. Consideremos nuestro sistema de educación superior: millones de estudiantes (y sus padres), se mueven entre volúmenes de información, comparan precios, y finalmente eligen sus escuelas preferidas. Las escuelas y universidades hacen lo mismo con los datos y referencias de los estudiantes. Se produce una unión. ¿Funcionaría mejor algún tipo de mecanismo administrativo, como pueda ser enviar a los estudiantes a la escuela más cercana a su domicilio?

EL PROBLEMA DEL GOBIERNO MEDIANTE PROGRAMAS

«Cuando pensamos en el “gobierno” la palabra que automáticamente nos viene a la mente es “programa”», escriben Philip Power y Jan Urban-Lurain en *Creating a Human Investment System*, en Michigan.⁴ «Huevos con jamón; gobierno y programas. Literalmente clasificamos a las funciones del gobierno en unidades de programas.»

La palabra programa es evidentemente un término muy amplio. Muchos «programas» son en realidad mecanismos de mercado. Pero la amplia mayoría son mecanismos administrativos: organizaciones monopolísticas, por regla general de empleados públicos, que gastan un dinero proporcionado a la prestación de unos servicios. Esto es a lo que aquí nos referimos cuando hablamos de programas.

Por desgracia, los programas administrativos, cuando se comparan con los mercados, tienen una serie de fallos:

4. *Creating a Human Investment System* (Lansing: Michigan Job Training Coordinating Council 1989), págs. 4-5.

Los programas son impulsados por votantes en lugar de consumidores. Como Power y Urban-Lurain explican:

Los programas tienden a ser creados en respuesta a un grupo de votantes determinado que exige sobre los recursos, no en respuesta a la demanda de personas o mercados de trabajo. Pero la simple afiliación a un grupo de votantes no permite a una persona pedir algo. Como resultado de esta confusión, las cosas —dinero, bienes y servicios— se ofrecen en los programas normalmente a personas que quizá no quieran o sepan utilizarlas eficazmente. La distribución de las cosas que provee el gobierno responde a sus ministros, no a la demanda que hacen de ellos los individuos.

Ésta es una de las razones por las que muchos programas de gobierno, creados con la mejor de las intenciones, fracasan miserablemente a la hora de cubrir las necesidades reales de aquellos a los que intentan ayudar.

Los programas los impulsan los políticos, no la política. Para crear un programa, los líderes políticos deben formar una junta de coalición suficiente para aprobar un proyecto de ley y crear un fondo. Por lo tanto existe una presión constante para que el programa haga todo para todos. Mientras un proyecto de ley se abre paso por el proceso legislativo, sus fines originales en ocasiones se han moderado tanto como para perder su sentido, y en ocasiones abanderan otra docena de fines. Algunos pueden llegar a ser contradictorios. Un programa de desarrollo del Estado tenía el fin de «nueva creación de empleo» junto a «la adopción de medios de producción de alta tecnología», que a veces eliminan puestos de trabajo.⁵

Los programas crean «reductos», que luego las agencias públicas defienden con uñas y dientes. «Todos hemos oído el grito de la jungla burocrática», afirma Philip Power: «*Mi programa; mi dinero; mis clientes*». Power y Urban-Lurain de nuevo dan en el clavo:

Las agencias presuponen que si no son las únicas proveedoras de servicios para una población de clientes, perderán los fondos de

5. Roger Vaughan, «Its It Working», *Entrepreneurial Economy Review* (julio-agosto 1989): 3-7.

programa; si pierden su dinero, pierden posiciones directivas, si pierden posiciones directivas, pierden estatus; si pierden estatus, pierden fondos futuros. Por lo tanto las burocracias, por naturaleza, tienden a dedicar su tiempo y atención a crear y defender reductos, en lugar de a gestionar adecuadamente.⁶

Los programas tienden a crear sistemas fragmentados de reparto de servicios. Como hemos explicado en el capítulo 6, cuando las legislaturas añaden año tras año nuevos programas, cada uno con su lógica perfectamente racional, el resultado es un no buscado batiburrillo de antigüedad y novedad. La gente tiene que acudir a una docena de oficinas distintas y recurrir a una docena de diferentes programas para obtener los servicios que pregonan. Cada una tiene sus reglas, sus formas, y sus propios aros por los que hay que pasar. El sistema ni es transparente, ni holístico, ni del gusto del usuario.

Los programas no se autorregulan. Cuando los programas de gobierno fracasan, sus gestores son a veces los últimos en enterarse, puesto que no miden los resultados. Normalmente, utilizan los números para promocionar el programa, no para gestionarlo. Pero los mercados se autorregulan. Las instituciones que venden bienes o servicios en los mercados competitivos saben cuándo están fracasando, y su supervivencia depende de su habilidad para corregir dichos fallos. Puesto que los mercados implican millones de decisiones independientes —y cada participante está constantemente volviendo a valorar sus decisiones— los mercados tienen la tendencia a corregir sus fallos con rapidez.

Los programas pocas veces mueren. Excepto en crisis fiscales extremas, la mayoría de los programas van tirando año tras año. Muchos políticos y administradores se han agotado intentando eliminar un programa obsoleto que sigue en pie. Mientras el público general ni se entera, los beneficiarios del programa lo defienden con uñas y dientes. El político no gana amigos, sino un grupo concreto de enemigos, que se vengán el día de las elecciones.

Los programas prácticamente nunca tienen la escala nece-

6. *Creating a Human Investment System*, pág. 5.

saría para producir un impacto significativo. Para conseguir que se promulgue un programa, los políticos en ocasiones aceptan asignaciones que saben insuficientes para el trabajo necesario. En realidad, si un programa tiene éxito la demanda rápidamente exige nuevos fondos. Head Start⁷, muy reconocido como programa de éxito, sólo sirve a un tercio de las personas que podrían beneficiarse de él.

En un mercado, la demanda crea sus propias existencias. Las empresas que venden en mercados crecen para cubrir cualquier demanda posible; los programas de gobierno que reciben asignaciones a través del proceso político no lo hacen. Pocas organizaciones públicas pueden crecer haciendo dinero, por lo que ignoran la búsqueda de nuevos nichos de mercado, nuevos servicios y una nueva clientela. Incluso cuando son agresivos a la hora de cubrir las demandas de sus clientes, a veces se ven coartados por el proceso legislativo. «Si tienes una buena idea novedosa y el mercado para ella es realmente amplio, no puedes acceder al mercado debido a que el proceso político controla tus fondos», dice Peter Plastrik, antiguo presidente del Michigan Strategic Fund (Fondo Estratégico de Michigan).⁸

Plastrik y sus colegas de Michigan describen los programas administrativos como «detallistas», mientras que denominan a las estructuras de mercado «mayoristas». El Fondo Estratégico de Michigan fue diseñado para la venta al por mayor, para cambiar las pautas de préstamo de los bancos y catalizar la formación de nuevas instituciones financieras. «Si nos damos cuenta de que nuestros 100 millones de dólares son cacahuetes, frente a los 16.000 millones de dólares de los depósitos bancarios que hay sólo en el Estado», afirma Plastrik, «pronto seremos conscientes de que no podemos comprar éxito; sencillamente no puedes hacerlo. No tienes suficiente dinero.» Siendo mayorista, el Fondo Estratégico *influyó* en el éxito.

7. Associated Press, «Senate Moves to Boost Head Start», *Boston Globe*, 2 de junio de 1991.

8. David Osborne, *Laboratories of Democracy* (Boston: Harvard Business School Press, 1988), págs. 158-161.

Por último, los programas normalmente utilizan órdenes en lugar de incentivos. Las órdenes a veces son necesarias. Pero en el mundo actual de trabajadores intelectuales, y de una información en constante aumento, los incentivos son en ocasiones más eficaces. Esto es especialmente cierto cuando las órdenes no se pueden hacer cumplir, como es muchas veces el caso en la política pública. Hace tiempo que las burocracias han redefinido el arte de fingir acuerdo mientras ignoran las órdenes que les parecen molestas. Antony Jay y Jonathon Lynn pintaron con brillantez este arte en su sátira para la BBC «Sí, Ministro».⁹ En una escena, un ministro de departamento le dice al jefe de su secretaría civil lo que quiere que se haga, y el funcionario da una respuesta ambigua. El ministro insiste, preguntando qué quiere decir:

Funcionario: Lo que quiero decir es que estoy muy de acuerdo con sus deseos y, evidentemente haré lo posible para que se pongan en práctica. A este fin, recomiendo que creemos un comité interdepartamental con un amplio directorio de términos de referencia para que al final del día estemos en una situación de considerar las distintas implicaciones y lleguemos a una decisión basada en consideraciones a largo plazo antes que darnos prisa en precipitarnos en una acción equivocada que pueda tener repercusiones desconocidas.

Ministro de departamento: ¿Quiere decir no?

Funcionario: Sí.

Harry Truman señaló lo mismo en una ocasión cuando observaba la ascensión de Eisenhower a la Casa Blanca. Eisenhower había estado al mando de las fuerzas aliadas en la Segunda Guerra Mundial. Estaba acostumbrado a dar órdenes y a que le obedecieran. Pero ahora tenía que mandar a una burocracia civil. «Se sentaba tras su gran mesa y decía, "Haga esto" y "haga aquello"», Truman señalaba. «¿Y sabe lo que pasaba? Nada»

En 1961 el Presidente Kennedy ordenó retirar los misiles U.S. de Turquía. Más de un año después, durante la crisis de los mi-

9. Roger Vaughan, «Bridge over Garbled Waters», manuscrito inédito.

siles de Cuba, se sorprendió cuando Jrushchov le ofreció retirar los misiles soviéticos de Cuba si él retiraba los de Turquía. Lo que se comprobó es que el Departamento de Estado había emprendido consultas con nuestros aliados sobre el asunto, y finalmente establecieron un plan de cinco años para desmantelar los misiles. En la milicia esto se conoce como «rodillo lento».

Lo mismo sucede constantemente en educación. Cuando muchos Estados ordenaron en los años 80 las reformas de abajo-arriba, la mayoría de los distritos escolares rápidamente mostraron su acuerdo. Pero los reformistas que hicieron un trabajo de campo descubrieron un cuadro muy distinto. Los nuevos cursos exigidos se habían convertido en viejos cursos con diferentes etiquetas; los servicios que exigían «remedios» eran mínimos; los test exigidos eran administrados, pero algunos maestros prácticamente enseñaban el test antes de que se les diera. (Ralph Tyler, profesor de educación en Stanford, y líder en su campo durante 50 años, dice que esto pasa siempre, en todo el mundo.)¹⁰ Para empeorar las cosas, las órdenes exigían a los maestros y a los directores que dedicaran mucho tiempo al papeleo para documentar su supuesto acuerdo. Crearon un resentimiento muy grande. Como hemos visto en East Harlem y en Minnesota, los incentivos funcionan mejor.

Incluso cuando las órdenes pueden hacerse cumplir, en ocasiones crean efectos colaterales negativos. Cuando los juzgados ordenaron acabar con la segregación en la escuela, por ejemplo, las familias blancas abandonaron las escuelas públicas urbanas. Actualmente los distritos escolares¹¹ utilizan cada vez más incentivos, como escuelas modelo, y elección de sistemas, para integrar sus escuelas; con un éxito muy superior.

10. «Education Guru is Optimistic About Future», *Stanford Observer* (enero-febrero 1990): 8-10.

11. David Armor, «After Busing: Education and Choice», *Public Interest*, n. 95 (primavera 1989): 24-37.

CÓMO ESTÁN REESTRUCTURANDO EL MERCADO LOS GOBIERNOS

Puede parecer extraño argumentar que hay alternativas orientadas al mercado para la mayoría de los programas administrativos. Pero existe prácticamente un número infinito de modos en los que el gobierno puede estructurar el mercado para lograr sus fines. Se utilizan constantemente; muchos, como los impuestos al crédito y las cuotas de usuario, son tan comunes que prácticamente no nos damos cuenta de ellos.

Los seis elementos resumidos en el cuadro de la página siguiente sugieren seis estrategias básicas para cambiar el mercado. Hemos visto un montón de ejemplos, ya en uso, de casi todos ellos. Consideremos sólo unos pocos de los señalados (para una discusión de los mecanismos de mercado no cubiertos aquí, incluida la política de gestión, la asociación privado-pública, los préstamos, los préstamos de garantía, la inversión equitativa, véase el apéndice A):

Crear escenarios para las reglas del mercado. Los gobiernos lo han hecho desde el día que se inventó el gobierno. Las leyes de distrito marcan las reglas para el desarrollo inmobiliario. Las leyes de valores marcan las reglas para el valor de los mercados. Incluso algo tan sencillo como el mercado del taxi se regula por leyes públicas.

Los gobiernos continuamente cambian sus normas de mercado para resolver problemas. Consideremos sólo un ejemplo: el seguro del automóvil. A medida que subían los precios el Estado intentó una gran variedad de reformas del mercado para controlarlos. Algunos, como es el caso de Massachusetts, han utilizado mecanismos de orden-y-control, regulando a las compañías de seguros y fijando sus tarifas. (Aunque se haga en nombre de los consumidores, esto acaba costando un precio al consumidor, puesto que elimina a la competencia.) Otros Estados, incluyendo a Nueva York y Florida¹² han hecho bajar las primas de los conductores limitando los pleitos de sus consumi-

12. Jacob Sullum, «Totaled!», *Reason* (noviembre 1990): 30-35.

QUÉ SE NECESITA PARA QUE UN MERCADO FUNCIONE

La crítica a los programas no significa decir que los mercados siempre son mejores. Algunos mercados son muy defectuosos. Cuando un número reducido de empresas domina un mercado, a veces la competencia real desaparece. Cuando los consumidores no tienen una información adecuada, en ocasiones se abusa de ellos. Los aprovechados han vivido a costa de los pobres y de los ignorantes a lo largo de toda la historia, desde los días en que los vendedores de aceite de serpiente vendían medicinas falsas, a los escándalos más recientes en los que oscuras compañías de hipotecas se han aprovechado de los propietarios de casas sin recursos.

Para funcionar limpia y eficazmente los mercados requieren un número de elementos que se señalan más abajo. Cuando un gobierno está considerando un mecanismo de mercado para resolver un problema, debe comprobar si existen estos seis elementos. Si no, normalmente debe reestructurar el mercado para proporcionar los elementos que faltan. Si no es así, tal vez sea mejor seguir con un mecanismo administrativo.

Oferta. Debe existir una oferta suficiente del servicio; ya se trate de la atención a la infancia, la asistencia domiciliaria a la tercera edad, viviendas de renta baja, o grupos de casas para los disminuidos psíquicos. Debe existir una oferta suficiente para asegurar la competencia.

Demanda. Los consumidores deben tener suficiente poder adquisitivo para comprar el producto o servicio, y deben desear ejercitar este poder adquisitivo. En el mercado de la formación de trabajadores, por ejemplo, muchos clientes individuales no pueden acceder a comprar formación. Muchas empresas no están motivadas a comprar formación, porque a menudo pierden a sus trabajadores en la competencia.

Accesibilidad. Los vendedores deben ser fácilmente accesibles para los compradores. A menudo ello requiere agentes para que hagan las transacciones. Por ejemplo, los compradores de valores no se ven con los vendedores de valores; por el contrario utilizan a agentes de bolsa para las transacciones. En servicios como la formación en el trabajo los agentes son escasos. Cuando existen, en forma de programas públicos, raras veces son visibles o accesibles al público.

Información. Cuando los consumidores no tienen una información adecuada sobre el precio, la calidad y los riesgos de un producto o servicio, sus decisiones pueden fracasar. Acabarán pagando demasiado por un producto de baja calidad; o aún peor, perderán su casa a manos de una gestora de hipotecas poco escrupulosa.

Normativas. Por regla general las establecen los gobiernos.

Política. Como en cualquier actividad, aquellos que se aprovechan de los ignorantes han de saber que pueden ser cogidos y castigados.

dores (se le conoce como reforma agravio). Tres Estados¹³ han hecho bajar los precios adoptando un sistema para quienes no tienen culpa, en el que los accidentados cobran automáticamente de sus compañías de seguros; eliminando de este modo los juicios para establecer culpas. Otros dieciocho Estados han optado por moderar las leyes sobre los no culpables, algo que ha salido mal. Este proceso de continua reestructuración del mercado indudablemente proseguirá mientras la gente conduzca coches.

Proporcionar información a los consumidores. Si los consumidores tienen la capacidad de elegir entre proveedores competitivos, el gobierno puede forzar cambios fundamentales simplemente publicando información sobre la calidad de cada proveedor. Cuando el gobierno federal empezó a publicar los horarios de las líneas aéreas, ello tuvo un impacto muy grande. Mucho mayor que el que podía haber tenido ninguna normativa. Cuando Arizona empezó a publicar los precios de los seguros de automóviles, los seguros de vivienda, y los precios de hospitales, forzó a los proveedores para que compitieran basándose en precios. Cuando California¹⁴ exigió a las compañías que revelaran sus substancias tóxicas hasta que fueran reguladas por el Estado, no sólo desalentó el uso de productos tóxicos, sino que también castigó a las empresas por retrasar el proceso de normativa.

Visalia utilizó la información para alentar la eficacia energética. Por una cuota, la gente que vendía sus casas podía tener una inspección de energía y una tasación de la Cámara de la Propiedad. Los vendedores pagaban la cuota para dar un valor añadido a sus casas al demostrar que su sistema de energía era eficaz. Cerca de una docena de Estados tienen sistemas semejantes. En San Francisco¹⁵ dichas inspecciones son obligato-

13. Peter Spiro y Daniel Mirvish, «Whose No-Fault Is It, Anyway?», *Washington Monthly* (octubre 1989): 24-28.

14. Cass R. Sunstein, *Remaking Regulation*, *American Prospect* (otoño 1990): 80.

15. Kathleen Sylvester, «Global Warming: The Answers Are Not Always Global», *Governing* (abril 1990): 48.

rias, y a los vendedores se les exige que sus casas y oficinas alcancen unos ciertos estándares. La Comisión de Utilidades Públicas de la ciudad estima que la medida ha ahorrado, incluso antes de que se ampliara a inmuebles comerciales, 5 millones de dólares en costos energéticos en sus primeros cinco años de vida.

Crear o aumentar la demanda. Los gobiernos constantemente crean o cambian los mercados estimulando la demanda: dando a la gente recursos con los que comprar servicios; al exigir a la gente que compre ciertos servicios; o simplemente alentando a su uso. Los bonos del Estado (y sus equivalentes) han ayudado a estimular la presencia de mercados para la asistencia infantil. El bono GI consiguió, después de la Segunda Guerra Mundial, una gran demanda de educación superior. La ley de energía de San Francisco creó una demanda de inspecciones de energía.

Catalizar las ofertas del sector privado. Los gobiernos constantemente hacen tratos con las empresas privadas para aumentar la oferta de algún producto o servicio. En 1988, el Departamento de Planificación y Desarrollo Económico de St. Paul convenció al First Bank a que comprometiera 94 millones de dólares en un período de cinco años para el desarrollo de viviendas de renta limitada en las comunidades pobres. En 1990, el Federal Reserve Board (Junta Federal de Reservas) presionó a los bancos de Massachusetts para que destinaran 1.000 millones de dólares en préstamos a las comunidades pobres.

Algunas ciudades han incorporado incluso este trato introduciéndolo en sus procesos de distrito. Para prevenir el deterioro de su centro, Scottsdale estableció una serie de incentivos para las empresas que proporcionaran comodidades de infraestructura como aparcamientos y mejoras en las calles. Aquellas que lo hacían obtenían permisos para aumentar el volumen de sus edificios, la altura, y otros factores. Seattle, San Diego, y Tampa¹⁶

16. Robert H. Mc-Nulty, R. Leo Penne, Dorothy R. Jacobson, y Partners for Livable Places, *The Return of the Livable City* (Washington D. C.: Acropolis Books, 1986), pág. 287.

han desarrollado sus propias versiones de este enfoque denominado «incentivos para el distrito».¹⁷

Crear instituciones mercantiles para llenar los huecos del mercado. En ocasiones los inversores privados dejan zonas del mercado vírgenes porque los beneficios son escasos, porque los inversores ignoran los posibles beneficios, o porque los prejuicios nublan su visión. Los típicos huecos de mercado incluyen los préstamos a pequeñas empresas, las empresas propiedad de minorías, y los negocios dirigidos por mujeres. Actualmente muchos Estados y gobiernos locales catalizan la formación de empresas privadas o semiprivadas para llenar dichos huecos. No se trata de algo nuevo: muy pronto en la historia de América, los gobiernos de Estado ayudaron a organizar y a iniciar muchas empresas privadas. Muchas de las más importantes empresas del Japón empezaron siendo empresas estatales.¹⁸

Catalizar la formación de nuevos sectores de mercado. En ocasiones los gobiernos ayudan a crear no sólo una empresa para ampliar la oferta de un servicio, sino un sector completo del mercado. Consideremos las Health Maintenance Organizations (HMOs) (Organizaciones para la Conservación de la Salud). El plan de pago adelantado del primer de grupo de práctica —el precursor del moderno HMO— se creó en 1929 en el Departamento de Aguas y Electricidad de Los Angeles. Cuatro décadas después los HMOs todavía eran escasos. Encantado con sus ventajas, el Congreso, con el fin de estimular su creación, aprobó en 1973 el Acta de las Health Maintenance Organization. Alentó la creación de fondos federales para apoyar la creación de HMOs privadas y ordenó que las empresas que pagaban seguros sanitarios dieran opción a sus empleados para que, si existían en su zona, se afiliaran a una HMO. Los Estados también han trabajado para estimular el crecimiento de las HMOs. Actualmen-

17. Terry Jill Lassar, *Carrots and Sticks: New Zoning Downtown* (Washington, D.C.: Urban Land Institute, 1989).

18. Peter Drucker, *The Age of Discontinuity* (Nueva York: Harper Torchbooks, 1978), pág. 134.

te, en parte gracias a los esfuerzos del gobierno, las HMOs sirven a un importante sector del mercado.

En los años 80, algunos gobiernos de Estado siguieron estrategias similares en el desarrollo económico. Pennsylvania catalizó la formación de una industria de capital semilla, que proporciona los primeros pasos del capital de riesgo. Michigan ha catalizado tanto la industria del capital semilla como un nuevo sector financiero que atañe a empresas y grupos de desarrollo industrial (BIDCOs), y que está especializado en préstamos a largo plazo a pequeñas empresas de manufacturas.¹⁹

Compartir con el sector privado el riesgo de aumentar la oferta. ¿Recuerdan la historia de la Agencia de Nuevo Desarrollo de la Comunidad de Tampa del capítulo 1? Era el clásico ejemplo de compartir riesgos. Garantizando préstamos bancarios a cinco años y subvencionando el trabajo de tramitar los préstamos, Tampa convenció a los bancos para que dieran préstamos que de otro modo no hubieran dado. «Conjuntamos el mercado y lo presentamos a los líderes privados», afirma Fernando Noriega, el director de Nuevo Desarrollo de la Comunidad.

El compartir los riesgos es muy frecuente. En los años 30, el gobierno federal apuntaló el sistema bancario proporcionando seguros a sus depositarios. La Administración de la Pequeña Empresa viene garantizando desde hace mucho los préstamos de pequeñas empresas y empresas de minorías. El gobierno federal ha creado prácticamente un mercado de préstamos a los estudiantes, garantizando préstamos a los estudiantes de los *colleges*. Muchas ciudades han compartido con promotores privados sus riesgos en inmuebles.

Cambiar la política de inversión pública. La mayoría de los gobiernos invierten cantidades importantes de capital: sus fondos de pensiones, balances en caja, y fondos de reserva. Al elegir dónde invertir, pueden lograr un impacto significativo, en distintos mercados, en oferta de capital. En 1982,²⁰ cuando al

19. Osborne, *Laboratories of Democracy*.

20. *Ibíd.*, págs. 154-158.

Departamento del Tesoro de Michigan se le permitió invertir el 5 por ciento de sus entonces 6.000 millones de dólares del fondo de pensiones públicas en capital de riesgo, esto hizo pasar a Michigan de ser un Estado sin prácticamente capital de riesgo a ser un Estado inundado de capital de riesgo. Otros Estados siguieron el ejemplo con rapidez.

Muchos Estados y gobiernos locales también han desarrollado políticas para situar sus balances de caja en bancos que persigan estrategias de préstamo específicas. Se conocen como programas de depósito vinculados, y se han venido usando prácticamente para todos los propósitos. Illinois, desde los años 60, utiliza uno para alentar los préstamos a empresas de minorías. Santa Monica, California, utilizó una década después uno para apoyar los préstamos para la conservación de energía. Ohio utilizó uno, en los difíciles tiempos de principios de los años ochenta, para apoyar préstamos a pequeñas empresas. Boston anunció uno en 1991 para apoyar préstamos a las comunidades de minorías.

El dinero público tanto puede invertirse como desinvertirse. Como descubrió Sudáfrica, el desinvertir puede ser una herramienta poderosa. Los fondos públicos de pensiones han creado el Consejo de Inversores Institucionales que desalienta las actividades corporativas, como las «comisiones» y los salarios inflados de los gestores, amenazando con desinversiones.

Actuar como agente para compradores y vendedores. Como hemos señalado antes, los mercados en los que los compradores no pueden encontrar fácilmente vendedores precisan de agentes. A veces el sector público puede hacer este papel. El Carnet de Ocasiones y los Almacenes de Ocasiones fueron diseñados para actuar como agentes, accesibles y cercanos al usuario, entre compradores y vendedores de educación y formación de adultos. La Massachusetts' Bay State Skills Corporation (Corporación Estatal Bahía de Técnicas de Massachusetts)²¹ (actualmente imitada por muchos Estados) actúa como agente entre empresas que necesitan trabajadores formados y vendedores de

21. *Ibid.*, págs. 206-207.

formación. Utiliza el cebo de capital de partida —normalmente el 100 por cien el primer año, el 50 por cien el segundo, y una pequeña parte el tercero— para conseguir que las empresas y las instituciones educativas creen nuevos programas de formación. Al ser su papel principal acercar a compradores y vendedores, subvenciona los programas de formación que desean los compradores; programas que responden a las auténticas necesidades del mercado. Como consecuencia, dichos programas tienen altas cifras en lo que hace referencia a puestos de trabajo conseguidos.

Tarifar actividades a través del código de impuestos. El incentivo sobre los impuestos es sin duda el método americano favorito de provocar el cambio a través del mercado. Utilizamos incentivos sobre los impuestos para alentar a la gente a comprar casas y dar a la beneficencia, para incitar a las empresas a proporcionar rentas a los pobres e invertir en investigación y desarrollo, y para incentivar a las instituciones a adoptar un estatus de fines no lucrativos o planes de participación de empleados. De vez en cuando incluso usamos los impuestos para desaconsejar comportamientos que todavía no podemos prohibir, como el fumar y el beber alcohol. Evidentemente podríamos utilizar este último método con más amplitud. Pensemos en todas las cosas que a los americanos les gustaría desaconsejar pero que no pueden prohibir: la pornografía, el juego, la comida basura y la violencia en la televisión. Un impuesto disuasorio lo podría lograr.

Tarifar actividades a través de cuotas de choque. Una cuota de choque es una forma de impuesto diseñada para imponer el coste social generado por una actividad, como conducir o construir nuevas subdivisiones, directamente a quienes practican la actividad. La idea es sencilla: hacer que los costes públicos se conviertan en costes privados, de modo que el público y las instituciones no puedan desviar a otros el coste de sus actividades. Según la Rand Corporation,²² en América los impuestos so-

22. George Will, «Constructive Irritability», *Boston Globe*, 16 de julio de 1989.

bre los cigarrillos casi son lo suficientemente elevados para lograrlo, no así los del alcohol.

Consideremos el conducir, que no sólo produce contaminación sino que requiere carreteras muy caras. Las carreteras son un bien tanto público como privado —benefician a todos los americanos, sean conductores o no lo sean— por lo tanto los gobiernos no exigen a quienes tienen vehículos que paguen la totalidad de su coste. Desgraciadamente, sin embargo, prácticamente no les hacen pagar *ningún* coste. «Un economista hizo un estudio que demostraba que por cada nueva milla de autovía que se construía en Los Angeles, el coste real de la construcción, sólo repartiéndose entre los vehículos que utilizaban esta nueva autovía, sería de 13 centavos por milla para la vida de dicha autovía», afirmó Norm King, gestor de Moreno Valley, California, en un discurso de 1988. «La cantidad generada por el impuesto de gasolina está ahora aproximadamente en un centavo por milla.»

Si una comunidad construye una nueva autopista, para facilitar el tráfico, señaló King, los contribuyentes deberían subvencionar más del 90 por ciento de los costos. «No vamos por ahí pidiendo que nos paguen la gasolina que necesitamos para ir al trabajo, pero por alguna razón no nos crea remordimientos pedir a nuestros vecinos que nos paguen el coste de la autovía para ir al trabajo.»²³

Las cuotas de choque se han vuelto muy comunes en zonas de mucho crecimiento como California, Florida y los condados suburbanos vecinos a Washington D.C. Se utilizan para forzar a los promotores a que paguen el coste de las carreteras, los sistemas de tránsito, el alcantarillado, sistema de agua y las escuelas que se hacen necesarias cuando construyen nuevos edificios. Después de que el Acta de Gestión de Crecimiento de Florida exigió en 1985²⁴ a los gobiernos locales que tuvieran el dinero

23. Norman R. King, «Managing Demand for Government Services: Toward a New Public Administration Ethic (discurso a la Michigan City Management Association, 17 de febrero de 1988).

24. Associated Press, «Study: Fees Not Able to Pay All Costs of Growth», *Miami Herald*, 30 de noviembre de 1990, pág. 28.

para todas las infraestructuras y servicios necesarios antes de aprobar nuevos edificios, la mitad de los 67 condados de Florida adoptaron las cuotas de impacto. En 1988, el 58 por ciento de las comunidades que respondieron a una encuesta de la Asociación Nacional de Constructores,²⁵ a nivel del país, utilizaban algún tipo de cuota de impacto. Cifra que doblaba la de los cinco años anteriores.

Gestionar la demanda a través de las cuotas a los usuarios.

Una tercera variante en el tema de la tarifas es la cuota al usuario, que puede utilizarse para controlar la demanda de servicios. Los gobiernos tradicionales, que se concentran por completo en dar servicios, han descubierto que nunca pueden ir por delante de la demanda. Construyen nuevas autopistas para luchar contra la congestión y en pocos años ya están colapsadas. Construyen nuevos vertederos, y en pocos años están llenos.

«Nuestra reacción instintiva es proporcionar más», afirma Norm King. «Nuestro pasado ha acentuado el lado del servicio: cómo hacer más autovías, cómo construir una planta de tratamiento de residuos más grande, cómo construir un nuevo vertedero.» Pero con gobiernos estirados hasta sus límites fiscales por todos lados, este enfoque lleva directamente a la bancarrota. Hemos de «ver lo que podemos hacer para manipular la demanda de modo que el producto descienda y no tener que invertir estos fondos de entrada».²⁶

Para aminorar el uso de los vertederos, actualmente los gobiernos suben la tasa de recogida de basuras. Para controlar la demanda de autopistas, suben los peajes, construyen zonas de aparcamiento especiales, y dan incentivos a los trabajadores para reducir las horas punta de tráfico, adoptando horarios flexibles, aparcamientos normales y especiales para furgonetas. Incluso están empezando a utilizar tarifas de horas punta, cargando un precio superior en las horas punta de tráfico. (Nuestras compa-

25. William E. Schmidt, «Developers Playing New Fees for Public Services», *New York Times*, 31 de octubre de 1988.

26. «Managing Demand for Government Services: Toward a New Public Administration Ethic».

ñas telefónicas utilizan desde hace tiempo las tarifas de hora punta en las llamadas de larga distancia, y lo mismo hacen las líneas aéreas en sus tarifas aéreas.) El metro de Washington D.C. tiene precios más altos en las horas punta, y el Departamento de Transportes de California ha negociado acuerdos de franquicia con cuatro compañías privadas para construir autopistas de peaje que utilizaran la tarifa de horas punta. Singapur, Noruega y Holanda ya lo hacen. Según el economista Steven A. Morrison,²⁷ algunos estudios han estimado sus beneficios potenciales en los Estados Unidos en unos 8.000 millones de dólares.

La objeción principal frente a la gestión de la demanda es que las cuotas al usuario discriminan al pobre. Pero como hemos señalado en el capítulo 7, esto depende de cómo se gasten los beneficios generados. Si se dedican al transporte público, beneficiarán a los pobres. Otra objeción es la ineficacia e inconveniencia de los puestos de peaje. Pero ya está en uso en varios lugares del país la tecnología que hace innecesarios los puestos de peaje. Un sistema de láser lee una tarjeta instalada en los coches de los habituales y los tarifa según la hora del día.

Construir comunidad. Cambiar el mercado significa algo más que reestructurar lo privado en busca de beneficios económicos. Puede significar también mejorar las comunidades. Por ejemplo, una serie de préstamos del Estado para las empresas que desarrollen la comunidad, aquellas que mejoran las comunidades pobres construyendo viviendas, creando puestos de trabajo, mejorando la sanidad pública, etc. Washington D.C. tiene una ley de conversión de consorcio que ofrece a los arrendatarios el derecho a comprar sus viviendas cuando los propietarios se convierten en consorcios. Ft. Collins, Colorado, ha creado un plan de distrito que los constructores deben cumplir consiguiendo la aprobación de los representantes de la comunidad antes de obtener el permiso de la ciudad para nuevas construcciones. Y evidentemente el gobierno norteamericano distribuye cada año miles de millones de dólares a iglesias y otras or-

27. Steven A. Morrison, «Pricing the Crowds off the Roads», *Boston Globe*, 14 de mayo de 1991.

ganizaciones de la comunidad, mediante la desgravación de impuestos a quienes contribuyen en las organizaciones de caridad.

APLICAR LA FILOSOFÍA ORIENTADA AL MERCADO, A LA OTRA TAREA DEL GOBIERNO: LA REGLAMENTACIÓN

La mayoría de nuestros argumentos se han centrado hasta ahora en la superioridad de los mecanismos de mercado sobre los mecanismos administrativos. Pero los mecanismos administrativos se utilizan principalmente para proporcionar servicios. Las normativas son otro tema. En el área normativa, los gobiernos tradicionales utilizan mecanismos de mando y control: establecen normas y ordenan a la gente que las cumpla.

La protección del medio ambiente ofrece un perfecto ejemplo. Desde que creó la Environmental Protection Agency (EPA) (Agencia de Protección del Medio Ambiente), el gobierno federal se ha basado principalmente en una estrategia de mando y control. Washington ha elegido unos pocos mecanismos de mercado: impuestos al crédito para la conservación de energía; algunos experimentos de emisión industrial; un pequeño impuesto sobre absorción de gases. Pero la EPA principalmente se ha dedicado a establecer normas y a llevar a empresas y gobiernos locales a los tribunales por violarlas. A veces ha llegado a dictar la tecnología que las empresas o los gobiernos debían utilizar para cumplir su normativa.

Esta estrategia ha dado algunos resultados positivos. La calidad del aire ha mejorado en la mayoría de las áreas metropolitanas. Los Grandes Lagos están mucho más limpios de lo que estaban en 1970, y se han limpiado muchos ríos. La prohibición de sustancias tóxicas como el DDT y los PCBs han limitado mucho nuestra exposición a ellos.

Pero la estrategia de orden y control no ha sido un éxito incondicional. Ciudades como Nueva York, Los Angeles, Boston y Houston habitualmente incumplen las normativas de calidad del aire de la EPA; Los Angeles lo hace durante 140 días al año.

La mitad de la población americana²⁸ vive todavía en condados cuya atmósfera se considera no saludable por la Asociación Americana del Pulmón. La EPA ha regulado menos de 20 contaminantes del aire y el agua entre cientos de ellos. Además el esfuerzo global ha sido muy caro. Según la misma EPA, en 1990 las corporaciones americanas, el gobierno y los individuos gastaron 115 mil millones de dólares al año para cumplir las normativas federales de medio ambiente. Hay estudios que sugieren que otros métodos hubieran conseguido los mismos resultados al 25 por ciento del coste.²⁹

La estrategia de orden y control tiene muchos efectos secundarios.

Primero, no cambia los incentivos económicos de fondo que impulsan a las empresas y a los individuos. Puesto que las órdenes de las EPAs se enfrentan directamente contra los incentivos económicos, a veces las empresas hacen todo lo que pueden para encontrar algún modo, legal o ilegal, de sortearlas. Se gastan mucho tiempo y dinero luchando y burlando las normativas, y aumenta los vertederos ilegales.

Segundo, la estrategia de mando y control se basa en el temor a los castigos; pero en un entorno político, muchos de estos castigos nunca pueden aplicarse. El Acta Original de Aire Limpio,³⁰ que se aprobó en 1970, ordenó que la calidad del aire de las ciudades debía cumplir las normativas de la EPA en 1987. En 1989, 96 ciudades seguían sin cumplirlas. ¿Qué podía hacer la EPA? Siempre que intentaba imponer castigos con consecuencias reales, los representantes de las ciudades afectadas organizaban una tormenta en el Congreso.

Tercero, las normativas de orden y control constituyen un proceso muy lento. Exigen que la EPA establezca niveles de exposición a miles de sustancias no salubres, con la suficiente precisión para poder acudir a los tribunales. Las normativas de

28. David Callahan, «The Greening of the Tax System», *American Prospect* (otoño 1990): 90.

29. Sunstein, «Remaking Regulation», pág. 77.

30. «A Clean-Air Era», *Boston Globe*, 19 de noviembre de 1990.

la EPA acostumbran a ser una cuestión de todo o nada. Puesto que las consecuencias son tan serias —obligan a las empresas a retrasar su escala o eliminar el uso de las sustancias en cuestión— las apuestas son muy altas. Por lo tanto las industrias llevan prácticamente todas las decisiones a los tribunales, mientras que a menudo también luchan en el Congreso. Esto no sólo se eterniza, sino que hace a los legisladores muy cuidadosos a la hora de tomar sus decisiones, puesto que saben que van a ser muy protestadas.

Cuarto, las normativas que especifican la tecnología estricta que la industria debe utilizar para controlar la contaminación desalientan la innovación tecnológica. La mayoría de las normativas federales exigen que la industria adopte, cuando instala nuevas plantas y equipos, «la mejor tecnología disponible». La EPA define dicha tecnología, y las empresas deben utilizarla. Si desarrollan una tecnología mejor, han de convencer a la burocracia de la EPA para que reajuste sus normativas; un proceso, en el mejor de los casos, costoso e incierto. Por lo tanto, a diferencia de los mercados competitivos, la normativa de la EPA desalienta a las empresas en su búsqueda de nuevas tecnologías para resolver sus problemas. También desaniman a los negocios a cerrar sus sucias y antiguas plantas y abrirlas limpias, puesto que la mejor tecnología disponible se exige principalmente a las nuevas industrias. Hasta el mismo Comité Asesor de Innovación Tecnológica y Economía de la EPA³¹ ha llegado recientemente a la conclusión de que el sistema de normativas desalienta el desarrollo de nuevas tecnologías para controlar la contaminación.

Quinto, puesto que el enfoque orden y control exige lo mismo a industrias de todo el país, es muy caro. No importa lo que cueste, exige a todos utilizar la misma tecnología y cumplir las mismas normas. Este enfoque de la misma medida para todos representa un grave derroche, puesto que requiere que empresas limpias deban hacer los mismos gastos que empresas su-

31. Laura Ost, «Cleaning Up: A Governing Guide», *Governing* (abril 1991): 36.

cias, y que las empresas rurales tengan que hacer las mismas inversiones que las urbanas.

Sexto, el enfoque de orden y control obliga a la EPA a centrarse principalmente en grandes instituciones, ya sean empresas o gobiernos. Tras 20 años de esfuerzos en este campo, algunos estudiosos del medio ambiente consideran que hoy se pueden obtener muchos beneficios concentrándonos en individuos y pequeñas empresas. Pero esto muy difícil de lograr con el enfoque de orden y control. Dar ordenes a individuos y pequeñas empresas es políticamente peligroso, y la imposición se convierte en pesadilla.

Por último, la normativa mediante orden y control tiene una tendencia a concentrarse en los síntomas más que en las causas. Las normativas exigen tecnologías específicas en coches, pero ignoran cuánta gente conduce. La EPA exige extractores en las chimeneas de los hornos de carbón, pero ignora el tipo de carbón que quema en la planta.

LA POLÍTICA NORMATIVA BASADA EN EL MERCADO: INCENTIVOS EN LUGAR DE ÓRDENES

Durante 20 años, los economistas han estado diciendo que existe un sencillo modo de sortear estos problemas. «Cuando se creó la EPA», escribe James Q. Wilson, «los economistas que habían estudiado el tema decían casi unánimemente que el modo más eficaz de reducir la contaminación era imponer cargas sobre la emanación a quienes contaminaran. La EPA ignoró este consejo y por el contrario los llevó a los tribunales.»³²

Como en el caso de otras cuotas de choque, la idea era asegurar que todos nosotros, tanto productores como consumidores, afrontáramos todos los costes y consecuencias de nuestras decisiones, *cuando* tomábamos dichas decisiones. Esto se hace cargando el costo que imponen a la sociedad los que contaminan en el coste del producto; ya se trate de gasolina, pesticidas,

32. James Q. Wilson, *Bureaucracy* (Nueva York: Basic Books, 1989), pág. 13.

electricidad producida por carbón o los productos que contienen carbonatos de flúor y cloro. Cuando se hace así, la gente tiene un incentivo para no contaminar. Las empresas que no gastan dinero y tiempo para reducir la contaminación se ponen en desventaja a la hora de competir. Los economistas denominan a estos costes sociales «exterioridades». Peter Drucker³³ señala que hemos creado exterioridades antes del precio de empresa. «A lo largo del último siglo todos los países desarrollados han convertido los accidentes industriales de exterioridad en costo directo de las empresas», afirma. «Todos los países desarrollados han adoptado compensaciones al trabajador, en las que los empleados pagan una prima de seguro, basadas en su experiencia de los accidentes, lo que convierte a los daños que son fruto de operaciones inseguras en un coste directo en la empresa.»

Algunas sustancias son tan peligrosas que sencillamente deben prohibirse, añade Drucker. Pero esto no es práctico en todos los casos de actividades peligrosas. (¿Podemos imaginar la prohibición de conducir, volar, la limpieza en seco, o la de las barbacoas?) En estos casos, tienen muchas ventajas las cuotas de impacto, las cuotas de emanaciones, y otros incentivos de mercado. Producen poderosos incentivos económicos para que todos —empresas e individuos— cambien los comportamientos, puesto que aumentan los costes de las actividades contaminantes. Los consumidores no necesitan una compleja información sobre qué producto es más perjudicial que otro para el medio ambiente; sencillamente miran el precio. Si conducir un coche que contamina mucho produce una contaminación significativa en la atmosfera, el hacerlo se vuelve caro.

Este enfoque no sólo da a todo el mundo señales claras sobre el coste de la contaminación, permite decidir la mejor respuesta. Si quieren conducir el coche que contamina, pueden hacerlo. Pero si conducen un coche limpio y de poco gasto energético, ahorran dinero. Si quieren electricidad cara pueden tenerla. Pero si quieren poner en sus tejados paneles solares, ahorrarán dinero.

33. Peter Drucker, *The New Realities* (Nueva York: Harper & Row, 1989), págs. 135-136.

Si la contaminación se convierte en un gasto significativo, las industrias harán lo posible por eliminarla al desarrollar energías más limpias, cambiar los tipos de combustible que utilizan, reciclar materiales y conservar la energía. Los beneficios son un poderoso incentivo para la innovación. Un sistema de «impuestos verdes», como se les empieza a conocer, puede dar la vuelta a la perdida creatividad de las empresas americanas de modo que encuentren formas más limpias de vivir, trabajar y producir.

Los impuestos verdes estimulan a la gente a ir a las raíces del problema en lugar de a tratar sus síntomas. En el pasado forzamos a las plantas de carbón a instalar extractores. El incentivo de los precios las hubiera llevado a encontrar modos menos caros y más limpios de producción; tal vez pasándose a un combustible más limpio. En el pasado forzamos a los fabricantes de vehículos a instalar transformadores catalíticos. Las cargas a las emisiones o los impuestos verdes sobre la gasolina hubieran llevado a todos a encontrar la forma de transporte más limpia que fuera posible.

Los impuestos verdes también eliminan algunas de las batallas legales, fruto de las normativas de todo o nada, puesto que los riesgos son menores. Dan a los gobiernos una mayor flexibilidad: bajando o subiendo la cuota pueden variar la presión. Son más baratos, puesto que consiguen sus propósitos de un modo más eficaz. Generan beneficios públicos, que pueden utilizarse tanto para eliminar la contaminación como para invertir en actividades que la puedan prevenir, como pueda ser el transporte público.

Los incentivos de mercado parecen ser la ola del futuro. Durante los pasados años 80, empezaron a despertar finalmente un gran interés. Observando el debate de la Europa occidental sobre los impuestos verdes, algunas organizaciones del medio ambiente respaldaron la idea. (Los países europeos³⁴ siempre han tenido altos impuestos sobre la gasolina, que han ayudado

34. Susan Owens, Victor Anderson e Irene Brunskill, *Green Taxes: A Budget Memorandum* (Londres: Institute for Public Policy Research, 1990), citado por Callahan, «Greening of the Tax System».

a limitar de un modo significativo la contaminación. Ahora están empezando a aplicar la misma idea a otros productos.)

Las ciudades y los Estados también empiezan a experimentar. Iowa, Minnesota, y Oregón³⁵ establecen impuestos en los pesticidas y fertilizantes agrícolas, luego dedican algunos de los ingresos a la protección de las aguas subterráneas. Florida aprobó un impuesto sobre el papel no reciclado y una ley que exige cuotas sobre algunos contenedores de basura si el 50 por ciento de ésta no está reciclada en octubre de 1992. Oregón y Nueva Jersey³⁶ han creado impuestos de crédito a la inversión para la compra de equipos de reciclaje. La California's South Coast Air Quality Management District (La Gestora de Calidad del Aire del Distrito de la Costa Sur de California) convenció a la EPA de que la liberara del lenguaje de «la mejor tecnología posible» para que pudiera utilizar nuevas tecnologías a medida que se desarrollaran. Seattle despertó un gran interés al crear un programa voluntario de reciclaje que utiliza el precio como nivel; carga 14 dólares por cada residuo que no pueda ser separado para su reciclaje. En 1990, Seattle reciclaba el 37 por ciento de sus basuras, más que cualquier otra ciudad del país.³⁷

En Washington, el Acta de Aire Limpio de 1990 estimuló el interés en las estrategias basadas en el mercado, puesto que incluía un programa sobre emisiones industriales para controlar la lluvia ácida. Las emisiones industriales son un mecanismo de mercado que actúa como un impuesto verde: los que contaminan pueden pagar por contaminar o innovar para ahorrar dinero. La EPA lo probó por primera vez en los años 70. Daba créditos a las empresas que reducían la contaminación atmosférica a niveles por debajo de la ley y les permitía negociar los créditos sobre diferentes fuentes de contaminación en el seno de la empresa o venderlos a las empresas de la misma zona. La idea era estimular a las empresas para que cumplieran los fines de

35. Callahan «Greening of the Tax System», pág. 92.

36. «Recycling Pays, But Not in Cash», *Governing* (marzo 1989): 65.

37. Randolph B. Smith, «Aided by Volunteers, Seattle Shows How Recycling Can Work», *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1990, págs. 1, A5; y «Recycling Life's Debris», *Governing* (octubre 1990), pág. 47.

la EPA, pero dejarles elegir el modo más económico y novedoso de hacerlo. Si conseguían reducir económicamente una fuente de contaminación, podían utilizar los créditos generados para compensar otras más caras. Esto sólo estimuló un mercado limitado de emisiones industriales, pero se estima que ha ahorrado a las empresas entre 5.000 millones y 12.000 millones de dólares.³⁸

En 1982, la EPA amplió la idea a la gasolina con plomo. Si las refinerías producían gasolina con un contenido de plomo por debajo de las exigencias de la EPA, conseguían créditos, que podían vender a otras refinerías que todavía estaban por encima de los niveles exigidos. Esto produjo un mercado de créditos vivo, en parte debido a que vendedores y compradores tenían más acceso unos a otros en la relativamente homogénea industria de las refinerías. La EPA estimó que el programa industrial ahorró el 20 por ciento de los costes de reducir el plomo en la gasolina.³⁹

En 1990, la lluvia ácida se convirtió en el mayor reto sobre el medio ambiente del Congreso. La administración Bush recomendó, y el Congreso aprobó, un sistema de emisiones industriales en el que, en esencia, las centrales eléctricas que quemaban carbón recibían créditos por la cantidad de emisiones de dióxido de sulfuro autorizadas. Podían utilizar cualquier medio para reducir sus emisiones, y si emitían una cantidad menor de la autorizada, podían vender sus créditos a otras centrales. Paul Portney, de Recursos para el Futuro, una organización dedicada a la investigación que ayudó a promocionar el concepto de incentivos de mercado, estimó que esto reduciría el coste de anuencia de 8.000 millones de dólares al año a 4.000 millones de dólares al año.

En 1990, quienes proponían normativas medioambientales basadas en el mercado de pronto se pusieron de moda. La prensa empezó a escribir sobre los impuestos verdes y otros incenti-

38. Robert Hahn y Robert Stavins, «Incentive-Based Environmental Regulation: A New Era from and Old Idea?», *Ecology Law Quarterly* 18, n. 1 (1991).

39. *Ibíd.*

vos de mercado, los miembros del Congreso empezaron a introducir proyectos de ley, y la comunidad del medio ambiente se acercó con algunas reservas a la idea. En 1988, Robert Stavins de Harvard⁴⁰ publicó un estudio, junto a los senadores Timothy Wirth y John Heinz, que esbozó 36 enfoques basados en el mercado para los problemas del medio ambiente. En enero de 1991, dijo a la revista *Fortune*: «Hace dos años, nos quejábamos de que nadie nos hacía caso. Ahora es como si hubiéramos pasado de la noche al día».⁴¹

LA EMERGENCIA DE LOS MERCADOS INTELIGENTES

Estrategias basadas en el mercado, como las que acabamos de describir, sólo son posibles porque la era de la información ha aumentado radicalmente nuestra habilidad para medir la contaminación y cuantificar su impacto. Ha sido únicamente en la década pasada, por poner un ejemplo, cuando hemos desarrollado monitores continuos de emisión, capaces de medir la emisión de sulfuro de una central eléctrica, o sistemas electrónicos que pueden registrar, sin necesidad de un puesto de peaje, el coche que circula y a qué hora lo hace. Las empresas han desarrollado incluso sistemas que pueden medir la cantidad de contaminación de un coche a su paso. Tecnologías como ésta hacen posible utilizar mecanismos de mercado de un modo que no podíamos soñar hace una década.

El Institute For Alternative Futures, (Instituto de Alternativas Futuras), dirigido por el futurólogo Clement Bezold, denomina a esta tendencia la emergencia de «mercados inteligentes»; mercados en los que los compradores y los vendedores tienen acceso a muchísima más información que nunca. Un resultado, señala Bezold, es que los consumidores están empezando a «votar

40. Robert N. Stavins *et al.*, *Project 88 - Harnessing Market Forces to Protect Our Environment: Initiatives for the New President* (Washington D.C.: Project 88, diciembre 1988); Robert N. Savanis *et al.*, *Project 88-Round II; Incentives for Action: Designing Market-Based Environmental Strategies* (Washington D.C.: Project 88, mayo 1991).

41. «The Most Fascinating Ideas for 1991», *Fortune*, 14 de enero de 1991.

conscientemente sus valores con sus dolares». Las empresas de inversión «socialmente responsables» invierten ahora el dinero de sus clientes sólo en empresas que cumplen ciertos requisitos. El Concejo de Prioridades Económicas ha publicado un libro que clasifica a las empresas y sus productos según nueve valores. El paladín del medio ambiente Denis Hayes, creador del Día de la Tierra, ha puesto en marcha una organización para certificar productos que son adecuados al medio ambiente. Vende a las compañías un Sello Verde oficial para que puedan exponerlo en dichos productos. «Nuestro objetivo es ayudar a los consumidores americanos a votar sobre los temas ambientales con su cartera», afirma Hayes.⁴² «Esperamos que el Sello Verde se convierta en un catalizador del cambio de hábitos de compra de los consumidores.»

Algunos productos ya portan información de su eficacia energética: coches, calentadores, hornos, neveras y aparatos de aire acondicionado. Casi una docena de Estados han establecido sistemas voluntarios de clasificación de energía en la vivienda, como ha hecho Visalia. En el área de Washington, D. C. una organización de consumidores muy especializada clasifica los planes de salud de la región según la satisfacción que dan a los consumidores, el precio, y otros factores, para su posterior comparación pública en el *The Washington Consumer Checkbook*. Investigadores de la asistencia sanitaria están empezando a desarrollar nuevos patrones con los que medir la calidad de varios proveedores de asistencia sanitaria.

Mediante la tecnología de los ordenadores, se ha hecho posible no sólo desarrollar dicha información, sino ponerla a disposición de muchas personas. Pensemos en la Michigan Human Investment System and Opportunity Card (el Organismo de Inversión Humana y la Tarjeta de Ocasiones de Michigan). Se trata de intentos de crear un mercado inteligente en la formación de los trabajadores, utilizando tarjetas de crédito «inteligentes», cabinas de información electrónica, y sistemas de ordenadores con datos de cada proveedor del Estado de formación de traba-

42. «Guidance Planned for Green Consumer», *Boston Globe*, 15 de junio de 1990.

jadores o educación para adultos. Al facilitar la emergencia de mercados inteligentes como éste, los gobiernos pueden responsabilizar a los ciudadanos para que éstos conformen el mercado según sus propios valores y necesidades.

REESTRUCTURAR EL MERCADO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

Los mercados existen no sólo en el sector privado; también existen dentro del sector público. Cuando es así, normalmente los denominamos sistemas: el sistema educativo, el sistema de formación del trabajador, el sistema de asistencia mental. Pero son mercados, del mismo modo que son mercados el sistema financiero, el sistema bancario, y el sistema de asistencia sanitaria. Si aplicamos la filosofía orientada al mercado a nuestros sistemas públicos, podremos conseguir mucho.

Desgraciadamente, muy pocas personas piensan de este modo sobre el gobierno. Incluso los empresarios abandonan su mente de mercado cuando trabajan con el gobierno. Norm King explica una historia sobre el concejo de la ciudad de Palm Springs, cuyos miembros empresarios no podían entender la idea de bajar la demanda de agua subiendo el precio:

La ironía es que nuestra, a menudo conservadora, gente de empresa local, cuya vida depende de su conocimiento de las leyes de la oferta y la demanda, no entiende cómo funcionan o pueden funcionar los conceptos de oferta y demanda en una situación de gobierno. Por lo tanto allí teníamos a cinco personas, empresarios locales, todos ellos dependiendo de la oferta y la demanda en sus propias ocupaciones, resistiéndose a la idea de que el consumo bajaría si al usuario se le cargaba el coste total del agua consumida. Nos enfrentamos a una interesante dicotomía. Como capitalistas, creemos que las leyes de la oferta y la demanda funcionan bien en el sector privado, pero desconfiamos de su validez en el sector público, a pesar del hecho de que los sistemas de precios bien instrumentados fomentarían la conservación de muchos recursos gubernamentales.⁴³

43. King, «Managing Demand».

Ted Kolderie describe un fenómeno semejante en el movimiento de reforma de la educación. Señala que las instituciones funcionan cuando crean los incentivos adecuados. Pero los líderes empresariales pocas veces se centran en la creación de incentivos cuando se trata del sistema educativo. Por el contrario crean «asociaciones» y proyectos de patrocinio. «La participación actual de las empresas es prácticamente equivalente a hacerle los deberes a tu hija», afirma Kolderie. «Se trata de una atención, pero un atención mal aplicada.» Consiste en:

Donar ordenadores. Proporcionar a los profesores de ciencias formación en verano. Reconocer a profesores fuera de serie. Motivar a los estudiantes a que se gradúen con la promesa de educación universitaria. Ayudar a que se apruebe una ley para que se amplíe el año escolar o hacer más duras las pruebas del profesorado. Es difícil criticar estos esfuerzos... (pero) la cuestión estriba siempre en saber si dichos esfuerzos cambian el sistema...

Los empresarios han de ser más duros. Cuando se acude a ellos en busca de ayuda, los ejecutivos deben plantear la pregunta fundamental: «Si estas cosas son tan importantes, ¿por qué no lo son lo suficiente para que las lleve a cabo el propio sistema? ¿Por qué sólo se hacen cuando las financiamos nosotros?»

Si las empresas pensarán estratégicamente, sería de gran ayuda el comprobar que las escuelas consiguen oportunidades e incentivos para innovar ellas mismas.⁴⁴

Hemos argumentado a lo largo del libro que la clave para reinventar el gobierno es variar los incentivos que impulsan a las instituciones públicas. Es otro modo de decir que la clave es *cambiar los mercados que operan dentro del sector público*. En educación, esto puede significar ir a un mercado competitivo en el que los consumidores eligen y los pilares (padres y maestros) tienen un control auténtico. En la formación de trabajadores, puede significar inyectar información sobre la calidad de todos los proveedores de formación de trabajadores en el sistema, poner directamente recursos en manos del consumidor, pro-

44. Ted Kolderie, «Education That Works: The Right Role for Business», *Harvard Business Review* (septiembre-octubre 1987): 56-62.

porcionarles agentes accesibles, y autorizarlos a escoger entre proveedores competidores. En el seguro de desempleo, puede querer decir crear un incentivo financiero para que las empresas mantengan trabajadores en lugar de despedirlos, o crear un incentivo para aquellos que se acogen al desempleo para buscar nueva formación; algo que se desaconseja en muchos Estados.

La idea es aplicar el mismo análisis que uno haría en un mercado privado; preguntarse: ¿Qué es lo que no funciona en este mercado? ¿Qué falta? ¿Demanda? ¿Información? ¿Competencia? ¿Qué elementos del mercado necesitan mejorarse para que funcione bien? ¿Qué otros sistemas públicos deben cambiar para hacerlo posible? ¿El sistema de presupuestos? ¿El sistema de personal? ¿El sistema contable? Éste es precisamente el tipo de pensamiento que Philip Power y sus colegas de Michigan aplican a la formación de trabajadores, y Ted Kolderie y sus colegas de Minnesota aplican a la educación.

Algunos lo llamarán un enfoque de sistemas. Pocos gobiernos lo utilizan. Los que adoptaron la Gestión de Calidad Total, por ejemplo, aprendieron que el 85 por ciento de los problemas de una operación típica proviene de los sistemas, y sólo el 15 por ciento de la gente. Pero la mayoría de los proyectos TQM del sector público se centran en sistemas menores, los que son más fáciles de cambiar: el horario de los camiones de la basura; el modo en que se compra el parque móvil de la ciudad. Cambiar esas cosas es importante, pero el desafío real está en si TQM puede afrontar los grandes sistemas: el presupuesto, personal, contabilidad, o educación, formación del trabajador, seguro de desempleo. Tom Mosgaller, coordinador de TQM en Madison, considera que TQM funciona si sólo trata microsistemas. «Es valioso que mejoremos el tema de las colas (de los camiones de basura) y las lesiones de la espalda», afirma, «pero esto no transforma la cultura. Si no vamos a esas estructuras fundamentales, pronto los sindicatos y los empleados dirán, “Vamos chicos, cortemos esta tontería”.»

EQUILIBRAR COMUNIDADES Y MERCADOS

Muchas de las cosas que hemos planteado en este libro pueden resumirse bajo la rúbrica de gobierno orientado al mercado: no solo el cambio de sistemas, sino también la competencia, la elección del consumidor, la contabilidad de los resultados, y evidentemente la empresa pública. Pero los mecanismos de mercado son sólo la mitad de la ecuación. Los mercados son impersonales. Los mercados no perdonan. Incluso los mercados mejor estructurados tienden a crear injusticias. Ésta es la causa por la que hemos acentuado el otro lado de la ecuación: el refuerzo de las comunidades. Para complementar la eficacia y la efectividad de los mecanismos de mercado, hemos de cuidarlos de familias, vecindarios y comunidades. A medida que los gobiernos de corte empresarial se alejan de las burocracias administrativas, necesitan dedicarse tanto a mercados *como* a comunidades.

En Washington, lo llamarían moverse a la vez a derecha e izquierda. Los medios de comunicación políticos rápidamente han etiquetado de «conservadores» a aquellos que se dedican a los mercados y «liberales» a quienes refuerzan las comunidades. Pero estas ideas tienen poco que ver con las nociones tradicionales de liberalismo o conservadurismo. No se refieren a las metas del gobierno; se refieren a sus métodos. Pueden utilizarse como instrumento de cualquier orden del día. Pueden ayudar a una nación o comunidad a librar la guerra contra la pobreza, si ésta es su prioridad, o a bajar los impuestos y recortar el gasto, si ésta es su prioridad. *Reinventar el gobierno* hace referencia a cómo funcionan los gobiernos, no a lo que hacen. Sin tener en cuenta lo que queremos que hagan ¿no nos merecemos que los gobiernos vuelvan a *funcionar*?