

Acabamos de aprender que, en el mundo de los mercados perfectos, todo cambia para mejor. Sabemos que este tipo de mercados es completamente eficiente y que produce resultados impecables en todos los aspectos, salvo en lo que concierne al reparto. Y también sabemos, gracias al teorema de la ventaja, que podemos arreglar anticipadamente cualquier queja en relación con dicho reparto. Cada uno de los problemas que aparecen se soluciona de forma rápida, o al menos así sucede con aquellos relacionados con la distribución de bienes y servicios.

Suena bien, pero entonces, ¿por qué esta mañana he estado dos horas atrapado en medio de un atasco cuando iba al trabajo? Ese tráfico de coches unos pegados a los otros constituyó un estúpido derroche de recursos. Todos nosotros podríamos haber ido en autobuses o habernos puesto de acuerdo entre varios y viajar en un solo coche y así hubiéramos llegado a nuestros destinos en el centro de Washington D. C. en quince minutos. ¿Dónde está el mercado perfecto en esa situación? La respuesta obvia es que, por supuesto, no existe un mercado perfecto ni ningún otro para conducir por las calles. Lo que tal vez sea menos evidente es que sí podría haberlo.

Las economías que funcionan sin contratiempos, porque se encuentran repletas de mercados perfectos, no son interesantes ni realistas. Sin embargo, ya que los mercados perfectos nos brindan un punto de referencia tan claro, para los economistas es mucho más sencillo tomarlos como punto de partida y descubrir qué es lo que no funciona en ellos, en lugar de empezar desde cero y descubrir qué es

lo que sí funciona. Y esta forma de pensar sobre el mundo nos llevará a descubrir el remedio para el tráfico urbano.

Lo que no va bien en mi mundo

Soy un hombre feliz, pero hay ciertas cosas en mi vida que me enfurecen y que ojalá pudieran ser diferentes. Desearía no tener que gastar tanto dinero actualizando el *software* de mi ordenador cada dos años. Desearía poder confiar en que mis médicos me den el tratamiento adecuado cuando estoy enfermo. Desearía que las calles de Washington no estuvieran atascadas por el tráfico y llenas de contaminación.

Estas tres quejas personales, aunque comunes, se corresponden con los tres aspectos fundamentales en los que los mercados no están a la altura de los elevados ideales de perfección a que hacíamos alusión en el capítulo tres. Los mercados no logran funcionar correctamente ante el poder de la escasez, como vimos en el capítulo dos. Ése es uno de los problemas que se suscitan al comprar *software*: el mercado está bajo el dominio de una sola empresa, Microsoft, que tiene un poder enorme para fijar precios altos. Los mercados tampoco logran funcionar adecuadamente cuando quienes han de tomar las decisiones no cuentan con toda la información necesaria. Cuando acudo al médico, no tengo ni idea acerca de si me está suministrando un buen tratamiento; y, mientras que para él no es necesario tener en cuenta el coste que éste conlleva, mi seguro médico, en cambio, tiene todos los incentivos que puedan existir para negarse a pagarlo, sin siquiera conocer la situación real (nos dedicaremos al sistema de salud en el capítulo cinco). Por último, los mercados no funcionan bien cuando algunas personas toman decisiones que afectan a terceros: cuando un conductor compra gasolina en una estación de servicio, lo que está muy bien tanto para el conductor como para la estación de servicio, no sucede lo mismo con los terceros ajenos, incluyendo a los otros conductores, que tienen que respirar el monóxido de carbono resultante.

Estos tres grandes problemas se denominan «fallos del mercado»: el poder de la escasez —que analizamos en los capítulos uno y dos—, la falta de información —sobre la que hablaremos en el capítulo cinco—

co— y el tema que trata este capítulo: las decisiones que generan efectos colaterales para terceros. Los economistas se refieren al efecto colateral como a una «externalidad», ya que se encuentra fuera del ámbito de la decisión original, como, por ejemplo, la decisión de comprar gasolina. Cuando, debido al poder de la escasez, la información incompleta o una externalidad, la economía no logra estar a la altura de ese idealizado «mundo de la verdad», se avecinan los problemas.

Cómo los conductores afectan a terceros

Washington D. C., Londres, Tokio, Atlanta, Los Ángeles, Bangkok y, en verdad, cualquiera de las grandes ciudades del mundo están repletas de coches, autobuses y camiones. Estos vehículos perjudican seriamente la felicidad de terceros inocentes, pues contaminan fuertemente la atmósfera. Hay que reconocer que la actual contaminación atmosférica en Londres no es tan grave como lo era durante el período conocido como *The Great Stink* («El Gran Hedor»), que tuvo lugar en la década de 1850, en la que murieron decenas de miles de personas a causa del cólera. No obstante, la contaminación atmosférica producida por el tráfico no es algo trivial: varios miles de personas mueren como consecuencia de que otros quieren conducir. En Gran Bretaña, alrededor de siete mil personas mueren prematuramente, todos los años, debido a la contaminación provocada por el tráfico: un poco más de una persona cada diez mil. En los Estados Unidos, la Agencia de Protección Medioambiental estima que quince mil personas mueren prematuramente a causa de la «materia de partículas» procedente de fuentes como los motores diesel. En zonas urbanas como Londres, el coste de los retrasos provocados por los embotellamientos es todavía peor si consideras que esa cantidad de horas que pasamos sentados en medio del tráfico representa una significativa pérdida de productividad o de tiempo libre. Además, también hay que considerar el ruido, los accidentes y el «efecto barrera» que disuade a las personas, en especial a los niños, de caminar hasta la escuela, las tiendas de la zona o, incluso, de encontrarse con los vecinos de enfrente.

La gente no es tonta: es casi seguro que quien viaja en automóvil

obtiene un beneficio del hecho de conducir. Sin embargo, lo hace a costa de todos los que lo rodean (los otros conductores que quedan varados en el medio del tráfico, los padres que no se atreven a que sus hijos vayan caminando a la escuela, los peatones que arriesgan sus vidas al cruzar la calle apresuradamente porque están cansados de esperar que cambie la luz del semáforo, los oficinistas que aun durante el sofocante verano no pueden abrir las ventanas debido al estruendo del tráfico...).

El mercado libre no puede proporcionar una solución al problema del tráfico, ya que cada conductor que se mete en su coche provoca sufrimiento en el resto de las personas. Los efectos externos de la congestión y de la contaminación son importantes desviaciones del «mundo de la verdad». En ese mundo, cada acto de comportamiento egoísta acaba revirtiendo en el bien común: me compro, «egoístamente», ropa interior porque quiero, pero al hacerlo transfiero recursos a las manos de los fabricantes de ropa interior y no perjudico a nadie. Los trabajadores textiles en China, donde se fabrica esa ropa, buscan, por motivos puramente «egoístas», el mejor de los trabajos; mientras que los fabricantes buscan, por las mismas razones «egoístas», los empleados más capacitados. Y todo esto opera en beneficio de todos: los productos se fabrican sólo si las personas los desean y sólo los fabrican las personas más adecuadas para realizar ese trabajo. Los motivos egocéntricos son puestos a actuar en aras del beneficio de todos.

Los conductores, en cambio, se encuentran en una situación distinta, pues no ofrecen ninguna compensación por el sacrificio que imponen a otras personas. Cuando compro ropa interior, el dinero que gasto constituye una compensación por todos los costes provocados por fabricar ese tipo de ropa y vendérmela. Cuando me subo al coche para dar una vuelta, ni siquiera tengo que pensar en el coste que acarreo para el resto de la sociedad cuando utilizo para mi provecho las vías de libre circulación, esto es, gratuitas.

Diferentes tipos de precios: marginal y medio

No es del todo justo decir que los conductores pueden utilizar gratis las vías de circulación. En el Reino Unido, no es legal conducir un

coche, o incluso estacionarlo en la calle, si no has pagado un significativo, por su cuantía, impuesto anual, llamado *vehicle excise duty* (al que están sujetos los vehículos a motor que circulan por las vías públicas) —muchos estados en Estados Unidos tienen un impuesto similar—. La gasolina y el gasoil también están gravados de un modo suficientemente alto como para generar un gran resentimiento: en otoño del año 2000, por ejemplo, una serie de protestas que se generaron contra los elevados precios del combustible impidieron su llegada a las estaciones de servicio de Gran Bretaña, paralizando por completo la actividad en el país. En este país, los conductores pagan 20.000 millones de libras anuales en concepto de impuestos sobre los vehículos y los carburantes; y en Estados Unidos esa cifra ronda los 100.000 millones de dólares. Preguntarse si han pagado lo suficiente es formular la pregunta equivocada, pues la verdadera pregunta que hay que hacer es si están pagando por los «productos adecuados». La respuesta es «no».

Aquí están en juego dos conceptos diferentes de precio; y la diferencia entre ellos es importante. El precio medio que un conductor paga por un solo trayecto atravesando la ciudad es bastante alto, si por ello está pagando una cuota anual de la licencia; pero el precio que paga por realizar un viaje extra cruzando la ciudad es bajo: en ese recorrido no consumirá mucho combustible y los conductores no son gravados por esos viajes adicionales. Una vez que ya has pagado por tu derecho a poner el coche en la calle por primera vez, no se te hace un descuento por mantener un bajo kilometraje: ya no importa que conduzcas sin parar, pues eso no agregará ni un céntimo a la factura del impuesto en cuestión. Ésa es la diferencia entre el precio medio y el precio marginal (que es el precio que se paga por realizar un viaje adicional).

Para comprender por qué es importante esta diferencia, fijémonos en el caso del alcohol. Cuando estaba en la universidad, las asociaciones estudiantiles y los clubs realizaban con frecuencia grandes fiestas en las que algunas personas no bebían alcohol en absoluto, pero la mayoría, lo que es menos sorprendente, bebía muchísimo. Esto se debía a la existencia de dos tipos distintos de entradas. Las entradas «alcohólicas» (de «barra libre») permitían la obtención de un número ilimitado de copas,

tras haber realizado el pago de una cuota por adelantado de, digamos, 10 libras (en aquel entonces, alrededor de quince dólares). El otro tipo de entrada era mucho más barata, pero, en su lugar, debías beber zumo de naranja y permanecer en una esquina, mientras quienes bebían alcohol se ponían cada vez más desagradables. Cambiar de opinión y tomar un par de cervezas resultaba una propuesta algo cara, así que la mayoría de la gente prefería maximizar el valor de la oportunidad de beber ilimitadamente o bien desentenderse por completo de beber alcohol. Por supuesto, el resultado era caótico, aunque mucha gente consideraba que servía para garantizar muy buenas fiestas.

Puesto que la universidad era consciente de que el alcoholismo representaba un problema, se pensó en resolverlo, en la siguiente fiesta, subiendo el precio de la cuota que se pagaba por adelantado a, digamos, 20 libras (aproximadamente treinta dólares). Sin embargo, lo que, probablemente, sucedería es que, mientras unas pocas personas cambiarían de entrada, para convertirse en disgustados bebedores de zumo de naranja, o abandonarían por completo esa asociación, la mayoría de los bebedores decidiría que una fiesta sin alcohol no tenía mucho sentido y, a regañadientes, vaciarían el contenido de sus carteras (y muchos de ellos, por la noche, el contenido de su estómago).

La universidad malinterpretó el problema. Entendieron que las personas bebían demasiado y, correctamente, pensaron que, probablemente, la solución estribaría en un aumento en el precio de la bebida. El problema es que existen maneras distintas de definir el precio de la bebida. Está el precio de ser un bebedor: 10 libras. Está el precio medio de una bebida: para el estudiante típico que toma veinte copas, éste es de 50 peniques. Y luego está el precio *marginal* de una copa, que es igual a cero. Una vez que has pagado la tarifa por adelantado, da igual que bebas sin parar.

Pregunta: si fueras tú quien dirigiera la universidad, ¿encararías el problema: *a)* subiendo el precio de la cuota «de barra libre» por adelantado; *b)* comprando zumo de naranja de mejor calidad; o *c)* eliminando aquella cuota por adelantado y cobrándole a cada persona por lo que realmente bebe?

Quizá sería bueno, en todo caso, que el zumo de naranja fuera de mejor calidad, pero el Economista Camuflado sugeriría, humildemente, que la solución al problema subyacente es la opción *c)*.

Ahora, volvamos a la congestión del tráfico. Si fueras asesor del ministro de Transportes podrías, quizá, sugerirle una analogía con el caso de las fiestas estudiantiles. Actualmente, los potenciales conductores cuentan con dos opciones: aflojar una considerable cuota por adelantado y conducir todo lo que deseen; o no conducir en absoluto. Esta segunda opción, la del «zumo de naranja», les obliga a andar en bicicleta, utilizar el transporte público o caminar; aunque, al igual que sucede con las fiestas de estudiantes, cuantas más personas elijan la primera opción, menos atractiva se volverá la segunda.

Podrías incluso proponerle algunas medidas optativas: *a)* aumentar la tarifa por conducir; *b)* ofrecer un «zumo de naranja» de mejor calidad (más autobuses, mejores trenes, carriles para bicicletas, pasos de peatones); o *c)* descartar por completo la tarifa que se paga por adelantado y cobrarle a las personas según la cantidad de viajes que realizan.

Podría suponerse que todas estas opciones reducirían la congestión del tráfico hasta cierto punto, quizá en gran proporción; pero la opción *c)* es la única que ataca el núcleo del problema. Los conductores no viven en el «mundo de la verdad», lo que significa que no pagan el verdadero coste que sus acciones tienen, incluyendo las «externalidades» o los efectos colaterales que recaen sobre terceros. La opción *c)* intenta hacerles pagar ese coste, al que podríamos denominar «impuesto sobre la externalidad».

En la actualidad, a cada conductor potencial se le ofrece la misma clase de acuerdo que a los estudiantes que querían asistir a las fiestas: desembolsar un fajo de dinero en efectivo a cambio de una borrachera sin límites o no pagar nada y no recibir nada en absoluto. No hay término medio.

Lo que animaba excesivamente las fiestas estudiantiles no era el hecho de que las bebidas terminaran costando un promedio de 50

peniques (menos de un dólar), sino el hecho de que la siguiente bebida siempre era gratis. Análogamente, la congestión en la circulación no está provocada por el hecho de que el impuesto por cada viaje en coche sea, en promedio, de 50 centavos de dólar: está causada por el hecho de que el viaje siguiente siempre sale gratis.

No debemos obsesionarnos con la cantidad que paga en promedio cada conductor. Sin duda que lo que cada clase de persona paga en promedio es una importante cuestión en relación con la distribución de la renta; pero, aunque el tema de la distribución es importante, no tiene un gran impacto en el embotellamiento de nuestras calles o en la contaminación de nuestras ciudades.

Lo que tiene una mayor importancia en el tema de la congestión es el precio marginal que los conductores pagan; o, para expresarlo de otro modo, el precio que pagan por realizar un viaje más. Después de todo, los coches, por sí mismos, no causan mucha polución o congestión: los viajes en coche son el problema. Las universidades fomentarían adecuados niveles de consumo de bebidas si les cobraran a los estudiantes por bebida consumida. Del mismo modo, el Ministerio de Transportes fomentaría un nivel adecuado de viajes en coche si les cobrara a los conductores por viajes realizados.

El precio debería reflejar el daño

Como de costumbre, he estado simplificando excesivamente las cosas. En la mayoría de los países europeos, los conductores pagan un impuesto por kilómetro recorrido en forma de un alto impuesto sobre el combustible. Sin embargo, este impuesto no se corresponde exactamente con los costes que los conductores se causan entre ellos así como a quienes no conducen. Las personas que viven en zonas rurales también pagan los impuestos (por lo general gastan entre un cuarto y un tercio más en gasolina que quienes viven en zonas urbanas), pero son quienes viajan a su trabajo en las horas punta, en Londres, Nueva York o París, los que causan los embotellamientos más grandes, contaminan seriamente la atmósfera y generan ruido. Los mismos viajes, pero realizados en las primeras horas de la madrugada, no

provocan un embotellamiento, aunque la contaminación y el ruido sigan constituyendo un problema. Haz un viaje de similar distancia de una casa a otra en Alaska y no provocarás una congestión. Es probable que el ruido sólo sea escuchado por algún caribú extraviado. El daño causado por los agentes contaminantes será mucho menor, porque muchos de ellos se dispersarán de forma inofensiva. Si la idea de un impuesto sobre los viajes consiste en que cada conductor asuma el coste de sus acciones, el conductor que conduce en Nueva York durante la hora punta debería pagar una suma mayor, pues está causando un daño más grande a los demás. Cualquiera que sea el nivel de la carga impositiva sobre la externalidad que se considere adecuado, si se trata de reflejar la externalidad, debería variar de acuerdo con el momento y el lugar.

La idea de un precio por la externalidad no tiene por objeto disuadir a las personas de que dejen de hacer lo que podría causar molestias a los demás, sino conseguir que lleguen a tener en cuenta las molestias que causan a los demás. Por poner un caso extremo: si voy paseando por las montañas de Virginia conocidas como Blue Ridge, resulta agradable poder admirar la belleza del lugar en relativa soledad, por lo que me resulta ligeramente molesto encontrar los senderos abarrotados de personas. Tal vez me molesten, pero no sería «eficiente» prohibirles la excursión, porque ello les proporciona mucho placer; y a mí, tan sólo, un leve problema.

El importe del impuesto sobre la externalidad debe encontrar el justo equilibrio entre el placer y el malestar; debe reflejar el coste de la externalidad..., pero no más. Nuestro objetivo debería ser lograr un mundo en el cual las personas se sientan libres de hacer aquello que les gusta, aun si eso molesta ligeramente a otros, pero también un mundo en el cual todos nos abstengamos de causar daño a los demás si el esfuerzo que implica evitar dicho perjuicio es pequeño. En el capítulo tres pudimos descubrir que los mercados perfectos generan un mundo como ése, al menos dentro de la esfera en la que los mercados operan. Los mercados perfectos no pueden hacernos sonreír a los transeúntes o amar a nuestras familias, pero pueden asegurarse de que consigamos un capuchino sí, y sólo si, estamos dispuestos a pagar más de lo que representa su coste real, lo que incluye el coste, en tiempo

y en «molestias», de los *baristas*, los cosechadores de grano de café, los empresarios, los fabricantes de las máquinas, y el resto. En otras palabras, los mercados perfectos nos permiten sentirnos libres para hacer aquello con lo que disfrutamos sólo si nuestro placer es mayor que las molestias causadas para hacerlo posible.

Ésa es la razón por la cual los economistas se sienten bastante relajados cuando los mercados parecen funcionar bien; aunque seguimos también en alerta ante la aparición de los muchos otros fallos del mercado. Así pues, ¿cómo nos aseguramos de que, cuando estoy decidiendo si cruzo o no la ciudad en coche, pueda tener la certeza de que el beneficio para mí es superior al sacrificio que significa para los demás? No es necesario preocuparse por los costes y los beneficios que forman parte de una transacción dentro de un mercado eficiente. De este modo, si el refinado del petróleo y la venta al por menor de gasolina son mercados perfectos (contrariamente a lo que comúnmente se cree, no distan tanto uno del otro), los trastornos ocasionados para refinar y distribuir la gasolina se reflejan plenamente en el precio. No compraré gasolina a menos que el beneficio que obtenga de ella sea mayor que los problemas que ocasiona el refinarla y distribuirla.

En cambio, deberíamos preocuparnos por los costes y beneficios que escapan de esa transacción de mercado. La contaminación procedente de la gasolina provoca «envenenamiento» local y «calentamiento global», y, sin embargo, la mayor parte del daño por contaminación que se produce cuando consumo un depósito de gasolina no me afecta a mí o a la compañía petrolera. El truco está en imitar a los mercados perfectos, haciendo que los conductores paguen el coste total de sus acciones: ya han pagado los costes de mercado a la compañía petrolera, pero además deben pagar los costes de la externalidad. Estos costes representan los sacrificios impuestos a los demás, pero no soportados ni por el conductor ni por la compañía petrolera.

Ahora, todos los elementos están en su lugar y podemos diseñar un impuesto sobre la externalidad. Sabemos que en una elección individual o en un intercambio dentro de un mercado se pueden originar costes y beneficios; y, si así sucede, estaremos ante una situación inefi-

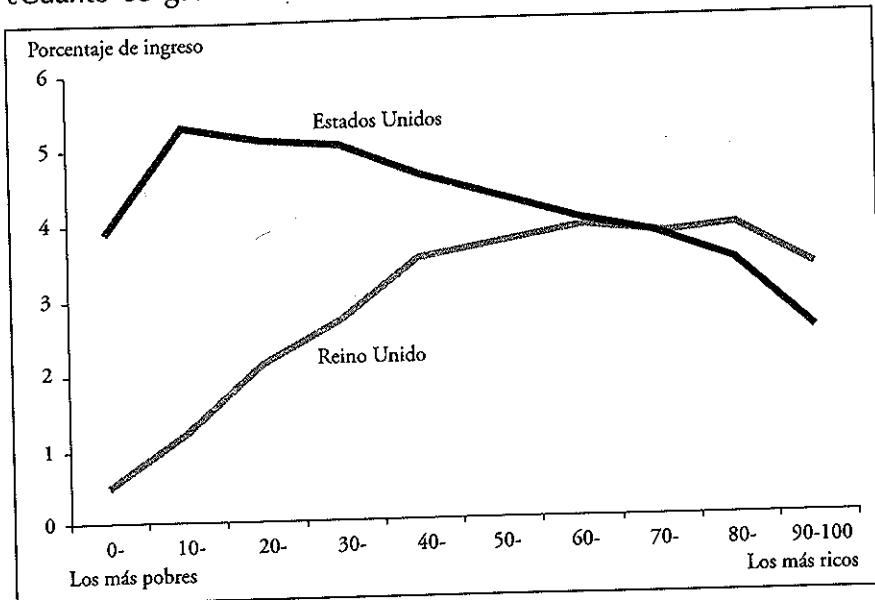
ciente (traducción: podríamos hacerlo mejor, consiguiendo que al menos una persona salga beneficiada y nadie perjudicado). También, sabemos que si queremos cambiar el comportamiento para corregir la ineficiencia, debemos acudir a los precios marginales y no a los precios medios. En tercer lugar, no tenemos que preocuparnos por los costes que han sido ya incorporados a una transacción dentro de un mercado que funciona correctamente, sino sólo por los costes de la externalidad, que han sido dejados de lado. En cuarto lugar, nuestro precio marginal debería reflejar, con total exactitud, aquellos costes de la externalidad. No basta, simplemente, con prohibir un comportamiento que no es de nuestro agrado; en su lugar, deberíamos concentrarnos en aquellos casos en los que la persona en cuestión obtiene beneficios pequeños, pero causa enormes sacrificios para los demás.

Dos objeciones a los impuestos sobre la externalidad

Un impuesto sobre la externalidad es, de hecho, un impuesto estatal y todos los impuestos estatales resultan controvertidos. Este tipo de impuestos, a menudo, es atacado desde dos contrapuestos ámbitos de la conocida como *moral high ground* («terreno de la moral superior»).

Por uno de los flancos surge la objeción de que el impuesto sobre la externalidad es un tributo injusto y está dirigido a los grupos más desfavorecidos. Considera la idea de cobrarles a los conductores que conducen en las horas donde el tráfico está congestionado. Ante propuestas de este tipo (y se les ha dado gran difusión), los grupos de presión en favor de los coches argumentan que los conductores ya pagan suficiente y que no es justo sacar de las calles a los conductores pobres por medio de un alza del precio. Del otro flanco salen quienes se oponen fuertemente a la actividad misma a la que se va a gravar con el impuesto, y ello sobre la base de que, una vez que se haya cobrado el impuesto a la externalidad, los ricos igual podrán seguir haciendo lo que quisieran, por más censurable que fuese. En el caso del tráfico, los grupos de presión en contra de los coches se quejan de que es vergonzoso que los conductores ricos puedan permitirse el lujo de conducir todo lo que quieran, dado el daño ambiental que provocan.

¿Cuánto se gasta en combustible?



Fuente: Smith, 1992. Chermick y Reschovsky, 1997.

¿Generan los impuestos sobre la externalidad una redistribución injusta de la renta? No están dirigidos éstos a los pobres, sino a las actividades voluntarias: si decides dejar de causar perjuicios a los demás, no tienes que pagar ningún impuesto a la externalidad. Es cierto que los ricos pueden permitirse conducir más que los pobres, pero es igual de cierto que también pueden darse el lujo de comer más que los pobres; y eso es igualmente injusto. Sin embargo, si aceptas el funcionamiento del sistema de precios para productos básicos como la comida, ¿por qué no para el espacio de las vías de circulación o la limpieza del aire? Admitimos que la comida, la ropa y la vivienda no pueden ser productos gratuitos, porque si así fueran, se acabarían rápidamente. Y nos quedamos sin espacio libre en las vías de circulación precisamente porque son gratuitas.

Más aún, puesto que son los ricos los que llevan a cabo la mayoría de las actividades, los impuestos sobre la externalidad, a menudo, redistribuyen el dinero del modo deseado. En el caso de la tributa-

ción sobre la congestión del tráfico, la verdad es sorprendente: en el Reino Unido, los pobres no conducen (andan en bicicleta, caminan o cogen el autobús). El diez por ciento más pobre de la población gasta casi siete veces menos en combustible que el diez por ciento más rico, pese a su porcentaje de ingresos mucho menor. El gasto total en combustible del diez por ciento más rico es, por lo menos, treinta veces mayor que el del diez por ciento más pobre. La conclusión es que la carga impositiva sobre la congestión no sólo mejora la eficiencia, sino que también redistribuye el dinero al exigirles un impuesto mayor a los ricos.

Este método es bueno para los defensores de la tributación sobre la congestión en Gran Bretaña, pero no sirve en los Estados Unidos, en donde los pobres todavía conducen mucho y así dedican un mayor porcentaje de sus ingresos al pago de impuestos. No obstante, no necesariamente se trata de un obstáculo imposible de salvar, porque el impuesto a la externalidad puede diseñarse para que no redistribuya en exceso. En el caso de las vías de circulación, el Gobierno podría eliminar el impuesto que recae sobre el vehículo (el aludido *vehicle excise duty*), que representa un cuantioso impuesto por adelantado, y empezar a recaudar el impuesto sobre la congestión viaria en cada viaje que se efectúa. Esta medida captaría los beneficios que la eficiencia de un impuesto de esa clase genera sin tener un gran impacto sobre la distribución. Es posible neutralizar una gran parte de la redistribución causada por el impuesto sobre la externalidad y, al mismo tiempo, conservar los efectos que potencian la eficiencia. Esta opción es una variante del *lump-sum tax* sobre Tiger Woods que se proponía en el capítulo tres: podemos utilizar estos impuestos de suma global para redistribuir la renta sin destruir la eficiencia.

El economista, una vez superado el ataque procedente del flanco de la redistribución, debe enfrentarse al otro flanco y ocuparse de la entusiasta acusación procedente de la *moral high ground* del ecologismo. No todos los ecologistas se oponen a las cargas tributarias sobre la contaminación y la congestión, pero algunos sí lo hacen. Y la razón de esta oposición es que creen que la contaminación debería ser ilegal directa-

mente, en lugar de ilegal para los pobres y económicamente accesible para los ricos. ¿Por qué debería permitírseles a los ricos contaminar? Con carácter más general, algunos grupos de presión protestan contra el impuesto sobre la externalidad con base en el hecho de que éste permite que, pagando, las personas continúen realizando cualquier actuación inaceptable de la misma manera en que vinieran haciéndolo.

Una respuesta parcial es decir que ni siquiera los ricos contaminan por pura diversión. Es verdad que los ricos tienen más probabilidades de poder pagar un impuesto sobre la congestión viaria, pero no por eso van a hacer caso omiso de él. Tal vez, tendrán cuidado en hacer un solo viaje al supermercado, en lugar de dos, o, incluso, irán caminando a la tienda más cercana en vez de conducir hasta un lugar más alejado. El impuesto sobre la externalidad hace que las otras alternativas luzcan más atractivas, tanto para los ricos como para los pobres.

Y lo que es más fundamental: no debemos confundir la severidad de la regulación de la externalidad con el método de dicha regulación. Se puede fijar que el impuesto sobre la externalidad sea de un dólar diario, 10 dólares diarios o 1.000 dólares diarios. Lo que sí sabemos es que cualquiera que sea el grado de gravedad que la sociedad le confiera a la externalidad, el impuesto es el modo más eficiente de controlarla. Por ejemplo, un impuesto sobre la congestión viaria, que haya sido bien diseñado, constituye el modo más eficiente de lograr una determinada reducción en la utilización de las vías de circulación. Cuál es el nivel deseable de tal reducción es una pregunta que puede tener muchas respuestas, pero el impuesto sobre la congestión es la mejor manera de lograr cualquiera de esas respuestas.

Existen ciertas alternativas al impuesto sobre la congestión que se asemejan bastante a prohibir por completo la conducción de vehículos. El problema es que no funcionan tan bien. Por ejemplo, el Gobierno podría suministrarle a todo el mundo unos vales que les permitan conducir hasta veinte millas (treinta y dos kilómetros) por semana. El resultado inmediato de semejante plan sería que algunas personas, a mayoría de ellas pobres, querrían venderles sus vales a los demás, la mayoría de ellos ricos: el pobre preferiría contar con el dinero y el rico preferiría contar con el derecho a conducir. Si el Gobierno permite que los vales se comercialicen, entonces habrá venido a aplicar

un impuesto sobre la congestión, aunque por un medio distinto, y, es probable, de una forma algo menos eficiente, dada la complicación añadida de la comercialización de los vales. (El montante del impuesto resulta ser el valor de los vales que determina el mercado.) Y si el Gobierno prohíbe la comercialización de los vales, el plan es claramente ineficiente, ya que las personas que desean comercializarlos no pueden hacerlo.

Otras alternativas, tales como cobrar un alto impuesto sobre el estacionamiento de los vehículos, son probablemente menos eficientes todavía, aunque es difícil demostrarlo en un solo párrafo. Por ejemplo, los impuestos altos sobre el estacionamiento logran disuadir a algunos conductores, pero la relación entre conducir y estacionar es bastante indirecta. Algunos conductores pasarán un tiempo adicional en las calles, tratando de encontrar un lugar para aparcar. Si lo que el Gobierno quiere es disuadirles de conducir causándoles un gasto, es mejor gravarles directamente e invertir ese ingreso en algo útil.

Algunos grupos de presión siempre se quejarán de que los impuestos sobre la externalidad no son lo suficientemente severos, mientras que otros protestarán porque creerán que son draconianos. El argumento que el economista defiende es que, con independencia de cuán severos decidamos ser, el impuesto sobre la externalidad constituye la forma más eficiente de serlo. Ante cualquier otra medida, los economistas pueden proponer una alternativa que utilice una carga impositiva a la externalidad, la cual mejorará la situación de algunos sin perjudicar a nadie.

¿Cuánto vale tu vida?

El apartado anterior deja muy claro que el nivel de cualquier impuesto sobre la externalidad está destinado a ser objeto de controversia. Para el Economista Camuflado, que intenta recrear el «mundo de la verdad», el impuesto ideal sobre la externalidad incluye *todos* los costos externos reales y *sólo* los costos externos reales.

Vale la pena que pensemos en cómo sería el sistema ideal que se ocuparía de las externalidades en torno a la conducción de vehículos. A cada conductor que se trasladara por determinada zona y que por ello

liberara agentes contaminantes que dañasen la misma se le cobraría por la contaminación generada, si condujera en una zona densamente poblada. Habría otro impuesto distinto, que se cobraría en cada viaje, por la emisión de dióxido de carbono, ya que contribuye al cambio climático con independencia de en qué lugar del planeta se realicen esas emisiones. En cada caso, el precio del viaje dependería de qué limpias fueran las emisiones de cada vehículo. Los conductores afrontarían impuestos adicionales por viajar en zonas congestionadas y a horas congestionadas. Los autobuses más viejos, que son los que emiten los peores agentes contaminantes, serían gravados fuertemente y con esta medida es probable que se los alentara a modernizar sus motores. Los vehículos más pesados pagarían una tasa por viajar sobre carreteras y puentes frágiles. A los vehículos 4x4 se los gravaría con un impuesto adicional porque, en caso de accidente, tienen una mayor probabilidad de matar a otro usuario de esa misma vía.

¿Todo esto significa que deberíamos volver a utilizar el «impuesto sobre los artículos de lujo» en relación con los vehículos caros? En absoluto. Dicho impuesto era, casi con certeza, contraproducente desde el punto de vista ecológico, ya que fomentaba que las personas conservaran los vehículos más viejos y más contaminantes: un coche barato y viejo, por lo general, será más contaminante que un lujoso coche moderno. Los vehículos 4x4 podrían ser gravados con un impuesto mayor porque su consumo de combustible no es eficiente y porque su peso y su altura representan un peligro para los otros vehículos, pero no porque sean caros. El objetivo es fomentar que las personas utilicen vehículos más pequeños, ligeros y más eficientes; no alentarlos a que conduzcan vehículos más baratos.

Esto parece complicado. ¿Podría ser posible que funcionara? Es fácil imaginar a cada coche disponiendo de un pequeño ordenador conectado a un sistema mundial de rastreo (el tan conocido, hoy en día, GPS —Global Positioning System—), que localizara las zonas donde hay atascos. Además podría controlar las emisiones del tubo de escape. Una pantalla en el salpicadero mostraría el importe al que se elevaría el impuesto, tal vez acompañado de consejos útiles: «Tim, este viaje, hasta ahora, te cuesta 9 centavos por minuto. ¿Sabías que podría costarte la mitad si pusieras a punto el motor?».

La tecnología llegará algún día; una gran parte de ella ya se encuentra disponible. No obstante, existe otra dificultad: determinar cuál es el coste real de las externalidades. El ordenador puede medir la congestión viaria y la contaminación, pero ¿cuál es el coste de hacerle perder el tiempo a los demás en un embotellamiento? ¿Cuál es el coste de envenenar a las personas con partículas en suspensión o benceno? Muchas otras externalidades implican costes y beneficios reales de muy difícil medición: tiempo, salud, paz, incluso la muerte.

Con el objeto de aclarar mejor este asunto, tal vez sea útil que nos concentremos en el caso específico de poner un precio a las externalidades causadas por el uso de vehículos. Ya es bastante difícil medir los hechos físicos: ¿cuánto daño causa un vehículo más en las vías de circulación?, ¿cuánto ruido origina ese vehículo más?, ¿cuántos accidentes?, ¿cuánto retrasa a los otros vehículos?, ¿cuánta contaminación?, ¿qué enfermedades causa esa contaminación específica? Pero es más difícil aún medir las consecuencias psicológicas. ¿Cuánto se preocupa la gente por diferentes «molestias»: el aire viciado, el ruido, las demoras del tráfico y el estrés, o incluso la enfermedad y la muerte? Sin mencionar siquiera que para cada individuo estas cosas tienen un valor diferente.

Rendirse ante estos problemas es muy tentador. Seguramente no es posible establecer un determinado valor para el ruido o para las demoras y, ciertamente, parece imposible fijar un valor para la vida humana. Pero nos engañamos a nosotros mismos si pensamos que podemos evitar tomar este tipo de decisiones. Cada medida que adopta el Gobierno y cada elección individual que hacemos implican que se ha hecho una valoración de este tipo de cosas, aun cuando nadie haya sido lo suficientemente honesto para reconocerlo o, incluso, admitirla como propia.

De forma individual, estamos constantemente tomando decisiones que asignan un valor a nuestro medio ambiente, a nuestro tiempo e incluso a nuestras vidas. Si al alquilar un apartamento o al reservar la habitación de un hotel pagas una suma superior para evitar una zona ruidosa, de forma implícita le has asignado un valor a la paz y la tranquilidad. Si decides esperar al autobús en lugar de parar un taxi, estás implícitamente atribuyendo un determinado valor a tu tiempo. Si decides que te da pereza comprar una alarma contra incendios,

has preferido un ahorro en tiempo y dinero a cambio de un aumento de las probabilidades de morir. Sin embargo, cuando decides algo así, probablemente, no le confiesas a nadie, ni siquiera a ti mismo, el precio en que has valorado la tranquilidad, el tiempo y la vida.

También los Gobiernos toman decisiones que implican que han determinado el valor de nuestras vidas: ¿Debería el Gobierno colocar más señales y carteles en la vía pública o gastar más dinero en radares de velocidad, o mejorar el sistema de salud, o financiar la investigación del cáncer, o, de hecho, no hacer ninguna de estas cosas pero bajar los impuestos y mejorar la calidad de las universidades u ocuparse de los parques nacionales? Es necesario tomar este tipo de decisiones; y cuando, finalmente, son tomadas, éstas llevan en su interior lo que creemos con respecto a esos valores subjetivos, incluido el del valor de la vida humana. Calcular el impuesto sobre la externalidad es, simplemente, más delicado, pues, si se hace como es debido, es necesario explicar y justificar, de un modo explícito, esa creencia. Si esto no se hace, dejando implícita esta asunción, quedamos, en el mejor de los casos, a merced de los cambios aleatorios de los procesos políticos y, en el peor de los supuestos, consintiendo las demandas egoístas de los grupos de presión.

Una de las mejores formas de calcular estas valoraciones subjetivas es observar lo que las personas hacen en la realidad. Los economistas tienen la teoría de la «preferencia revelada», según la cual las personas revelan sus preferencias por medio de las elecciones que realizan como consumidores. Compraste manzanas cuando podías haberte permitido comprar peras: por lo tanto, preferiste las manzanas a las peras. Para un economista, la preferencia no sólo es deducida de tales opciones, sino realmente definida por las mismas. Sólo se precisa dar un corto paso para concluir que las personas son, además, consumidores racionales cuando se trata de factores menos tangibles, incluso cuando se trata de su propia salud y seguridad. Si no estás dispuesto a pagar 5 dólares por un viaje en taxi y así ahorrar veinte minutos, entonces para el Economista Camuflado la conclusión es que prefieres gastar esos 5 dólares en alguna otra cosa. No es una conclusión muy espectacular, pero para algunas personas resulta controvertida. También, basándose en la decisión que tomaste sobre el alquiler del apar-

tamento, llegará a la conclusión de que para ti la paz y la tranquilidad bien valen 15 dólares adicionales a la semana; y, al ver que no tienes un detector de humo, supone que no estás dispuesto a sacrificar una hora de tu tiempo y a pagar 20 dólares para reducir a una entre un millón la probabilidad de que mueras como consecuencia de un incendio.

Dos importantes fuentes de información sobre las preferencias de las personas las constituyen el precio de la vivienda y los salarios. El precio de la vivienda lleva grabada información sobre el valor que las personas atribuyen a todo tipo de beneficios: la cercanía a distintos tipos de tiendas, las zonas verdes, el bajo índice de criminalidad, la tranquilidad, el sol que entra por la ventana en la mañana... Algunas de estas cosas pueden medirse con bastante exactitud: por ejemplo, el precio de dos casas idénticas, ubicadas en la misma calle, una frente a la otra, revelará probablemente cuánta gente prefiere una casa orientada al sol. Del mismo modo, los salarios pueden revelar información acerca de si existe una diferencia salarial entre trabajos que, requiriendo una cualificación muy similar, conlleven diferentes grados de peligrosidad.

Este método presenta algunas imperfecciones, en especial: ¿qué sucede si la paz y la tranquilidad vienen de la mano con una calle sin salida, en la que tus hijos pueden jugar seguros, y con un aislamiento térmico, que te hará ahorrar en tu factura de calefacción? ¿Qué proporción de esos 15 dólares adicionales corresponde realmente al pago por un entorno tranquilo? ¿Qué sucede si el muy bien remunerado, pero peligroso, trabajo en la plataforma petrolífera exige además que no bebas alcohol durante seis semanas y que pases todo tu tiempo libre en su interior? Tal vez la remuneración no tenga nada que ver con el peligro, y todo con las molestias asociadas a ese tipo de trabajo. Siempre será difícil desenmarañar estos factores diferentes, y es imposible saber en qué medida lo habrás conseguido, pero, con la información suficiente, los economistas pueden lograr lo que, para ellos, es una decente hipótesis.

Un segundo problema reside en que, cuando compraste tu detector de humo, tal vez pensaste que con él reducirías las probabilidades de morir en un incendio a una entre cincuenta millones, y no a una

entre un millón. Así que, antes de apresurarnos a sacar una conclusión sobre en cuánto valoras tu vida, realmente necesitamos descubrir cuál era la probabilidad de salvarla que le asignabas a la alarma contra incendios y reconocer que tal vez, después de haberlo pensado, no te interesaba invertir mucho tiempo en averiguarlo.

A pesar de que estos métodos son controvertidos e imperfectos, reflejan una importante suposición de la corriente económica dominante: nadie valora tus intereses tanto como lo haces tú mismo.

Dos lagunas diferentes en nuestro conocimiento

El uso de la técnica de fijar un precio a la externalidad descansa en el conocimiento de una información poco sólida con respecto a cuánto valoramos la reducción de ciertas externalidades, tales como el ruido, los accidentes, la contaminación y los embotellamientos. Pero no es ésta la única laguna de nuestro saber, pues tampoco sabemos cuál es el modo más barato de reducir el ruido, los accidentes, la contaminación y los embotellamientos. Y es aquí, en esta segunda laguna, donde aquella valoración económica de la externalidad entra en juego.

Poner un precio no resulta ser peor que otra clase de medidas cuando llega a enfrentarse a ese primer tipo de débil información mencionada. Sabemos que cualquier política de medidas —de regulación, de fijación de precios, de dirección y control, de impuestos o de liberalismo («laissez-faire») — contiene suposiciones implícitas o explícitas acerca de la evidencia científica sobre externalidades como la contaminación y la congestión, y las preferencias subjetivas que las personas tienen respecto a su tiempo, comodidad y salud. Ninguna política de medidas puede tener un éxito que supere en grado la exactitud de sus suposiciones.

La verdadera ventaja de poner un precio a la externalidad es que sorteja el obstáculo de la segunda laguna de nuestro conocimiento. Nadie conoce —todavía— cuál es la manera más barata de solucionar el problema del tráfico. Sin embargo, la valoración económica de la externalidad trae a ese mundo de la verdad, que el mercado crea para nosotros, la contaminación, la congestión viaria... Siempre que los

individuos deban enfrentarse a la verdad o, por lo menos, a nuestra mejor estimación de los costes de sus acciones, encontrarán una forma de reducir dichos costes. Cuantas más veces tengan que responder, más sorprendentes e innovadoras pueden llegar a ser las respuestas, como estamos a punto de ver.

El efecto Nueva Orleans

Una visita a Nueva Orleans puede enseñarnos cuán profundamente las personas pueden llegar a reaccionar ante las señales de precios. Esta ciudad exhibe un estilo arquitectónico único —el conocido como *Camelback* («joroba de camello») —, que se fundamenta en la elusión de impuestos. A finales del siglo XIX, las viviendas se gravaban según la cantidad de plantas que una casa poseía en su fachada, razón por la cual el diseño de estas casas contemplaba una sola planta en su fachada y más de una en la parte de atrás. Este tipo de vivienda resulta encantador, pero si en realidad fuera un diseño práctico, se hubiera puesto de moda en todas partes. Algo similar sucede en Gran Bretaña, que está repleta de casas con aspecto lúgubre en respuesta a la política, vigente desde 1696 hasta 1851, de gravar a la gente según el número de ventanas que tenía una vivienda.

Los partidarios de la tributación sobre la congestión viaria creen que tiene que ser más fácil persuadir a las personas de que encuentren una manera de reducir la cantidad de viajes en automóvil que convencerlas de que se construyan su propia casa según un innovador, pero disparatado, estilo arquitectónico. Según sus expectativas, las cosas no cambiarían demasiado durante algunas semanas, pero con el transcurso de los meses, llegaríamos a vivir en una sociedad en la que todos pudiéramos trasladarnos de una manera rápida y segura.

El impuesto sobre la congestión viaria puede producir un cambio en las pequeñas decisiones que tomamos todas las semanas con respecto a si conducimos hasta el supermercado, cogemos el autobús, vamos caminando hasta la tienda o compramos comida por Internet; pero también tendrá su peso cuando lo pongamos en la balanza junto a cuestiones más importantes. Cada año, una de cada tres perso-

nas cambia de trabajo y una de cada siete se muda; cada vez que eso sucede, existe una evidente oportunidad de reconsiderar nuestras opciones de traslado, a la luz del impuesto sobre la congestión.

Se produce aquí también un efecto dominó, ya que los cambios en el comportamiento se refuerzan entre sí. Si un número mayor de personas comienza a coger el autobús, habrá más espacio en las calles y los autobuses circularán más rápidamente... y podrán realizar viajes rentables con mayor frecuencia. Si un mayor número de personas se junta con otras para viajar en un solo automóvil, cada una de esas personas encontrará, con mayor rapidez, potenciales compañeros de viaje, y con recorridos más similares. Si cada vez más personas tratan de ahorrarse el importe del impuesto sobre la congestión trabajando desde sus casas un par de días a la semana o viajando al trabajo a una hora distinta del día, un número mayor de empresas encontrará una forma de acomodarlas en su sistema de trabajo. Es posible que las personas intenten vivir más cerca de sus trabajos o que las empresas se muden a zonas más rurales, para que sus empleados se trasladen hasta allí sin tener que pagar un alto impuesto sobre la congestión.

Sencillamente, no lo sabemos. Lo que resulta atractivo de la valoración económica de la externalidad es que ataca el problema sin suponer ninguna solución de antemano. El impuesto sobre la congestión ofrece una señal al conductor: al traer tu automóvil a la ciudad en una hora punta, le impones a los demás un determinado sacrificio. Los conductores entonces tienen que tomar una elección: pagar la compensación o encontrar una manera de evitar que ese coste les sea impuesto. Existen muchas, muchas maneras de eludir ese coste y el mercado puede ser lo suficientemente ingenioso como para descubrirlos. Cuando no está presente ninguna externalidad, los mercados determinan, de forma automática, los costes e incentivan a los productores para que los reduzcan. Cuando las externalidades están presentes, los costes o sacrificios que conllevan son invisibles para el mercado, pero sistemas como la tributación sobre la externalidad suministran la perdida señal de la existencia de ese coste.

Cuando Londres determinó una zona de aplicación del impuesto sobre la congestión viaria, a principios del año 2003 (gravando con un importe de 5 libras diarias —aproximadamente 9 dólares— por

conducir en el centro de la ciudad), la gente respondió mucho más rápido de lo que habían esperado muchos detractores. Después de un año, el porcentaje de viajes en coche cayó cerca de un tercio. Los medios de transporte que estaban eximidos de pagar la tasa se hicieron más populares: la circulación de los autobuses aumentó en un 15 por ciento; la de las motocicletas, en un 20 por ciento; y la de las bicicletas, en un 30 por ciento. Los conductores que dejaron de entrar con sus automóviles en la zona objeto de gravamen han optado por una gran variedad de respuestas: una cuarta parte de ellos conduce por la zona aledaña; un 55 por ciento ha optado por el transporte público; y un 20 por ciento utiliza como alternativas desplazarse en bicicleta, viajar en coche entre varios o trabajar desde su casa algunos días. Mientras que el número de viajes en automóviles descendió, el total de demoras provocadas por los embotellamientos cayó mucho más, lo que indica que este impuesto permitió que las calles se utilizaran de un modo mucho más eficiente. Y como las personas cada vez tienen más tiempo para adaptarse a dicho impuesto, el coste de ocuparse eficientemente de esta externalidad descenderá aun más.

Combatir la contaminación con poco dinero

Cuando, en la década de los noventa, la Agencia de Protección Medioambiental (Environmental Protection Agency —EPA—) de los Estados Unidos decidió atacar el problema de la «lluvia ácida», descubrió que una tributación sobre la externalidad podía ser una medida rentable para luchar contra la polución. La EPA quería reducir la contaminación por azufre procedente de las centrales eléctricas. Parecía probable que hasta una pequeña reducción de la polución resultaría eficiente, pero hacerlo acarrearía costes y generaba beneficios por igual. Por lo tanto, los miembros de la agencia reguladora no estaban seguros del nivel de reducción que debían exigir.

El problema es que quienes son responsables de la contaminación mienten a dichos miembros sobre el costo real de esa disminución. Después de todo, incluso cuando respiramos emitimos un agente contaminante, el dióxido de carbono; y, pese a ello, los organismos que

se ocupan de tal regulación difícilmente pueden exigir que dejemos de respirar para evitarlo. Entonces, ¿qué clase de contaminación debería reducirse?; ¿y cómo hacerlo? ¿Deberíamos utilizar distintos métodos para generar energía? ¿O deberíamos reducir el consumo de energía? ¿O alguna otra cosa? Si le preguntas a quienes contaminan, te responderán que reducir el nivel de polución que producen es como dejar de respirar: sería demasiado costoso dejar de hacerlo y, por lo tanto, deberían ser otros los que hicieran los cambios necesarios.

Sin embargo, no es muy difícil descubrir la verdad. Los organismos reguladores pueden determinar cuánto cuesta reducir los niveles de contaminación diciéndoles a quienes contaminan que deben cambiar sus métodos o, si no, pagar un impuesto. Observad qué decisión adoptan y juzgadlos, entonces, por sus acciones.

Eso fue lo que intentó la EPA en el caso de las emisiones de azufre. Mediante una subasta, adjudicaron el derecho a emitir dióxido de azufre, el causante de la lluvia ácida. Los responsables de la contaminación obtuvieron una licencia para emitir una cantidad de azufre hasta alcanzar un determinado cupo y tenían la opción de comprar más licencias en la subasta o de reducir sus emisiones por medio del cierre de la planta, la instalación de equipos de eliminación del azufre o la compra de un carbón menos contaminante. Cuando la EPA trató de decirles que colocaran esos equipos para eliminar el azufre, las compañías energéticas adujeron que les resultaría muy caro hacerlo y presionaron con dureza para frenar la aplicación de esa norma. Incluso la propia EPA estimaba que el coste de la reducción de una tonelada de dióxido de azufre tendría un coste de entre 250 y 700 dólares y podría llegar a los 1.500 dólares; sin embargo, cuando la EPA realizó la subasta en 1993 fueron muy pocas las empresas contaminantes que realizaron grandes ofertas. Las empresas habían exagerado sus costes. Hacia 1996, los precios de los permisos habían bajado a 70 dólares por tonelada; y, aun a ese precio, muchas empresas contaminantes preferían comprar carbón más limpio o instalar los equipos de eliminación del azufre, en lugar de adquirir licencias para seguir contaminando.

Los miembros de la agencia reguladora descubrieron que librarse del dióxido de azufre era tan barato que muy pocos estaban dispuestos a pagar por el derecho a seguir produciéndolo. Al final, los únicos inte-

resados en pagar elevadas sumas por un permiso eran los grupos ecologistas de estudiantes que trataban de conseguir sus cinco minutos de fama. Lo que hizo que la subasta fuera una medida inteligente no fue la reducción de emisiones de azufre que se logró —algo que podría haber sido exigido por ley—, sino que los legisladores de todo el mundo descubrieron cuánto costaba realmente instalar los equipos de eliminación del azufre. Este episodio sentó una base para las legislaciones futuras: no hay que legislar a ciegas, sino con un conocimiento completo del (modesto) coste que se exige; y, además, constituyó un ejemplo para todo el mundo: así, Taiyuan, en el noroeste de China, se encuentra en vías de implementar un plan similar.

Ahora, los economistas están dedicados a diseñar una subasta del mismo tipo para las emisiones de dióxido de carbono, con la esperanza de reducir los efectos del cambio climático. Existe una fuerte controversia respecto al coste que implicará la reducción de esas emisiones, pero una subasta de permisos para la extracción de petróleo, carbón y gas pronto nos lo revelará. La subasta podría comenzar de una forma moderada: en 2007, se podrían subastar permisos para extraer el mismo número de toneladas de dióxido de carbono extraídas durante 2006. Esto exigiría que la economía creciera sin aumentar esas emisiones. Si lo que dicen muchos ecologistas es cierto, la subasta ni siquiera llegaría a vender todos los permisos, pues aplicar las medidas básicas de eficiencia energética no cuesta nada. Lo averiguaríamos pronto.

Luego, en pocos años, subastaríamos cada vez menos permisos. El nivel de estas emisiones descendería probablemente mucho más rápido que el número de permisos (ya que quienes especularan con el dióxido de carbono comprarían los permisos y los acapararían). No obstante, esto no ocasionaría ningún tipo de problemas: al final, se produciría el mismo nivel de emisiones, pero con cierto retraso. Si los permisos terminaran siendo caros, entonces contaríamos con la información necesaria como para llevar adelante un debate sobre una base de datos firme. Podríamos preguntar si el coste del cambio climático resultaba peor que el coste de la reducción de las emisiones. No obstante, muchos economistas creen que, al igual que ocurrió con los permisos de azufre en California, los permisos de dióxido de carbono pronto revelarían que la reducción de esas emisiones es más barata de

lo que esperábamos y, entonces, nos preguntaremos por qué hemos tardado tanto en empezar a hacerlo.

¿Tiene el medio ambiente tanta importancia como para convertirse en una cuestión moral?

—¿Cómo te desplazaste hasta aquí hoy?

—¿Perdona?

Estoy confundido. Aquí me encuentro, acudiendo a un debate, organizado por una fundación ecologista y uno de los miembros de su personal, un joven de aspecto muy serio, está acribillándome a preguntas antes de que logre cruzar la entrada del auditorio.

—¿Cómo te desplazaste hasta aquí hoy? Necesitamos saberlo para incluirlo en nuestro programa de compensación de dióxido de carbono.

—¿Qué es un programa de compensación de dióxido de carbono?

—Queremos que todas nuestras reuniones sean «carbono-neutrales». Por eso, le pedimos a todos los que asisten a esta reunión que nos digan desde dónde vienen y cuál fue el medio de transporte que utilizaron; y luego calculamos cuánto dióxido de carbono liberaron y, para compensar esas emisiones, plantamos árboles.

El Economista Camuflado está a punto de desenmascarse.

—Ya entiendo. En ese caso, vine hasta aquí desde Australia, en un barco a vapor alimentado por antracita.

—Disculpa..., ¿cómo se escribe «antracita»?

—Es un tipo de carbón; muy sucio y con muchísimo azufre. ¡Ay!

La esposa del Economista Camuflado le da a su marido un fuerte codazo en las costillas.

—No le hagas caso. Los dos vinimos hasta aquí en bicicleta.

—¡Ah...!

Además de demostrar por medio de esta historia real un buen ejemplo de cuán irritante puede ser un Economista Camuflado, espero que también provoque algunas preguntas. ¿Por qué una fundación ecologista organizaría una reunión «carbono-neutral»? La respuesta obvia es «para poder realizar un debate sin contribuir al cambio climático». Y, aunque eso es verdad, puede resultar engañoso.

El Economista Camuflado que hay en mí observaba las cosas desde el punto de vista de la eficiencia. Si plantar árboles constituye una buena manera de atacar el problema del cambio climático, ¿por qué no dejar de lado las reuniones y plantar tantos árboles como sea posible? (Para ello, todos deberían decir que llegaron en un barco a vapor.) Si lo importante es fomentar un debate que conciente a las personas, ¿por qué no olvidarse de los árboles y organizar más debates?

En otras palabras, ¿por qué ser «carbono-neutrales» cuando podemos ser «carbono-optimizadores»?; máxime cuando el encuentro no era «neutral» —esto es, no pretendía neutralizar sus efectos—, en relación con el benceno, el plomo, las partículas en suspensión, el azufre, los embotellamientos, el ruido o los accidentes. En lugar de decidir si mejorar el medio ambiente de forma directa (a través de la plantación de árboles) o de forma indirecta (mediante la promoción del debate), la fundación estaba gastando muchísima energía justamente tratando de permanecer «neutral» (y no precisamente neutral con respecto a todas las externalidades, ni siquiera respecto de una modesta variedad de toxinas del medio ambiente, sino que estaba manteniendo su «neutralidad» respecto a un único contaminante, de muy alto perfil: el dióxido de carbono. Y lo hacía de una forma totalmente pública).

Un análisis bondadoso interpretaría que la fundación estaba dando «un buen ejemplo» (si es que actuar de una forma tan insensata puede ser, de algún modo, ejemplar). Un análisis menos indulgente diría que la fundación había adoptado una postura moral indulgente.

Esta línea de razonamiento podría hacer que los economistas sean vistos como demasiado pagados de sí mismos, pero representa una importante demostración de un punto de vista mucho más amplio. La «exhibición» ética de una fundación ecologista puede relacionarse directamente con el hecho de que las políticas públicas no ponen de manifiesto el coste que tienen, para el medio ambiente, nuestras acciones. Si lo hicieran, los ecologistas podrían exponer sus argumentos desde un punto de vista económico; una gran parte del aspecto moral se escurriría del debate sobre el medio ambiente, pero se trabajaría en relación con el medio ambiente de una forma mucho más efectiva.

En un mundo donde la ecología es simplemente una cuestión moral, ni siquiera los mismos ecologistas pueden determinar el impacto que tienen en el medio ambiente nuestras decisiones de todos los días. ¿Qué son peores: los pañales desechables (que atestan los vertederos) o los pañales lavables (cuyo proceso de lavado utiliza electricidad y libera detergentes contaminantes)? Incluso con la mejor intención del mundo, es difícil saber cómo realizar la elección correcta.

Más importante aún es el hecho de que el problema de los pañales, al igual que cualquier otra cuestión en relación con el medio ambiente, ya sea de escasa o de gran importancia, sin duda no será resuelto por una insignificante minoría argumentando, sin llegar a una conclusión, sobre cuáles son las acciones individuales moralmente adecuadas. Mientras que, por un lado, la minoría ecologista carece de las señales adecuadas acerca del medio ambiente para actuar de una forma apropiada, por otro, la mayoría de la gente no se molestaría en seguir ese tipo de conductas, incluso aunque comprendieran los problemas medioambientales. Información e incentivos son, ambos, necesarios; y, como descubrimos en el capítulo tres, los mercados pueden suministrar estos dos elementos.

Los economistas llevan mucho tiempo a la vanguardia del análisis de los problemas del medio ambiente y la señalada doble dificultad que existe de proveer información e incentivos constituye la razón por la cual abogan por la fijación de un precio a la externalidad. Los economistas también se preocupan por el medio ambiente, pero sueñan con un mundo en el que éste ya no sea un tema que invite a adoptar posturas morales, sino que se encuentre integrado adecuadamente dentro de la esfera de los mercados y del mundo de la verdad, que suministrarían tanto la información como los incentivos necesarios para persuadir a la gente normal y corriente de que se comporte de un modo responsable respecto al medio ambiente. En un mundo así, todos tendríamos claras señales sobre el coste de nuestras acciones dentro de un precio de mercado. Bien podría establecerse un impuesto sobre el plástico, pues no se trata de un material biodegradable y por eso inunda los vertederos. Esta medida desincentivaría el uso de envases de plástico, de bolsas de plástico de usar y tirar, y de forros plásticos de pañales. La gente sólo utilizaría los plásticos más caros si la comodidad que les proporcionase compensara el dinero extra necesario para

su adquisición (como probablemente ocurriría en el caso de los pañales, pero bien podría no ser así en el caso de los envases). La producción de electricidad que contribuyese al cambio climático también sería gravada, lo cual incrementaría el precio de la electricidad, a menos que pudiéramos desarrollar combustibles más limpios. Quienes lavan los pañales, y todos los demás, tendrían un incentivo para comprar lavadoras más eficientes y así reducir el consumo de energía en general.

En lugar de inquietarnos por el impacto medioambiental de nuestras decisiones, seríamos plenamente conscientes de que si estamos dispuestos a pagar el impuesto sobre la externalidad de un producto como el pañal, estaríamos compensando al resto por el daño que nuestras acciones ocasionan y, al mismo tiempo, estaríamos seguros de que el daño producido es menor que nuestro beneficio. Hasta podríamos llegar a descubrir que existen maneras más sencillas de mejorar nuestro medio ambiente que desperdiciar nuestro tiempo con los pañales (que ya tienen bastante con su propio desperdicio).

Siendo positivos

Hemos destinado muchísimas páginas a lo que los economistas denominan «externalidades negativas» (desagradables efectos colaterales que resultan de las acciones de individuos y por las cuales sus responsables no reciben ningún castigo).

Una vez que comienzas a pensar en el concepto de «externalidades negativas», rápidamente te das cuenta de que deben de existir también «externalidades positivas». Estas externalidades son los efectos colaterales agradables de las cosas que las personas hacen y por las cuales no reciben ninguna recompensa. Si Abraham pinta la fachada de su casa y arregla su jardín, la calle entera tendrá mejor aspecto, de resultas de ello, pero nadie se ofrecerá a pagarle la pintura o las tijeras de podar. Si Belinda abre una atractiva cafetería con mesas en la acera, resultará más grato pasear por esa calle, pero sus clientes estarán dispuestos a pagar únicamente por su propio placer y no por el de los transeúntes. Y si Craig decide vacunar a sus hijos contra el sarampión, las paperas y la rubeola, esto significa que otros niños tendrán menos probabili-

dades de contagiarse de alguna de esas enfermedades, pero a lo más que puede llegar el Gobierno es a fomentar que Craig haga esto.

Todas las «externalidades positivas» parecen muy agradables..., hasta que caes en la cuenta de que Abraham quizá decida «pasar» de pintar su casa; Belinda, temiendo ir a la quiebra, podría no abrir su cafetería; y, tal vez, Craig considere que le preocupan demasiado los posibles efectos secundarios de las vacunas como para llevar a su hijo al médico. El resto nos habríamos beneficiado si hubieran seguido adelante con sus planes originales, pero cada uno de ellos decidió que, a fin de cuentas, no valía la pena. Al igual que las externalidades negativas tenderán a conducirnos hacia un excesivo nivel de contaminación o de congestión viaria, las externalidades positivas nos dejarán insuficientemente vacunados, con unos vecinos flojos y negligentes y con una falta de cafeterías agradables. Y mientras que las externalidades negativas acaparan toda la atención, las externalidades positivas quizá sean, incluso, más importantes: muchas de las cosas que hacen que valga la pena vivir están sujetas, de hecho, a las externalidades positivas y no están garantizadas: ausencia de enfermedades, honestidad en la vida pública, vecinos dinámicos e innovación tecnológica.

Una vez que nos damos cuenta de la importancia de las externalidades positivas, la solución obvia es el reflejo de las medidas que consideramos para resolver las externalidades negativas: en lugar de un impuesto sobre la externalidad, un subsidio a la externalidad. Las vacunas, por ejemplo, a menudo son subvencionadas por los Gobiernos o por distintos organismos de ayuda; lo mismo sucede con la investigación científica, que, por lo general, recibe una gran dosis de financiación estatal. No obstante, debemos ser realistas en cuanto hasta dónde debería llegar esto, porque aunque los impuestos y subsidios a las externalidades parecen ser una gran solución para los efectos colaterales, quizá surja una dificultad inesperada.

¿Puede resultar excesivo algo bueno? Cómo se resuelven las externalidades sin la intervención del Gobierno

¿Cuándo una externalidad no es realmente una externalidad? He aquí un ejemplo. Quizá me queje de que el árbol de mi vecino daña mi

pared, pero si realmente me molesta, puedo pagarle para que me permita talarlo. Si mi vecino rechaza la oferta, entonces debo llegar a la conclusión de que obtiene del árbol un placer superior a la molestia que éste me causa y, en justicia, debería seguir ahí. O, tal vez, yo tenga el derecho legal a obligar a mi vecino a talarlo. Pero, en ese caso, puede ser él quien me pague para que no ejerza ese derecho y, entonces, puedo gastar parte de ese dinero en el arreglo de la pared. Si soy yo quien tiene el derecho a decidir qué hacer, entonces terminaré con más dinero que antes; y si es él quien tiene el derecho a decidir, será él quien acabe más «rico» que antes. (En cualquiera de estas dos hipótesis, el árbol permanecerá en pie si para él eso vale más; y será talado si para mí es más irritante.)

Las externalidades, simplemente, no son externalidades si las personas pueden reunirse y llegar a un acuerdo fácilmente. Recuerda que se las llama «externalidades» porque se encuentran fuera de la esfera de las transacciones del mercado. No obstante, algunas de las cosas que creemos que están fuera del mercado pueden ser incluidas en él sin ningún tipo de problemas.

Puesto que es posible que el sector privado, de hecho, se ocupe muy bien de este tipo de pseudoexternalidades, si a su vez el Estado interfiere con un impuesto sobre la externalidad, puede darse el caso de que estemos «solucionando» dos veces dicha externalidad. Ello sería tan poco deseable como no solucionarlo en absoluto: en lugar de tener un elevado nivel de contaminación ocasionado por la generación de electricidad, exageramos el coste ambiental y lo compensamos en exceso apagando nuestros congeladores, la iluminación de la vía pública y yendo todas las noches a pie a los restaurantes en medio de la oscuridad.

¿Cómo sería esta especie de «sobredosis» del remedio para las externalidades? Cuando mencioné el ejemplo de Abraham pintando la fachada de su casa, dije, con cierta ligereza, que los vecinos no le compensarían por el gasto en pintura, pero, de hecho, se conocen casos en que esto sí sucede. Resulta particularmente frecuente que los propietarios compren la pintura para que los inquilinos se ocupen de una externalidad positiva: si estos arrendatarios vuelven a pintar el inmueble, consiguen que el apartamento sea más agradable, pero para el arrendador, a su vez, será más sencillo volver a alquilarlo en el futu-

ro. Si consideramos el beneficio que genera para ambos, propietario e inquilino, entonces vale la pena pintar el apartamento, pero sin la aportación económica del arrendador, los inquilinos quizá decidan que no merece la pena. Proporcionando la pintura, el propietario comparte el coste, al igual que también disfruta del beneficio. Bien podría suceder en este caso que lo que parecía ser una externalidad ha sido «internalizado» mediante el acuerdo de dividir los gastos.

Pero ¿qué sucedería si el Gobierno hubiera pensado en conceder subvenciones a las externalidades positivas? Imagínate que los expertos asesores creyeran equivocadamente que —en cualquier lugar en que se encuentre un apartamento que haya sido alquilado— los propietarios y los inquilinos de todos ellos no los restaurarán con demasiada frecuencia y permitirán así que el lugar se deteriore. Ni propietarios ni arrendadores consideran, por separado, que merezca la pena hacer reformas más a menudo, pero si unos y otros tuvieran en cuenta los intereses de la otra parte, se pondrían de acuerdo para hacer el trabajo. Al detectar esta externalidad positiva, el Gobierno comienza a distribuir, entre los inquilinos que restauran los apartamentos en los que viven, subsidios a la externalidad por un importe de 500 dólares. (Si te parece que algo así es imposible, recuerda que es cierto que los Gobiernos conceden subvenciones a quienes mejoran la eficiencia energética de sus hogares, lo cual genera una externalidad positiva.)

Supón que, para el inquilino, el esfuerzo de restaurar el apartamento y tener una vivienda en mejores condiciones tiene un valor de 300 dólares; y para el propietario, cuya renta futura será más elevada, de 500 dólares; pero, en realidad, el coste de la reforma es de 1.000 dólares. El Gobierno ha identificado la externalidad perfectamente: 500 dólares de beneficio (en concepto de rentas futuras más altas) para el propietario, que los inquilinos no tienen en cuenta en su valoración de la mejora; pero fíjate en que, como 300 dólares más 500 dólares suman menos de 1.000 dólares, el subsidio no es suficiente como para persuadir a los inquilinos para que restauren el apartamento: ni debería serlo, pues restaurarlo conlleva, es claro, un nivel de complicación mayor al del valor que le atribuyen el propietario y el inquilino.

Desgraciadamente, el inquilino no tiene ninguna razón para no guardarse en el bolsillo el subsidio de 500 dólares y pedirle al pro-

pietario que contribuya con, pongamos, otros 350 dólares. Para el inquilino todo resulta bien: disfruta de una renovación de 1.000 dólares por sólo 150 dólares (ya que el arrendador o el Gobierno pagan el 85 por ciento de esa renovación), cuando para él sólo valía 300 dólares. El propietario está dispuesto a seguirle el juego, pues paga 350 dólares por una renovación que para él vale 500 dólares. Sin embargo, la reforma nunca debería haberse realizado: después de todo, el Gobierno ha gastado 500 dólares, pero sólo ha conseguido que tanto el inquilino como el propietario hayan obtenido una mejoría de su situación de 150 dólares cada uno (no es una manera muy efectiva de gastar el dinero).

¿Por qué surge este problema? Porque se ha atendido a la externalidad positiva dos veces: primero, mediante la subvención estatal; y una segunda vez mediante un proceso de negociación. Cualquiera de estas dos soluciones por separado representa un modo eficiente en que la sociedad puede ocuparse de una externalidad y llegar a la conclusión correcta (que, en este caso, es que la externalidad positiva no es lo suficientemente grande como para justificar el trabajo que comporta la restauración de la vivienda). Al aplicarse las dos soluciones en forma conjunta, la externalidad positiva resulta subsidiada en exceso. Lo mismo podría suceder con las externalidades negativas. Si el Gobierno grava la cortadora de césped que utiliza mi vecino, que funciona a gasolina y es altamente contaminante, y además yo mismo me ofrezco a pagarle una suma de dinero para que se desprenda de ella —porque no me gustan ni el ruido ni el olor que produce—, la combinación del impuesto y mi oferta pueden persuadirlo para que se deshaga de ese «monstruo», aun cuando el entretenimiento y la comodidad que obtiene de él superen al daño que pueda ocasionar a otros, y, en realidad, debería quedársela.

No obstante, hay muchas externalidades que sí son reales. En el exterior de las acogedoras (aunque agrietadas) paredes de nuestros jardines o de nuestros apartamentos sin pintar, todavía están las atestadas y congestionadas calles. La congestión del tráfico no se resuelve con facilidad sentándonos a negociar mientras tomamos un café. Hay demasiadas personas implicadas, sería imposible hacer cumplir el acuerdo y siempre habría alguien que tendría la tentación de evitar

las costosas negociaciones con la esperanza de poder disfrutar de los beneficios de forma totalmente gratuita.

La imposición sobre la externalidad exigida por el Estado tiene muchas más probabilidades de ser adecuada para aquellos casos en que no son efectivas las negociaciones sobre la externalidad, como es el caso del ruido generado por los aviones que vuelan a baja altura. Cuantas más probabilidades existan de que las personas puedan sentarse en torno a una mesa y llegar a una solución, es más probable que la intervención estatal eche todo a perder: primero, porque los Gobiernos pueden ser influenciados por los grupos de presión y, debido a ello, no siempre actúan de acuerdo con el interés público; segundo, por el problema de la «sobredosis», antes reseñado; y, por último, porque las personas conocen la verdad sobre sus costes y beneficios mucho mejor de lo que podría conocerla cualquier Gobierno. La valoración económica de la externalidad funcionará muy bien en problemas tales como los de la congestión del tráfico o del cambio climático, en los que la negociación individual es prácticamente imposible; pero, para situaciones de menor magnitud, debemos preguntarnos si el remedio que impone el Estado no es peor que la enfermedad.

Epílogo: ¿de qué trata realmente la economía?

En este capítulo se han propuesto distintas maneras de ocuparnos de algunos de los principales males de nuestra sociedad: la contaminación, los embotellamientos y los conflictos con los vecinos. Hemos aprendido que una carga impositiva sobre la externalidad, que recaiga sobre los residuos o los viajes en automóvil en áreas congestionadas, o un subsidio a la investigación o a la vacunación constituyen la forma más eficiente de resolver muchos de los problemas que el mercado deja de lado. El impuesto sobre la externalidad brinda a las personas tanto la información para adoptar las decisiones correctas como los incentivos para llevarlas a cabo. Tales impuestos no responden automáticamente a la cuestión de cuán estricta debería ser la regulación, o qué debería ser regulado, pero, una vez que nuestros correspondientes procesos

políticos han establecido un criterio sobre el objetivo que desean cumplir, aquéllos representan la forma más rentable de conseguirlo.

No obstante, a menudo escucharás a los supuestos expertos quejándose de que los impuestos sobre los vehículos o la contaminación serían algo perjudicial para la economía. Eso suena preocupante, pero ¿qué es «la economía»? Si pasas suficiente tiempo mirando el canal Bloomberg o leyendo el periódico *Wall Street Journal*, puedes tener la errónea impresión de que «la economía» es un montón de cálculos estadísticos, bastante aburridos, con nombres como PIB (producto interior bruto). El PIB mide el coste total de todo lo que se produce dentro de una economía determinada en un año (por ejemplo, la producción de un capuchino más agregaría 2,55 dólares al PIB, o un poco menos si alguno de sus ingredientes fuera importado).

Y si crees que eso es «la economía», entonces puede ser que los expertos estén en lo cierto. El impuesto sobre la contaminación bien puede lograr que un número como el PIB sea más pequeño, pero ¿a quién le importa? Sin duda alguna, no a los economistas. Sabemos que el PBI mide muchísimas cosas que son dañinas (la venta de armas, las construcciones de baja calidad con el subsiguiente elevado coste en reparaciones, el gasto habido en el traslado hasta y desde el trabajo) y no tiene en cuenta muchísimos elementos importantes, como el cuidado de tus niños o un paseo por las montañas.

La mayor parte de la economía tiene poco que ver con el PIB: la economía se ocupa de quién recibe qué y por qué. El aire limpio y el tráfico fluido son parte de la «economía» en este sentido. Es posible que la tributación sobre la congestión viaria incremente el PIB, pues las personas llegarían a su trabajo con mayor rapidez y producirían más, y los precios en las tiendas serían más bajos como consecuencia de una distribución más eficiente. Y también es perfectamente posible que dicho impuesto reduzca el PIB; pero esto, en realidad, no importa en absoluto. Sabemos con certeza que nos beneficiaría de un modo mucho más significativo: tendríamos muchas alternativas nuevas acerca de adónde vamos y qué hacemos. La vida tiene mucho más de lo que la contabilidad puede llegar a medir. Incluso los economistas lo saben.