

Ideas para resolver los males públicos

Eduardo Andere M.

Este artículo estudia problemas de decisión pública bajo un enfoque de racionalidad estratégica y elección racional. El artículo también aborda la disyuntiva que se presenta cuando los individuos como tales, o como colectividad, toman decisiones racionales que parecen contradictorias. En el análisis de esta contradicción, y de la forma en que los individuos toman decisiones, se entenderán muchas de las aparentes contradicciones de las decisiones individuales y colectivas. A fin de alcanzar a un mayor grupo de lectores, el análisis se presenta sin sofisticación técnica y se utilizan ejemplos para explicar la naturaleza, beneficios y costos de las decisiones públicas. El lector encontrará un enfoque novedoso sobre el estudio de las decisiones públicas, con énfasis en la problemática del medio ambiente.

La fuente de muchos males públicos es doble: por un lado, la conducta racional de las personas fomenta decisiones individualistas y, por el otro, las políticas públicas del gobierno carecen de estrategia.

La contaminación, por ejemplo, es un mal público. Una vez que se produce afecta a todos, aunque no en todos los casos por igual. La evidencia indica que en las zonas más contaminadas habita la población de menores ingresos. Esto apunta hacia una correlación entre pobreza y contaminación que indica que quienes resultan más afectados son los pobres.

Para resolver los males públicos, como el de la contaminación y

El autor es director adjunto de Modernización Tecnológica en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Agradezco los comentarios de Carlos Bazdresch y Juan Carlos Belausteguitia.

otros, es importante conocer las decisiones de conducta que los originan. Esto nos permitirá sugerir algunas soluciones, cuyo objetivo sea modificar o eliminar los patrones de conducta que ocasionan dichos males. En otras palabras, el gobierno debe incorporar en su modelo de decisiones las decisiones de los particulares.

Si es el hombre quien ocasiona la contaminación, también es el hombre quien puede eliminarla. Esta aseveración adolece de dos falacias: la de composición y la de generalización. Por un lado, el proceso racional que explica la conducta individual no necesariamente debe repetirse cuando el individuo actúa en grupos; por el otro, el proceso que explica la generación de contaminantes, de externalidades negativas, no es el mismo proceso que explica su reducción o eliminación.

La falacia de composición se explica mejor por el dilema del interés personal *versus* el interés colectivo. O, en otras palabras, ¿qué tanto se beneficia un individuo por su participación en un grupo? Si su percepción de los beneficios esperados supera el cálculo de sus costos por incurrir, en principio, el individuo debería participar en la acción colectiva. Sin embargo, su conducta no dependerá exclusivamente de lo que él decida sino de la conducta del resto de los individuos dentro y fuera del grupo, lo que convierte a nuestro problema en un esquema de decisiones interdependientes.

La falacia de generalización se entiende con la siguiente explicación. Gran parte de los elementos contaminantes son producidos como efectos colaterales de un proceso original, mediante el cual resultan bienes y servicios de consumo privado que serán comprados y vendidos en el mercado. Esto significa que únicamente quienes paguen por el producto podrán disfrutarlo.

Este mercado de bienes privados que conjuga las decisiones de productores y compradores requiere del uso y transformación de recursos escasos. En muchas ocasiones, el proceso de transformación de los recursos escasos para satisfacer los gustos y preferencias de los consumidores ocasiona efectos colaterales nocivos para la naturaleza y el hombre. Así pues, la contaminación es un producto más, consecuencia negativa del sistema de producción de bienes privados que, una vez generada, todos estamos obligados a "consumir".

Si el efecto negativo del proceso de producción y mercado privado se limita a las partes concernientes, directamente involucradas en la transacción de que se trate, entonces la externalidad podría desaparecer si las partes "internalizan" los costos del efecto negativo, es decir,

si las partes pagan el costo del daño ocasionado por su operación. En otras palabras, las partes absorben cualquier externalidad.

El problema serio empieza cuando el número de partes afectadas, y no involucradas en la transacción, crece sin límite. Entonces, los daños causados por la contaminación aumentan exponencialmente, no sólo por el número de afectados, *sino también porque, en general, dado un alto nivel de contaminación, unidades adicionales de contaminación son más dañinas que las anteriores*. Por eso, el costo social y económico de la contaminación en zonas altamente contaminadas es mucho mayor que en zonas libres de contaminación. Este hecho debe ser entendido antes de diseñar y ejecutar políticas de combate a la contaminación, así como políticas de combate a otros males públicos.

Así, pasamos de un proceso de producción privado que involucra exclusivamente a las partes interesadas, a un esquema de "producción" de externalidades y bienes públicos donde, potencial y virtualmente, se involucra a toda la población. En este momento, la relación interpersonal y de mercado deja de ser privada y deviene en pública. De aquí en adelante la solución al problema de la contaminación dependerá del público, de la acción colectiva, y no de la acción privada. Por lo tanto, el argumento que sostiene que lo hecho por el hombre, en lo individual, puede ser eliminado por el hombre, en lo colectivo, es falaz. Por ejemplo, si permitiéramos que la solución al problema se diera por los mecanismos del mercado, por la libre voluntad de las partes, simplemente no habría solución estable; y lo que es peor, la magnitud del problema aumentaría considerablemente.

Aunque a todos nos afecta la contaminación o nos beneficia el aire puro, no todos estamos dispuestos a participar en su eliminación o producción con la misma intensidad y dedicación; y, por si fuera poco, aun si todos estuviéramos dispuestos o decididos, en principio, a resolver el problema, otros factores exógenos a la voluntad del grupo o de la comunidad, y de cada uno de los miembros que la componen, impedirían su solución.

El primer obstáculo que está directamente relacionado con la conducta individual descansa en la siguiente explicación: si se trata de contaminar, la persona que contamina compara implícita o explícitamente los costos y beneficios de su acción: por ejemplo, el caso de la basura. Para muchos individuos el costo personal de arrojar la basura en la vía pública es menor que el beneficio percibido de mantener los desechos de su consumo personal fuera del ámbito público. La comparación puede ser así: una bolsa de basura en mi hogar contamina mi

ambiente íntimo en forma significativa, en cambio una bolsa de basura en la vía pública representa un daño marginal tan pequeño a la comunidad entera, que el hecho de no tirarla no representa un beneficio significativo a la comunidad y menos a mi persona. Lo grave de esta conducta, racional, es que en un grupo grande, entre más y más personas toman sus decisiones bajo este enfoque de racionalidad estrecha, y la evidencia parece indicar que así lo hacen, el daño agregado es mucho mayor que los costos promedio de producción del bien público para cada uno de los miembros del grupo.

En términos más formales, el dilema se presenta de la siguiente manera: en un grupo de n miembros, si el miembro Uno no coopera y los demás sí cooperan, el miembro Uno maximizará su utilidad en relación con sus costos; si, por el contrario, el miembro Uno sí coopera y los demás no cooperan, aquél terminará en el peor de los escenarios posibles. Si nadie coopera, es decir, todos actúan con los mismos criterios que el miembro Uno, todos estarían en una situación inferior a la que se encontrarían si la cooperación fuera total. Si todos decidieran cooperar, todos los miembros del grupo estarían mejor que en el caso de no haber cooperación, aunque, y aquí radica la esencia del dilema, cada miembro en particular, en este caso el miembro Uno, alcanzaría un mejor nivel de utilidad que el que hubiera alcanzado en el caso de que el bien público fuera ofrecido sin que él tuviera que cooperar (pagar). Este dilema es conocido como el dilema del prisionero. Este dilema que resalta el conflicto entre conducta individual y colectiva es ocasionado por la naturaleza misma del bien por producir, en este caso aire puro, el cual, una vez producido, cualquiera lo puede consumir. Esto origina que nuestro amigo, el miembro Uno, pueda beneficiarse del bien público sin pagar por su consumo. Dejará así que otros miembros del grupo o colectividad, que por razones de preferencia personal aprecien más la limpieza del aire, aporten tiempo, dinero y esfuerzo en su producción. Nuestro egoísta individuo disfrutará cómodamente, gorroneando los beneficios de las acciones de otros.

Desde un punto de vista agregado, todo estaría bien si otros miembros, los altruistas, estuvieran dispuestos a subsidiar el consumo excesivo de aire puro. Sin embargo, la evidencia parece demostrar que son más los gorriones que los altruistas. Y esto es obvio. Un gorrón adicional aumentará el costo promedio, y quizá el marginal también, de producción del bien público. Y como el bien público sigue siendo suministrado en iguales cantidades para los que pagan y para los que no lo hacen, existirá un sobreconsumo del bien por éstos últimos, los

gorrones, elevando, por lo tanto, exponencialmente los costos de producción del bien público sin que exista bolsillo, por más altruista que sea, que resista la tensión de fuerzas antagónicas, a saber: costos que crecen a tasas marginales crecientes y recursos escasos que disminuyen a tasas marginales crecientes en relación con las necesidades.

El gorrón tendrá más incentivos para comportarse con racionalidad estrecha, o de interés propio, en la medida en que sus percepciones de la realidad en relación con el suministro del bien público sean positivas. Esto es, si el gorrón piensa que el bien público será suministrado de cualquier modo, no tendrá por qué cooperar. Esta percepción se ve sin duda afectada con actitudes extrarracionales o altruistas. Entre mayor sea el número de altruistas mayor será la probabilidad de que el bien público sea ofrecido, lo que incidirá directamente en la conducta del gorrón. Es decir, menos incentivos tendrá el gorrón para cooperar y su actitud pasiva será reforzada. Esta actitud pasiva del gorrón retroalimentará en un segundo momento en forma negativa al altruista, quien alcanzará el límite de su conducta extrarracional cuando comprenda que el bien público no será suministrado finalmente. En otras palabras, el individuo altruista será altruista en la medida en que considere que su conducta tendrá efecto sobre la producción del bien colectivo; si su percepción es la contraria, su conducta extrarracional terminará.

Todos pensamos que entre mayor sea el número de personas afectadas por una externalidad negativa, o beneficiadas por una externalidad positiva, la acción colectiva se dará. Esta aseveración parece ser incorrecta.

Entre mayor es el número de personas afectadas por la externalidad negativa, mayor será el daño a la colectividad. Asimismo, entre mayor es el número de personas afectadas, mucho más difícil y costoso será reunir las, persuadirlas, orientarlas hacia un objetivo común. Simplemente los costos de transacción, o los costos de la acción colectiva, son prohibitivos. Entre más grande es el grupo, mayor es el costo social de cualquier acción dañina y mayor es el beneficio social de la acción colectiva o del bien público; sin embargo, a causa, entre otras razones, de los altos costos de transacción (falta de información y obstáculos para que las partes se conozcan y negocien), el bien público no se ofrecerá. Pero esto no es todo, nosotros pensaríamos *a priori* que si el bien colectivo que se busca ofrecer fuera homogéneo, o que los miembros del grupo tuvieran una valorización homogénea del bien público, las probabilidades de la acción colectiva serían mayores. Esto no parece ser cierto.

No existen apreciaciones idénticas entre individuos de una sociedad sobre la valoración de los objetivos sociales. En este sentido, en la realidad, no en teoría, unos individuos valoran más el aire limpio que otros. Esta diferencia entre valoraciones da origen a funciones de demanda asimétricas. Esta asimetría significa que los individuos no estarán dispuestos a pagar lo mismo por el suministro de un bien o eliminación de un mal público.

Esta asimetría que, en términos prácticos, significa ausencia de común acuerdo es, paradójicamente, un elemento positivo en términos del suministro del bien público. Es precisamente la asimetría en las funciones de utilidad de los miembros del grupo, y la asimetría en el bien colectivo a producir, lo que incrementa la probabilidad de que el bien público sea finalmente producido. Si la forma y características en que finalmente el bien público será producido afecta o beneficia a un miembro del grupo más que a otros miembros del mismo, dicho miembro tendrá un interés particular en buscar la efectividad de la acción colectiva. Esto parece ser particularmente cierto en contextos de negociación y cabildeo, porque dicho miembro tendrá incentivos mayores para cooperar o para pagar por el suministro del bien público. Normalmente este tipo de individuos participa activamente en organizaciones no gubernamentales para fines altruistas, como organizaciones ecológicas, de salud, derechos humanos, etcétera.

Resumiendo, la acción colectiva falla por la naturaleza de los bienes públicos y de los procesos de producción de dichos bienes. Los objetivos nobles y altruistas, *per se*, no garantizan su realización.

La conducta estrecha de la acción individual sobrepasa, en más ocasiones que en menos, a la conducta extraordinaria (altruista) de la acción individual. En muchos casos la conjugación de estas conductas da origen a la cooperación y, en otros, al conflicto. En términos de eficiencia de Pareto, la conducta cooperativa es un medio para alcanzar el bienestar general, pues la mayoría de los casos de producción de bienes públicos puede modelarse en juegos de suma positiva donde todos saldrían ganando. En este tenor, la solución a casi todos los problemas de contaminación, como de cualquier otro mal público, requiere de incentivos exógenos que promuevan la cooperación. En más casos que en menos esos incentivos tienen su origen en el gobierno. En unos casos se requiere mayor intervención gubernamental y en otros menos. Más gobierno cuando los costos de transacción son muy altos y los costos de la intervención son relativamente bajos. Más gobierno cuando los efectos nocivos de la acción individual son muy altos. Por ejemplo:

cuando la acción de una unidad productora ocasiona contaminación atmosférica en la que la población potencial afectada es muy grande, la solución exógena, por ejemplo, más gobierno, probablemente sea la más eficiente y eficaz. Sin embargo, cuando la población afectada está bien determinada, es pequeña y es localizable fácilmente, menos gobierno es quizá la solución más eficiente y eficaz. Éste puede ser el caso de la basura en fraccionamientos, colonias y jardines, hasta ahora públicos. La seguridad pública, cuando se trata de comunidades muy pequeñas, como colonias, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, centros comerciales, etc., la solución más eficiente y eficaz quizá sería menos gobierno.

Posibles soluciones

1) El bien público se subproduce o simplemente no se produce por la presencia de gorriones e insatisfechos. Entre más grande sea el grupo y más difícil la localización del gorrón, más difícil será resolver el problema. Ejemplos de lo anterior se encuentran en las campañas para moderar el uso del automóvil, del agua y ordenar la recolección de basura. En este contexto existen dos posibles soluciones. Si el bien público de que se trata tiene sustitutos privados, los miembros del grupo, o algunos miembros, podrían intentar superar el problema mediante una transacción en el mercado privado: por ejemplo, si el problema es la ausencia de seguridad, entonces los miembros de una colonia, manzana o cuadra, compran seguridad privada, aunque a un costo relativamente alto. Si el problema es la recolección de basura, podría pensarse en el mismo tipo de arreglo. También puede pensarse en la fabricación e instalación de sistemas de purificación de aire en oficinas, casas y automóviles.

Estas soluciones parciales, que en algunos casos han sido los caminos escogidos por ciertos grupos e individuos, tienen el inconveniente, por su alto costo, de no ser una solución disponible para toda la colectividad. Esto, entre otras razones, tiene que ver con variables como ingreso per cápita, distribución del ingreso y, seguramente, con la observación de que la demanda por el bien público es superior o normal, pero no inferior. Sin embargo, para muchos casos es una solución viable y el gobierno debe apoyarla y facilitarla, mediante esquemas desregulatorios y de privatización parcial.

Los parques públicos son otro ejemplo de bien público y por eso

son escasos y, cuando existen, su mantenimiento es muy elevado pues hay un sobreconsumo de los mismos. Sobreconsumo que se explica por su precio cero o gratuito y que se expresa por el descuido en el uso y la basura arrojada en los mismos. Una posible solución sería el concesionar el uso y disfrute de los parques públicos a los colonos o vecinos, quienes se encargarían de su administración. Los ingresos para administrarlo podrían provenir de cuotas de inscripción y admisión o de fundaciones y del mismo gobierno que, en forma de incentivos o premios, podría destinar cantidades de dinero de acuerdo con el buen mantenimiento del parque. De esta manera, el bien público quedaría parcialmente privatizado y, por lo tanto, las externalidades negativas internalizadas. Los nuevos propietarios o concesionarios podrían excluir del consumo del bien público (ya no tan público desde el punto de vista económico) a quienes no paguen por el mismo el costo de su consumo, a quienes consuman en exceso (mediante una política de precios diferenciados en horas de consumo pico) o a quienes descuiden su conservación.

El beneficio para el gobierno y para el público, derivado de este tipo de soluciones, es obvio: más parques en buenas condiciones con menores recursos. Otra externalidad positiva para el gobierno es que adelgazaría en tamaño y bienes inmuebles que administrar. Así como Solidaridad apoya para construir en forma concurrente obras públicas, también podría apoyar mediante un esquema similar para estimular la administración eficiente de parques y zonas de recreo. Este mismo argumento puede utilizarse para mejorar la administración y suministro de otros bienes públicos, como museos, escuelas, zoológicos, vivienda, urbanización, bibliotecas, etcétera.

2) Para reducir el problema del gorrón, lo que se propone es la división del grupo en subgrupos donde el gorrón pueda ser más fácilmente identificado y puesto en evidencia por el resto de los miembros. La generación, por parte de minigrupos, de bienes públicos es evidencia en favor de este tipo de acción colectiva. Es más fácil poner de acuerdo a un grupo pequeño que a uno grande, simplemente por los costos de transacción, comunicación y negociación. Si un gorrón puede ocultarse en el anonimato, la probabilidad de su conducta aumenta con la baja probabilidad de ser descubierto y puesto en evidencia.

3) Cuando el problema del bien público se debe a una valoración no revelada o exigua de los beneficios agregados y personales del bien público, se sugieren dos ángulos de acción:

3.1) El de largo plazo, que se refiere a la educación e investigación

de nuevos métodos de comunicación social e información. Es menester crear en las conciencias de cada uno de nosotros el valor de un ecosistema equilibrado. En esto, desgraciadamente, y si las tendencias no se revierten, la alta valoración del aire puro será forzada por su relativa y creciente escasez. De aquí que, en épocas de altos índices de contaminación, el problema adquiera visibilidad y atención política.

3.2) Si el problema es la valoración del bien público y ésta se refiere a la diferencia entre costos y beneficios, lo que debe hacerse, por lo tanto, es elevar los costos de la apatía del gorrón. Primero, tratar por todos los medios legales y cívicos posibles de excluir a los gorriones; segundo, sancionar con severidad conductas contaminantes y, finalmente, premiar a los miembros del grupo o minigrupo que concurran a la producción del bien colectivo. La intervención del gobierno aquí es fundamental. Así como se estimula positivamente al que contribuye a la creación y mantenimiento del bien público, se debe castigar al causante del mal público. En este caso, pensamos en el ejemplo de la contaminación del aire ocasionada por unidades móviles e industria.

Con frecuencia se menciona que el precio de la gasolina en México es elevado, al menos igual o superior al de Estados Unidos. En realidad, el precio de la gasolina en México es un precio notoriamente equivocado, porque sólo refleja una parte de la historia. Refleja, únicamente, el costo de producción con un margen razonable de ganancia para el productor. Sin embargo, el precio de la gasolina no representa realmente su costo social. Es decir, al usarse la gasolina se está no sólo utilizando un bien privado que es el automóvil, sino que se está consumiendo un bien escaso que es el aire puro. ¿Cuánto cuestan unidades adicionales de aire puro cuando es muy escaso? El valor relativo del aire puro en condiciones de escasez extrema es prohibitivo. Al igual que un vaso de agua en medio del desierto.

Cualquier medida que se tome para limitar el uso de la gasolina, como llamadas altruistas, calcomanías o controles cuantitativos, como cupones diarios o anuales, arrojan resultados subóptimos, que terminan en sobreconsumo o mercados negros. Además, ninguna de estas medidas toma en cuenta que los individuos tienen funciones de utilidades diferentes e ingresos distintos que les hacen estar dispuestos a pagar más o menos por el consumo del bien que se trate. En estas condiciones, la teoría económica recomienda la creación de un esquema de costos y recompensas valuado en el margen. A unidades adicionales de consumo en zonas altamente contaminadas el precio del bien consumido, en este caso, aire puro, debe reflejar su escasez relativa.

El argumento en contra de este tipo de medidas, que implicaría un aumento en el precio de la gasolina, es de naturaleza social o política más que económica. Sin embargo, los cálculos sobre el costo social y político son difíciles de precisar y, por lo tanto, fáciles de sobrevalorar o subvaluar. Además, en problemas de índole político el esquema intertemporal hace todavía más difícil comparar costos políticos con beneficios económicos. Lo que sí es cierto es que a medida que pasa el tiempo, la persistencia e incremento del problema ecológico, así como la percepción por parte de la población de que el problema no se resuelve, se incrementa. Ese parece ser el caso de las grandes zonas urbanas en México y el mundo.

Una forma de resolver el asunto de imagen social y política es avanzar lo más rápido posible en la solución de los problemas antes apuntados. Por ejemplo, la contaminación y tráfico en las grandes ciudades se puede empezar a resolver con grandes inversiones en transporte público y zonas verdes extensas. Los recursos para financiar dichas macroinversiones provendrían del ingreso al impuesto por el uso de gasolina (en realidad es un impuesto al consumo de aire puro escaso y vía pública escasa). Los recursos generados por dicho impuesto serían etiquetados para el destino apuntado. Esto facilitaría que la administración de dichos recursos se lleve a cabo con transparencia y rapidez. Para evitar aumentos elevados de corto plazo en el precio de la gasolina, se tendría que dar a conocer un programa de aumento significativo pero gradual, digamos a dos años. Por supuesto, esta medida debe ir acompañada de otras, tales como: eliminar el "hoy no circula"; substituir los combustibles en el transporte público, colectivo y de carga por alternativas menos contaminantes; aumentar radicalmente la construcción de transporte público (por excelencia, metro) para grandes y múltiples recorridos; aumentar los programas educativos con efectos de largo plazo; aumentar la participación privada en la propiedad y administración de parques y zonas verdes; aumentar significativamente el castigo esperado por conductas antisociales, etc. Estas y otras medidas deben implantarse rápidamente, pero lo que debe evitarse es continuar con el subsidio desmedido e indiscriminado en favor de quienes más contaminan, en favor de los gorriones. Este subsidio consiste, por ejemplo, en permitir que unidades generadoras de contaminación del aire (o unidades, personas, que consumen más aire puro escaso) no cubran el costo (beneficio) de su contaminación (uso excesivo de aire puro escaso). El ejemplo clásico es el del uso del automóvil en zonas con problemas de contaminación como la ciudad

de México. En este sentido, lo que las autoridades deben gravar no es tanto la propiedad del automóvil sino el uso del automóvil.

Respecto a las zonas verdes o plantación de árboles en las grandes ciudades, sólo un comentario. Además de lo propuesto arriba en relación con la mayor participación privada en la propiedad y administración de parques públicos, el objetivo de la política pública para la creación de parques y árboles debe ser no plantar un sinnúmero de árboles o crear zonas verdes al azar, sino plantar el número de árboles que tienen una alta probabilidad de sobrevivir: árboles que efectivamente serán regados y mantenidos, árboles con tierra fértil, etc. Cada árbol que se siembra y muere, además del desperdicio de recursos que ello implica, ocasiona un efecto demostración negativo. Es una sensación de descuido, abandono y falta de atención que tiene un costo social y político difícil de medir, pero lo tiene. No se necesita mucha inteligencia o conocimiento para concluir que en las grandes ciudades plantar muchos árboles al azar, o por doquier, tiene un gran costo financiero con enormes deseconomías de escala. Es mucho más eficiente concentrar los árboles por zonas y parques que mantener árboles en cualquier banqueta, en cualquier camellón, etc. Existen enormes economías de escala en la creación y mantenimiento de parques en lugar de plantar y mantener árboles en pequeñas unidades.

El trato de la contaminación industrial es delicado cuando de lo que se trata es de comparar y escoger entre dos males públicos, desempleo y estancamiento o contaminación. Esta dicotomía se acentúa en épocas de crisis económica. La respuesta más general, y quizá más aceptada por parte de los economistas y políticos, es que este tipo de problemas se resuelva por la vía de los impuestos y el desarrollo tecnológico.

4) Pero la contaminación no es ocasionada exclusivamente por la fábrica contaminante, sino también por nuestros patrones de consumo. Entonces, ¿qué podemos hacer? Evidentemente, abstenernos de sugerir soluciones ineficientes. La solución debe ser *ad hoc*. Por un lado, no podemos establecer medidas que, aunque positivas en el corto y largo plazo, no dan oportunidad de ajuste a los empresarios. Por ejemplo, lo ideal sería que las empresas contaminantes dejaran de contaminar. Sin embargo, el costo de producción limpia en el corto plazo puede ser muy elevado. Entonces, esquemas dirigidos, como incentivos fiscales, apoyos tecnológicos, etc., pueden ayudar a las empresas a modificar patrones de producción. Por cuanto a los consumidores, estímulos fiscales positivos y negativos, así como información oportuna

y suficiente, pueden ser los instrumentos para lograr patrones de consumo sanos para la sociedad.

La solución a muchos problemas públicos empieza por entender sus causas y las políticas e instrumentos que son más eficaces y eficientes para su solución. Gran parte de los problemas públicos no es solucionada, o lo que es peor, es exacerbada por una falta de coordinación de las políticas públicas para su solución. Por ejemplo, la política ecológica es solamente una de las políticas que el gobierno tiene a su alcance para resolver el problema público de la contaminación. Es el conjunto de políticas, por ejemplo, ecológica, financiera, científica y tecnológica, fiscal, industrial, urbana, etc., lo que permitirá solucionar el mal público de que se trate, en este caso la contaminación. Por ejemplo, los incentivos fiscales a las empresas no contaminantes es una decisión de política fiscal que apoya para la solución de un problema ecológico. Este instrumento, incentivo fiscal, es un instrumento no disponible para la autoridad ecológica, sino para la autoridad fiscal. Por lo tanto, es el responsable de la política fiscal quien debe aplicar este instrumento. Sin embargo, para que esto sea efectivo, el responsable de la política fiscal debe obligarse a otorgar el estímulo, cuando así se decida, por el gobierno federal, en este caso el presidente de la República. Pero el presidente debe decidir con base en la opinión de sus organismos de apoyo, secretarías y organismos descentralizados, principalmente. Por ello, un sistema de decisiones, con base en este modelo, debe descansar en grupos o gabinetes especializados: por ejemplo, el gabinete de ciencia y tecnología (coordinado por la secretaría responsable de la política científica y tecnológica); el gabinete ecológico (coordinado por la secretaría responsable de la ecología); el gabinete agropecuario, etc., de acuerdo con los objetivos primordiales del gobierno. Esta actividad de coordinación debe ir acompañada de una reforma profunda de las instituciones de gobierno y de la forma de gobernar. Existen grandes economías de escala en la administración pública. Muchas de estas economías son creadas por los sistemas modernos de comunicación e información. Las secretarías del futuro deberán ser secretarías de Estado pequeñas, con grandes capacidades en el manejo de la información y análisis, con recursos humanos calificados y capacitados. Muchas de las actividades actuales del gobierno deberán ser sustituidas por mecanismos automáticos, de mercado, privados o sociales (sociedad civil organizada en grupos, organizaciones no gubernamentales, etcétera).

Además de lo apuntado en el párrafo anterior respecto a la es-

tructura de la administración pública y a la coordinación de políticas públicas, para resolver los males públicos se debe presionar la participación del gobierno para reducir costos de transacción e incrementar la investigación y la información. Debe exigirse una información veraz y oportuna, rechazar errores de investigación y cálculo. Para esto debe aumentar la capacidad de autocritica y la capacidad y calidad de crítica externa al gobierno de sus políticas públicas.

Indudablemente, en un mundo de recursos escasos, las decisiones para el gobierno no son fáciles. En condiciones de competencia perfecta o, puesto en términos más realistas, mientras más nos acerquemos a una competencia abierta, si lo que ocasiona la contaminación (u otros males públicos) son los patrones de consumo, entonces la política pública consecuente debe dirigirse a inhibir dicho patrón o preferencia en el consumo; sin embargo, si el mercado que enfrenta el productor es uno cautivo, la política pública respectiva debe orientarse hacia la inhibición de producción con altas externalidades negativas.

Luchamos contra un enemigo que se alimenta de nuestra propia desidia y de los gorriones. No podemos atacarlo únicamente con frases elocuentes o llamadas altruistas, no pragmáticas. La autoridad en sus decisiones debe ser estratégica; debe considerar cuál será la reacción de la población, de los consumidores, antes de tomar una decisión o adoptar una política pública. Esto reconoce que las decisiones de la autoridad se dan en un contexto de decisiones interdependientes.

Sólo he apuntado algunos esquemas teóricos y prácticos de las causas de los males (bienes) públicos y sus posibles alternativas de solución. Las opciones de solución pueden variar según la naturaleza de los recursos y el contexto de decisiones interdependientes pero, en esencia, los argumentos son los mismos. Debemos ir al fondo de la racionalidad que explica la conducta humana en lo individual y en lo colectivo, para conocer cuáles son los estímulos que pueden, con mayor facilidad, motivar las conductas positivas e inhibir las negativas. Después de todo, somos seres humanos y racionales, ¿o no?

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books Publishers, 1984.
- Harding, Russell, *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

- Hargreaves, Heap Shaun, Martin Hollis, Bruce Lyons, Robert Sugden y Albert Weale, *The Theory of Choice*, Massachusetts, Blackwell, 1992.
- Olson, Mansur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965.
- Poundstone, William, *Prisoner's Dilemma*, Nueva York, Anchor Books, Doubleday, 1992.
- Taylor, Michael, *The Possibility of Cooperation: Studies in Rationality and Social Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.