

CASS R. SUNSTEIN

(más) SIMPLE

El futuro del gobierno

Traducción de
Guillermo Frutos y Javier Frutos

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
LA CABINA DE MANDO DEL ESTADO REGULADOR	13
LA CABINA DE MANDO	15
REGULACIÓN ANALÍTICA, NO «CHARLA DE BAR»	16
HACER, NO HACER, DESHACER.....	18
LOS <i>NUDGES</i> Y LA ARQUITECTURA DE LA DECISIÓN.....	20
SIMPLIFICACIONES	22
POLÍTICA.....	24

CAPÍTULO I

EL HOMBRE MÁS PELIGROSO DE AMÉRICA

1. DE PUERTA EN PUERTA	28
2. LA AUDITORÍA DE LA VIDA.....	30
3. EL HOMBRE MÁS PELIGROSO DE AMÉRICA.....	32
4. MIENTRAS TANTO	35
5. PROFESORES DE UNIVERSIDAD Y AUTORIDADES PÚBLICAS.....	37
6. PERO ¿A QUÉ SE DEDICA EXACTAMENTE LA OIRA?.....	40
7. ¿ES LA REGULACIÓN ALGO A EVITAR?.....	42

CAPÍTULO II

NO TENGAS CORAZONADAS

1.	CHOCOLATINAS.....	47
2.	«ENTONCES, ¿POR QUÉ LO HACEMOS?»	51
3.	DOS SISTEMAS MENTALES	51
4.	«NO LO CONSEGUISTE TÚ SOLO»	57
5.	LARRY BIRD Y LA INMIGRACIÓN.....	58

CAPÍTULO III

EL ERROR HUMANO

1.	LOS MONSTRUOS DE MIDWAY	61
2.	¿NOS RECONOCEMOS A NOSOTROS MISMOS? LA INERCIA ES PODEROSA	64
	2.1. El problema de dejar las cosas para más adelante	64
	2.2. Ayudemos a los que aplazan las cosas	67
	2.3. Reglas por defecto	68
	2.4. Caminos sencillos y claros.....	70
3.	ES UNA CUESTIÓN DE PLANTEAMIENTO.....	72
4.	INFLUENCIA SOCIAL	77
5.	ERRORES COMUNES SOBRE LOS RIESGOS	81
6.	¿LOS MERCADOS O EL ESTADO?	84
7.	TENEMOS QUE APRENDER.....	86

CAPÍTULO IV

UN PLATO, NO UNA PIRÁMIDE

1.	TRES OBJETIVOS A LA HORA DE INFORMAR	90
2.	EL CONSUMO DE COMBUSTIBLE: ILUSIÓN O REALIDAD.....	93
3.	SACAR A LA LUZ LOS COSTES REALES	102
4.	NO ES SÓLO SI SE INFORMA, SINO CÓMO SE INFORMA.....	106
5.	SENCILLEZ, COMPETENCIA, MERCADOS.....	106
6.	INFORMACIÓN COMPLETA	110
7.	FÁCIL ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	112

CAPÍTULO V

QUE SEA AUTOMÁTICO PARA LA GENTE

1.	DECIDIR POR DEFECTO.....	116
2.	INSCRIBIRSE Y DARSE DE BAJA EN DISTINTOS PROGRAMAS DE ESTADOS UNIDOS: UNA VISITA GUIADA.....	119
2.1.	Ahorros	119
2.2.	Cobertura sanitaria.....	120
2.3.	Comidas escolares	122
2.4.	Nóminas y más	122
3.	LA OBESIDAD INFANTIL	123
4.	¿POR QUÉ FUNCIONAN LAS REGLAS POR DEFECTO?.....	127
5.	¿QUÉ REGLA POR DEFECTO?	128
6.	LOS RIESGOS: INTERÉS PROPIO, MALAS INTENCIONES Y MÁS	129
7.	¿ES LA PERSONALIZACIÓN LO QUE SE VA A LLEVAR EN EL FUTURO?....	130
8.	¿QUÉ TIENEN LOS NOMBRES? REGLAS POR DEFECTO CON POCO GANCHO	132
9.	ELEGIR DE FORMA ACTIVA.....	135
10.	SIMPLIFICACIÓN Y NADA MÁS	137
11.	ORDENAR LAS OPCIONES	141

CAPÍTULO VI

GORILAS INVISIBLES Y REBAÑOS HUMANOS

1.	«FUMAR MATA»	145
2.	MAYOR VISIBILIDAD COMO <i>NUDGE</i>	150
3.	INCENTIVOS EN FORMA DE GORILAS INVISIBLES: ATRIBUTOS OCULTOS Y VISIBLES	151
3.1.	¿Cheques o retenciones?.....	152
3.2.	Los impuestos sobre el alcohol y su marco	153
3.3.	Impuestos con mensaje	153
4.	MANADAS HUMANAS	154
5.	LECCIONES DE <i>SUGAR MAN</i>	156
6.	CHISPAS	157
7.	PULSE O MULTA Y MÁS ALLÁ	158
8.	OBESIDAD INFANTIL	160

CAPÍTULO VII
LA REGULACIÓN ANALÍTICA

1.	DATOS Y VALORES	163
2.	¿CÓMO LO SABES?	165
3.	EL ANÁLISIS DE COSTES Y BENEFICIOS COMO <i>NUDGE</i> PARA EL GOBIERNO.....	166
4.	LA REGULACIÓN ANALÍTICA	171
5.	EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: UN TOQUE DE HOSTILIDAD	177
6.	SOBRE LA DIGNIDAD, LA EQUIDAD Y LA DISTRIBUCIÓN	178
7.	A VUELTAS CON LO NO CUANTIFICABLE	183

CAPÍTULO VIII
ELIMINAR LA REGULACIÓN INNECESARIA

1.	DOGMAS CONTRADICTORIOS	188
2.	INFORMACIÓN	190
3.	LA RETROSPECTIVA NORMATIVA.....	191
4.	EL ANÁLISIS RETROSPECTIVO EN ACCIÓN	194
5.	HACIA UNA CULTURA DE ANÁLISIS RETROSPECTIVO.....	197
6.	EXPERIMENTOS Y ENSAYOS	200

CAPÍTULO IX
¿PAPÁ ESTADO?

1.	LOS PROBLEMAS DEL PATERNALISMO	207
2.	LOS <i>NUDGES</i> Y LA MEJORA DEL BIENESTAR HUMANO	209
3.	AUTONOMÍA	211
4.	LOS <i>NUDGES</i> Y EL RESPETO A LA AUTORIDAD	212
5.	SOBRE LA TRANSPARENCIA Y LAS GARANTÍAS POLÍTICAS	213
6.	FÁCILMENTE REVERSIBLES	214
7.	LAS LEGÍTIMAS REIVINDICACIONES DEL SISTEMA 1	215
8.	UNA PREOCUPACIÓN REAL: LAS MOTIVACIONES INACEPTABLES.....	217

CAPÍTULO X
SIMPLIFICAR LA ARQUITECTURA DE LA DECISIÓN

	<u>Pág.</u>
EPÍLOGO. LAS TRES LECCIONES MÁS IMPORTANTES	223
APÉNDICE. ORDEN EJECUTIVA 13563, DE 18 DE ENERO DE 2011, SOBRE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN Y DEL ANÁLISIS DEL MARCO REGULADOR	225
AGRADECIMIENTOS	229

INTRODUCCIÓN

LA CABINA DE MANDO DEL ESTADO REGULADOR

Este libro habla de simplificar las cosas. En concreto de cómo los gobiernos podrían ser mucho mejores y desempeñar mucho mejor su labor si facilitarían la vida a la gente y se despojaran de una complejidad innecesaria. Pensemos por un momento en los ordenadores y tabletas de última generación. Tienen todo tipo de mecanismos complicados, mecanismos tan complejos que hace apenas una década habrían resultado prácticamente inimaginables, pero que a los usuarios nos resultan sencillos e intuitivos. No necesitamos un manual de instrucciones para manejarlos, es suficiente con los conocimientos que ya tenemos. A esto precisamente tendría que parecerse el gobierno.

No quiero decir con esto que esté a favor de que haya menos Estado, aunque sí creo que en algunos ámbitos cuanto menos Estado mejor, y que, por tanto, habría que reducir su tamaño. En todo caso ésta no es la cuestión. Para tener un gobierno sencillo lo primero es que haya gobierno. La noción «fácil de usar» no es exactamente fácil de comprender para el usuario, pero la sencillez es accesible, mientras que la complejidad no lo es. Un cierto grado de complejidad es aceptable, pero, en el futuro, los gobiernos —con independencia de su tamaño— deben ser más sencillos. Para entender cómo he llegado a esta conclusión es necesario echar la vista atrás. Sólo de ese modo puede apreciarse el progreso realizado y augurar qué deparará el futuro.

En 2008 tuve mi primera cita (o más bien puede que fuera una entrevista previa a la cita) con Samantha Power, que hoy es mi mujer. Poniéndome un poco a prueba (porque a lo mejor en realidad sí era una cita) me preguntó: «Si pudieras elegir cualquier trabajo en el mundo, aparte de profesor de Derecho, ¿a qué te dedicarías?». Más tarde supe que esperaba oír que me habría gustado tocar en la E Street Band con Bruce Springsteen o que habría querido jugar de titular en los Boston Red Sox. En lugar de eso, con aire soñador y distraído y, según parece, con cara de «qué podría ser mejor que lo que te voy a decir», dije: «Ohhh, OIRA».

Su respuesta fue: «¿Qué demonios es OIRA?» (puede que utilizara una palabra un poco más fuerte que «demonios»). Milagrosamente conseguí una segunda cita.

OIRA (en inglés se pronuncia ou-ai-ra) es, en la jerga de Washington, una oficina pequeña pero de gran impacto: la Oficina de la Casa Blanca de Información y Regulación, creada en 1980 en virtud de la ley para la reducción de trámites burocráticos* (sí, existe tal cosa). Según esta ley, ninguna agencia federal puede recabar información de la población americana ni exigir que se rellene un formulario sin la autorización de la OIRA. En 1981, el presidente Ronald Reagan le asignó a la OIRA una función aún más importante: supervisar la regulación federal. Además, en una disposición tan controvertida como importante, Reagan estableció por orden ejecutiva** que «la actividad reguladora no deberá acometerse a menos que los hipotéticos beneficios para la sociedad superen a los costes que potencialmente ésta deba asumir», y encomendó a la OIRA garantizar el cumplimiento de este mandato.

Ese mismo año yo era un joven abogado que trabajaba en el Departamento de Justicia. Por un golpe de suerte acabé muy vinculado al trabajo jurídico que determinó la que ha acabado siendo la competencia más importante de la OIRA. Incluso participé en la redacción de la importantísima disposición sobre costes y beneficios. Durante casi treinta años dirigir la OIRA había sido el trabajo de mis sueños.

De hecho, acabé siendo director de la OIRA desde 2009 hasta 2012. En el cargo ayudé a supervisar la aprobación de casi dos mil normas procedentes de agencias federales. Bajo la dirección del presidente Obama fomenté la simplificación de la regulación a través, entre otras cosas, de un lenguaje claro y sencillo, la eliminación de papeleo, implantando resúmenes comprensibles de normas complejas, así como eliminando obligaciones costosas e injustificadas. Defendí el uso de *nudges****: mecanismos sencillos, baratos y respetuosos con la libertad, inspirados en la economía conductual, que pretenden ahorrar dinero, mejorar la salud y alargar la vida de la gente. También bajo la supervisión del presidente Obama insistí en el uso riguroso del análisis de costes y beneficios, haciendo un esfuerzo por garantizar que la acción gubernamental se basara en hechos, no en intuiciones, anécdotas, dogmas o en las opiniones de poderosos grupos de interés.

* *N. de los T.* Equiparable en muchos aspectos a lo que en España y América Latina se ha dado en llamar leyes de simplificación administrativa.

** *N. de los T.* En inglés, «*Executive Order*». Se trata de una norma de rango reglamentario. Tiene fuerza de ley cuando ejerce una competencia reconocida constitucionalmente al poder ejecutivo o desarrolla normas de rango legal aprobadas por las cámaras. No precisa convalidación y se trata de un vestigio de la pretérita «legislación delegada» decimonónica. El control sobre este tipo de normas lo ejercen, en exclusiva, los jueces.

*** *N. de los T.* En inglés «*nudge*» significa literalmente un leve empujón o toque, especialmente con el codo, a fin de avisar, recordar o amonestar suavemente a otro. Según la definición del propio autor en la obra de título homónimo (*vid.* nota 2 de esta introducción), *nudge* es cualquier aspecto de la arquitectura de la decisión que afecta a la conducta de las personas de forma predecible sin introducir prohibiciones ni alterar significativamente los incentivos económicos. Puesto que se trata de un término muy particular y de un concepto acuñado por el propio autor (junto con Richard Thaler) que ha alcanzado un gran predicamento, hemos decidido mantenerlo en inglés, en cursiva, a lo largo del texto.

En este libro describo la transformación a gran escala que experimentó el gobierno de Estados Unidos durante mi tiempo como director de la OIRA. Exploro algunas de las iniciativas que se han diseñado para aumentar la simplicidad; algunas de ellas ya están en vigor, otras se vislumbran en el horizonte y otras aún quedan para un futuro lejano. Como veremos, iniciativas de este tipo pueden ser aplicadas no sólo por los gobiernos de todo el mundo, sino también por entidades privadas, incluidas grandes y pequeñas empresas, y sin lugar a dudas en nuestra vida diaria. Todos podemos beneficiarnos de la simplicidad, haciendo que las cosas sean más sencillas.

LA CABINA DE MANDO

Al director de la OIRA se le describe a menudo como el «zar de la regulación» del país. Se trata de una exageración grosera. El presidente está a la cabeza del poder ejecutivo, y en Estados Unidos no hay ningún zar (de verdad que no), pero la expresión da una idea de la influencia y alcance de la oficina. La OIRA es la cabina de mando del Estado regulador.

La oficina supervisa la regulación federal relativa al agua potable, al aire limpio, la seguridad alimentaria, la estabilidad financiera, la seguridad nacional, la energía, la agricultura, la seguridad de los trabajadores, la discriminación por razón de sexo o de raza, la seguridad vial, la inmigración, la educación, la política criminal y los derechos de los discapacitados, entre otras muchas materias. Como regla general, ninguno de los departamentos del gabinete [incluidos los Departamentos de Transporte, del Tesoro, de Estado y la Agencia de Protección Medioambiental (EPA)] puede aprobar normas sin autorización de la OIRA.

Como cabría esperar, la OIRA no realiza esta inmensa labor en solitario. El director de la OIRA está al servicio del presidente, y muchos otros miembros de la oficina ejecutiva del presidente tienen puestos de importancia. Por ejemplo, el director de la OIRA está subordinado al director de la Oficina de Gestión y Presupuesto, un miembro del gabinete cuya principal preocupación es normalmente presupuestaria, pero que puede tener algo que decir en relación con las normas. Además, los directores del Consejo Económico Nacional y del Consejo de Política Nacional (ambos con despachos en el ala oeste de la Casa Blanca) también pueden tener una opinión firme en relación con las normas federales, y su opinión importa.

En el ámbito científico resulta fundamental el director de la Oficina para Política Científica y Tecnológica. En cuestiones económicas, el Consejo de Asesores Económicos tiene un amplio conocimiento técnico y es indispensable para la elaboración de normas federales. La oficina del vicepresidente también puede añadir información de importancia. La Casa Blanca la dirige el jefe de personal del presidente, y este cargo tiene una enorme importancia bajo el mandato de cualquier presidente, puesto que es el responsable de garantizar que se cumplan las prioridades de éste. Como se ha visto, por tanto, la OIRA no es un agente libre. Forma parte de un equipo cuyo líder es, inequívocamente, el presidente.

Sin embargo, la autoridad de la OIRA para retrasar o incluso frenar la aprobación de normas —para decirle que no a miembros del gabinete presidencial— concede al director un papel notable a la hora de concretar el contenido de estas normas. Imaginemos, por ejemplo, que la OIRA considera que hay una forma mejor de reducir las muertes en carretera; tal vez un enfoque más permisivo, más estricto, más sencillo o simplemente distinto. Si es así como opina la OIRA, tiene una oportunidad real de trabajar con el Departamento de Transporte para explorar esa posibilidad. Ahora, si la OIRA considera que una norma —relativa, por ejemplo, a la limpieza del agua— no debe salir adelante, es posible que esa norma nunca vea la luz (después de unos años en el puesto, un miembro del gabinete se presentó en mi despacho y le dijo a mi jefe de personal: «trabajo para Cass Sunstein»). Obviamente no era verdad, pero bueno).

La OIRA también juega un papel importante a la hora de configurar la agenda del presidente. Con el apoyo del presidente y de otros empleados del gobierno de alto nivel puede orientar la acción del gobierno en distintas direcciones. Se puede negar a aprobar normas complejas o que resulten caras y, por supuesto, puede generar *nudges*. Tiene capacidad para proteger a las pequeñas empresas, quizá alentando a las agencias a eximir las del cumplimiento de normas cuya observancia pudiera resultarles costosa. También puede fomentar la aprobación de nuevas normas destinadas a proteger los derechos humanos y la seguridad alimentaria, a prevenir la violencia sexual o a generar importantes ahorros en el consumo de combustible de los coches. Puede apoyar los esfuerzos encaminados a la protección frente a ataques terroristas. Puede pedirle a las agencias que desregulen —eliminando obligaciones costosas y anticuadas—. Puede hacer esfuerzos para prevenir distracciones al volante, prohibir discriminaciones por razón de orientación sexual o utilizar historiales sanitarios informatizados (posiblemente ahorrando dinero y salvando vidas). Puede ayudar a salvar vidas de muchas maneras.

Volviendo a mi relato, yo conocía al presidente Obama desde hacía muchos años, desde 1991, cuando empezó a dar clase en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago (mi segunda casa durante más de un cuarto de siglo). Más o menos un año antes de eso, un amigo mío profesor en Chicago me comentó que debíamos pensar en contratar a un editor sensacional de la *Harvard Law Review* con el que había estado trabajando. Recuerdo bien la conversación, en parte porque el editor tenía un nombre muy poco común. La Universidad de Chicago acabó contratando a Barack Obama, que se convirtió en compañero y amigo. Gracias a esa pizca de buena suerte tuve el privilegio de conseguir el trabajo de mis sueños.

REGULACIÓN ANALÍTICA*, NO «CHARLA DE BAR»

He aquí un enfoque que se le puede dar a las cuestiones de regulación que puede resultar tentador para algunas autoridades públicas: preguntemos qué grupos están a fa-

* *N. de los T.* La expresión que utiliza el autor en inglés es «*Regulatory Moneyball*». Se refiere a una novela y película homónimas cuyo argumento se resume más adelante en este mismo capítulo. Hemos decidido traducirlo por «regulación analítica» porque capta bien la esencia de la historia: se trata de cambiar

vor o en contra de una propuesta normativa, a quién satisfaría y a quién disgustaría, y si se puede elegir un enfoque que agradara a algunos sin disgustar a otros. Estas preguntas no son precisamente irrelevantes; las autoridades públicas necesitan dar respuesta a cuestiones como éstas. Sin embargo, están muy lejos de los problemas de mayor importancia. Las pocas veces que los miembros de mi equipo hicieron referencia a opiniones de grupos de interés yo respondí (espero que con humor pero también con cierta razón): «Eso vale para una conversación en la barra de un bar, pero esto no es un bar».

En su lugar, como director de la OIRA intenté centrarme en estas cuestiones: ¿qué sabemos de los posibles efectos de las propuestas normativas?, ¿qué consecuencias humanas tendrían?, ¿cuáles son los costes y beneficios?, ¿cómo puede el gobierno evitar basar sus decisiones en conjeturas y corazonadas?, ¿cómo podemos saber qué efectos tienen en la práctica las normas vigentes sobre los norteamericanos?, ¿cómo podemos simplificar las cosas?

La ciencia y los expertos científicos (tanto los que están dentro del gobierno federal como los ajenos a él) a menudo resultan indispensables de cara a dar respuesta a estas preguntas. Para resolver controversias sobre los posibles efectos de las normas, los economistas son esenciales. Algunas de las reflexiones más útiles proceden de las ciencias sociales punteras, incluida la economía conductual, que intenta estudiar cómo se comporta la gente en realidad en vez de cómo asume la teoría económica que se comporta. Ahora hemos empezado a tener en cuenta las conclusiones que extraemos de estas reflexiones y necesitamos avanzar aún más en esta dirección.

Esta defensa de la fundamentación empírica puede parecer evidente, casi como defender el sentido frente al sinsentido, un día soleado frente a un día tremendamente frío. Pensemos por un momento en *Moneyball*, el *bestseller* (y película nominada al Óscar) sobre Billy Beane, quien, junto a Paul DePodesta (su asistente absolutamente obsesionado con las estadísticas), convirtió a los Oakland Athletics en un equipo de béisbol de primer nivel. En poco tiempo, Beane y DePodesta transformaron el béisbol tal y como lo conocemos, sustituyendo las tradicionales valoraciones basadas en dogmas, intuiciones o anécdotas por valoraciones sustentadas en datos empíricos.

Pensemos en este diálogo:

- «—Este tío es un atleta, Bill —dice el veterano ojeador—; eso es importante.
- No sabe batear —contesta Billy.
- No es tan mal bateador —dice el ojeador.
- Sí, y ¿qué pasa cuando no ve que le viene una bola rápida? —dice Billy.
- Es un jugador muy completo —dice el veterano ojeador...
- ¿Pero sabe batear? —pregunta Billy.
- Saber, sabe —contesta el ojeador de forma poco convincente.

la forma de hacer las cosas en un ámbito concreto (en la novela y la película, el béisbol; en este libro, la regulación) desde una lógica intuitiva a una de análisis de costes y beneficios basado en datos concretos y evidencia empírica.

Paul lee las estadísticas de bateo del jugador en su etapa universitaria. Llamaba la atención la falta de dobles, triples y *home runs**.

—Sólo tengo una pregunta —dice Billy—. Si es tan buen bateador, ¿por qué no batea mejor?».

Una y otra vez se oye a los ojeadores decir: «el chico tiene un gran físico» o «este tío es el mejor atleta del *draft*»**. Y cada vez que lo dicen Billy comenta: «Aquí no estamos para vender vaqueros», y descarta a otro jugador apreciadísimo y que les encanta a los ojeadores¹.

Durante demasiado tiempo, los responsables de la regulación han sido como los viejos ojeadores de béisbol de la era anterior a Billy Beane. Los ojeadores decían que alguien era un «jugador total» o que «tenía un gran físico». Aquellos que están a favor o que se oponen a la regulación dicen: «los ciudadanos están preocupados», «las encuestas demuestran que la mayoría de la población está claramente a favor de adoptar medidas protectoras frente a la contaminación atmosférica», «el sector industrial tiene una posición firme», «los grupos medioambientales se van a volver locos», «un senador poderoso está muy disgustado» o «si ocurre un accidente se va a armar una buena». Cuando estaba en el gobierno oí por lo menos uno de estos tópicos por semana.

Ninguna de estas afirmaciones conduce a la pregunta correcta, esto es, ¿qué es realmente lo que van a conseguir las políticas y la regulación? Como se explica a lo largo de la obra, seguimos desarrollando mejores mecanismos para contestar a esa pregunta. En todo el mundo los sistemas de regulación necesitan a sus propios Billy Beanes y Paul DePodestas, valorando cuidadosamente los efectos de las normas a priori, comprobándolos a posteriori y, ocasionalmente, descartando algunas normas muy apreciadas y defendidas por los reguladores.

Aquí no estamos para vender vaqueros.

HACER, NO HACER, DESHACER

Entre 2009 y 2012 se aprobaron multitud de normas nuevas. Como veremos, están permitiendo ahorrar dinero y salvar vidas (lo cierto es que algunas de ellas son bastan-

* *N. de los T.* El término que emplea el autor es «*extra base hits and walks*», cuya traducción literal sería «bateos de extrabase». Este concepto estadístico refleja el número de bateos que le permiten al jugador avanzar más allá de primera base sin que medie decisión de ningún jugador de campo o error del contrario. Actualmente en desuso, en las estadísticas de béisbol se desglosa el concepto a través de todos los elementos estadísticos que lo componen. Se habla por separado de dobles (bateo que lleva al jugador a segunda base), triples (bateo que lleva al jugador a la tercera) y *home-runs* (bateo que permite al jugador recorrer las bases y anotar una carrera en la misma jugada sin que se registre ninguna eliminación ni error en la defensa).

** *N. de los T.* Mecanismo por el que en los deportes profesionales norteamericanos se selecciona a los jugadores que salen de equipos universitarios y se declaran elegibles por equipos profesionales.

¹ M. LEWIS (2003), *Moneyball: The Art of Winning an Unfair Game*, New York, W. W. Norton & Company, p. 31.

te complejas). Pero muchos proyectos de regulación, apoyados por grupos de interés de distinto signo, no llegaron a ver la luz. Mientras se adoptaban nuevas normas, una cantidad considerable de las ya existentes se racionalizaron, se simplificaron o se eliminaron.

Insistiendo en un análisis cuidadoso de costes y beneficios, aprobamos algunas normas históricas para aumentar el ahorro de combustible de coches y camiones, lo que supuso un ahorro de miles de millones de dólares para los consumidores, aumentando al mismo tiempo la seguridad energética y haciendo que el aire fuera mucho más limpio (aunque sea un efecto colateral, el hecho de que la gente tenga que emplear menos tiempo en ir a la gasolinera es un beneficio notable: hace que la vida sea más sencilla). Tomamos medidas sin precedentes para incrementar la seguridad en las carreteras y para evitar distracciones al volante. Aprobamos disposiciones que permitieron la integración de los seropositivos en el país. Adoptamos muchas otras para proteger a los pasajeros frente a las aerolíneas —incluyendo, entre otras cosas, la prohibición de retrasos de más de tres horas en la pista de despegue, la obligación impuesta a las compañías aéreas de incluir en el precio todas las tarifas y recargos adicionales, la imposición de sanciones más elevadas en casos de *overbooking* y la obligación de servir comida y agua suficientes si se producía un retraso en pista de más de dos horas—.

Conseguimos que las neveras, lavavajillas, lavadoras y otros electrodomésticos fueran mucho más eficientes energéticamente. Salvamos miles de vidas al año como consecuencia de los severos límites impuestos a la contaminación atmosférica de las centrales eléctricas. Promovimos muchas medidas de cara a mejorar la alimentación en los colegios y a reducir la obesidad infantil. Aumentamos los impuestos sobre el tabaco y exigimos que se colocaran advertencias sanitarias gráficas en los paquetes de cigarrillos. Combatimos con paso firme la discriminación por razón de discapacidad, sexo y orientación sexual.

A la vez que hacíamos todo esto, nos negamos a aprobar un importante número de medidas respaldadas por grupos progresistas, generalmente porque no estaban justificadas, lo que es especialmente importante en un momento de dificultades económicas. Es más, la Administración Obama intervino menos en la regulación en sus primeros cuatro años que las administraciones de Reagan, George H. W. Bush, Clinton y George W. Bush en sus respectivas primeras legislaturas. Controlamos de cerca el número y el coste de las normas, y cuando rechazamos algunas nuevas fue, por regla general, para reducir las crecientes cargas y evitar un nivel de complejidad excesivo. En una decisión tremendamente controvertida, pero incuestionablemente correcta, el propio presidente negó su apoyo a la Agencia de Protección Medioambiental para tramitar una norma sobre contaminación atmosférica orientada a reducir las emisiones de ozono.

Allí donde la ley lo permitía, insistimos en que se estudiaran con detenimiento los costes y beneficios. Nos centramos en el crecimiento económico y en la creación de empleo, e intentamos garantizar que la regulación no pusiera en riesgo ninguno de estos dos objetivos. Reconocemos (y es un aspecto fundamental que los grupos progresistas a veces pasan por alto) que cuando al sector privado se le imponen costes elevados, los gastos no sólo corren a cargo de entes abstractos llamados «empresas». Los consumidores también los pagan en forma de precios más altos, y las subidas de pre-

cios son especialmente duros para aquellos con menos recursos. Asimismo, los trabajadores lo sufren en forma de bajadas de sueldos, de menos horas de trabajo y posiblemente en la escasez de empleos. Imponer costes elevados a las grandes empresas puede perjudicar a mucha gente. Las pequeñas empresas crean muchos puestos de trabajo, y si tienen que hacer frente a cargas excesivas derivadas de la regulación, afectará a la economía y también a muchas personas.

No sólo estábamos interesados en regular con inteligencia. También queríamos llevar a cabo una buena labor de desregulación. Hoy en día, y de cara al futuro, una desregulación sensata resulta absolutamente prioritaria; debe ser una constante en el gobierno moderno y es una parte esencial de la regulación analítica. A tal fin comenzamos un histórico «análisis retrospectivo de la regulación» diseñado para examinar las normas en vigor de cara a ver qué se podía racionalizar, simplificar o eliminar. Este análisis retrospectivo ya ha permitido eliminar un elevado número de normas y de obligaciones caras e innecesarias. Además ha supuesto un ahorro de miles de millones de dólares y de decenas de millones de horas invertidas anualmente en trámites burocráticos. Confío en que estas cifras aumenten en poco tiempo.

De hecho, «el análisis retrospectivo» de las normas en vigor, dirigido a valorar qué funciona y qué no, ya es inherente a la labor de gobierno en Estados Unidos. Este avance está llamando la atención en todo el mundo y probablemente constituye la mayor innovación política en materia de regulación desde que el presidente Reagan creó el proceso OIRA hace más de tres décadas. Es una función esencial para lograr un gobierno más sencillo.

Independientemente de quién ocupe la Casa Blanca en las décadas venideras, el grueso de la transformación permanecerá. Y permanecerá en gran parte porque no tiene un sesgo político claro. Ciertamente, muchas normas distancian a la gente en el espectro político. Pero otras tantas no lo hacen, e independientemente de si uno es demócrata o republicano, liberal o conservador, de izquierdas o de derechas, debe ser capaz de apoyar un análisis cuidadoso de costes y beneficios, así como un constante examen de las normas en vigor.

La transformación está lejos de estar terminada. Para simplificar el sistema, para salvaguardar la seguridad y la salud, así como para generar prosperidad económica, necesitamos hacer mucho más.

LOS NUDGES Y LA ARQUITECTURA DE LA DECISIÓN

Anteriormente me he referido al uso de *nudges* como un mecanismo de regulación. Durante muchos años he trabajado sobre este tema con mi amigo y compañero, el divertido, brillante y creativo economista Richard THALER². Los *nudges* consisten en im-

² Vid. R. H. THALER y C. R. SUNSTEIN (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press [publicado en español con el título *Un pequeño empujón (nudge)*, Madrid, Taurus, 2009].

pulsos que no fuerzan a nadie a hacer nada y que no afectan a la libertad de elección, pero que tienen la capacidad de generar gente más sana, más rica y más feliz. Pensemos, por ejemplo, en exigir a las compañías de automóviles que informen sobre el nivel de ahorro de combustible de los vehículos nuevos, en una campaña educativa para evitar que se escriban mensajes de texto al volante o en incentivos para que los empleadores inscriban a sus empleados en planes de ahorro de forma automática. Muchas veces los *nudges* constituyen el punto álgido de la simplicidad. THALER incluso tiene un mantra: *hazlo fácil*.

Aquellos que están a favor de los *nudges* son conscientes de la importancia que tiene la libertad de elección. Son respetuosos con el libre mercado y con la libertad individual, y permiten a la gente hacer las cosas a su manera. Al mismo tiempo, ponen el acento en que la gente se puede equivocar y consideran que a casi todos nos puede venir bien un poco de ayuda alguna vez. Insisten en que las decisiones se toman ante una situación que nos viene dada por las instituciones públicas y privadas. Los *nudges* están en todas partes, aunque no los veamos.

Debemos tomar los *nudges* positivos como una parte fundamental de la simplificación y de la regulación analítica. Su fundamento estriba en un análisis preciso de las formas de actuar y de pensar de los seres humanos, y no en especulaciones infundadas. Están sujetos a una cuidadosa falsación empírica. Lo importante es que den resultado. Los mejores *nudges* presentan costes reducidos y beneficios elevados.

La arquitectura de la decisión es el entorno social en el que tomamos nuestras decisiones. No es posible prescindir del entorno social y, por ende, la arquitectura de la decisión es una parte consustancial a nuestras vidas, aunque a menudo sea invisible para nosotros. Una librería tiene una arquitectura de la decisión detrás (¿qué libros vemos primero?). También la tiene una página web que vende libros (¿cómo de grandes son las imágenes de las portadas que se muestran en pantalla?). La arquitectura de la decisión se puede encontrar al encender un ordenador, cuando entramos en un restaurante, en un hospital o en una frutería; cuando elegimos una hipoteca, un coche, un seguro de salud, o una tarjeta de crédito; cuando visitamos nuestras webs favoritas, y cuando solicitamos el carné de conducir, una licencia de obras o prestaciones de la Seguridad Social. Para todos nosotros, una pregunta clave es si la arquitectura de la decisión aplicada resulta de ayuda y es sencilla, o si, por el contrario, es perjudicial, compleja o abusiva. Los buenos *nudges* mejoran la arquitectura de la decisión.

Durante mis años en la Administración Obama las nuevas políticas —muchas de ellas de *nudges*— incluyeron lo siguiente:

- Esfuerzos creativos *para facilitar las elecciones de la gente*, posibilitándoles el acceso a la universidad, ahorrar para su jubilación, recibir una buena alimentación en el colegio y obtener cobertura sanitaria.
- *Deberes de información y publicidad*, diseñados para proteger a estudiantes, consumidores e inversores garantizando que «antes de comprar tengan cien ojos porque al vendedor le basta uno solo».
- En general se hace hincapié en la *libertad de elección*, promoviendo aproximaciones a la regulación que maximicen esa libertad.

- Formas de *colaboración público-privada*, diseñadas para reducir las enfermedades causadas por el tabaco, las distracciones al volante y la obesidad.
- Una especial atención en el *análisis de costes y beneficios*, insistiendo en que los beneficios deben justificar los costes.
- Énfasis en la importancia de la *dignidad humana*, relevante para las normas orientadas a reducir el nivel de violaciones en prisión y a proscribir la discriminación por razón de discapacidad y orientación sexual.
- El *análisis retrospectivo* de las normas vigentes, encaminado a eliminar o racionalizar cientos de obligaciones que ya no tienen sentido (si es que alguna vez lo tuvieron).
- Esfuerzos dedicados a promover la *cooperación internacional en materia de regulación*, eliminando divergencias innecesarias en materia de obligaciones transfronterizas.

SIMPLIFICACIONES

Algunas personas, especialmente aquellas que no son muy partidarias del presidente Obama, tienden a considerar mi insistencia en la simplificación muy sorprendente, incluso irreal. Pueden hacer preguntas del tipo: «¿Acaso la Administración Obama no ha optado por más regulación y más complejidad cada vez que ha podido? ¿La ley de sanidad asequible no es intolerablemente complicada y de hecho un poco desastre?». Puede que los críticos estén de acuerdo en que la reforma de *Wall Street* tiene algunas virtudes, como la protección que confiere a los consumidores y la reducción del riesgo de otro colapso financiero, pero seguramente (insistirán) la simplicidad no se encuentra entre las virtudes mencionadas. Después de todo, estamos hablando de leyes de miles de páginas. La simplificación es el objetivo de los partidarios del libre mercado y del *laissez-faire*, los mismos que abogan por reducir el gobierno y devolver la toma de decisiones al sector privado. ¿Cómo puede un antiguo miembro de la Administración Obama presumir de simplificación? Es más, ¿cómo se atreve a escribir un libro sobre simplificación?

Para responder a estas cuestiones es necesaria una precisión. Hay quien quiere que se reduzcan las funciones del gobierno federal de forma radical y absoluta. Les gustaría que Estados Unidos volviera a ser lo que era antes de Franklin Delano Roosevelt y el *New Deal*, o que al menos se acercara a eso. La mayoría de americanos discrepan de forma rotunda, y yo con ellos. Permitidme ser muy claro: este libro no pretende responder a si debemos volver a los días de Herbert Hoover o reducir drásticamente las funciones del gobierno para fomentar la simplificación o por cualquier otro motivo. Ése no es mi objetivo y, aunque es un tema de importancia, no lo trato en esta obra. Por el contrario, mi objetivo es sugerir que si el gobierno opta, allí donde pueda, por una mayor simplicidad *sin llegar a reducir sustancialmente sus funciones actuales*, puede ser mucho más efectivo, mucho menos confuso, muchísimo menos contraproducente y de mucha más ayuda. Si bien se trata de un objetivo considerablemente menos revolucionario que volver a Hoover, es revolucionario a su manera.

Hay otra posible interpretación para la noción de simplificación en la que tendrían cabida las funciones actualmente asignadas al gobierno. En virtud de esta interpretación lo que necesitamos son menos reglas y más criterio individual. He aquí la demanda fundamental: el gobierno se pasa demasiado tiempo diciéndole a la gente lo que tiene que hacer y cómo debe hacerlo. Impone notables restricciones a los colegios, los profesores, los hospitales y los empresarios, con un nivel de detalle absurdo, en lugar de describir un objetivo general y permitir que las personas empleen su creatividad e iniciativa para cumplirlo. En pocas palabras: menos regulación y más sentido común.

En muchos contextos esta propuesta es enteramente correcta y hay que hacer caso de ella. En la Administración Obama nos la tomamos en serio, evitamos exigencias rígidas e hicimos uso de formas de colaboración público-privada en ámbitos como la obesidad infantil, distracciones al volante y protección de consumidores. A través de una histórica orden ejecutiva, que ahora opera como una suerte de constitución en miniatura del Estado regulador, el presidente Obama impuso a las agencias la utilización de «indicadores de rendimiento» flexibles en lugar de rígidas «exigencias en el plan de actuación». Una y otra vez intentamos identificar los canales que permiten al sector privado elegir la manera en que se quieren fomentar los objetivos sociales. Este enfoque reduce costes y favorece la libertad, y queda mucho por hacer en ese sentido.

No obstante, hay que tener cuidado tanto con la preferencia por el «sentido común» como con la crítica a las normas excesivamente minuciosas. Como director de la OIRA a menudo me llegaba el siguiente ruego del sector privado: «Por favor, ¡dinos lo que quieres que hagamos!». Muchas veces las empresas dijeron que estaban dispuestas a cumplir las normas de buena fe, pero necesitaban saber en qué consistía exactamente el cumplimiento. No querían saber nada de ningún tipo de ambigüedad o imprecisión, aun cuando parecía una invitación a utilizar el sentido común. Una razón es que no querían correr riesgos legales; la concreción les permitía saber cómo actuar conforme a la legalidad en todo momento. Otra razón es que a veces no sabían exactamente cómo debían actuar, y los detalles les resultaban de gran ayuda. Con el sentido común no bastaba. Y desde el punto de vista del propio gobierno, conceder discrecionalidad al sector privado también podía ser un problema, porque habría quien podría optar por cauces de actuación que menoscabaran objetivos importantes, como la seguridad en el lugar de trabajo y el aire limpio.

Pensemos una vez más en los ordenadores y tabletas de última generación. No abandonan a la gente a su suerte, sino que le piden que use el sentido común para saber cuál es el siguiente paso. Son fáciles de usar porque las normas son claras y fáciles de entender y de seguir. Hasta los niños de tres años saben usar un ordenador o una tableta (yo tengo uno y sabe).

Es evidente que las empresas a menudo preferían y prefieren más discrecionalidad a menos. La concreción excesiva puede ser un verdadero problema, en parte porque está vinculada a la complejidad innecesaria y puede generar pesadillas burocráticas. Por consiguiente, podemos identificar dos falacias. La primera, que el futuro del gobierno descansa sobre la idea de menos normas y más discrecionalidad. La segunda, que el futuro del gobierno descansa sobre la idea de más normas y menos discrecionalidad.

Para hacer progresos en esta cuestión no podemos ni distraernos ni apuntarnos tantos. El contexto importa. Si el gobierno es capaz de reducir costes y aumentar la flexibilidad confiando discrecionalidad sin generar incertidumbre, huidas de su esfera o confusiones, debe conceder esa discrecionalidad. Si el gobierno puede reducir los costes y aumentar la simplicidad aprobando normas claras, y puede hacerlo sin crear una rigidez cara y sin sentido, debe optar por la claridad en las normas. El proyecto de simplificación exigirá un aumento de la discrecionalidad en algunos ámbitos y una mayor claridad de las exigencias en otros.

POLÍTICA

Probablemente os preguntéis qué pasa con la política.

Es imposible trabajar en Washington y que a diario no te llegue el inconfundible olor a polarización política. Ahora viene lo peor. Es fácil encontrar situaciones en las que algunos republicanos llegan a la conclusión de que si el presidente Obama está a favor de algo, ellos se oponen. No porque piensen que sea una mala idea (de hecho a lo mejor incluso les gusta), sino simplemente porque el presidente Obama lo apoya. Hay pruebas concluyentes, analizadas en el capítulo IV, que sugieren que la gente a menudo apoyará a su partido aunque le parezca que se equivoca. Un número considerable de conservadores y republicanos alabaron nuestros esfuerzos de simplificación e incluso me dijeron lo mucho que les gustaban nuestros *nudges*. Sin embargo, nunca lo dirían en público.

Aquí reside un importante problema de gobernanza que afecta a republicanos y demócratas por igual. Cualquier presidente sabe que si da su apoyo a una política concreta mucha gente se opondrá inmediatamente. Por el contrario, resulta irónico que, si su Administración se mantiene en un discreto silencio, verá cómo se aprueban sus políticas preferidas.

La mayoría de ideas contenidas en este libro recibirían el apoyo de gente de diversa adscripción política. El primer ministro del Reino Unido, David Cameron, pertenece al Partido Conservador y se ha mostrado profundamente interesado por el tipo de iniciativas aquí examinadas. Es un apasionado del uso de *nudges*. De hecho, he trabajado codo con codo con mis homólogos del Reino Unido, principalmente del Partido Conservador, que se han dedicado por entero al análisis empírico, la simplificación, la eliminación de trámites burocráticos y la generación de *nudges*. Siguiendo el consejo de Thaler, el primer ministro Cameron ha creado incluso un Equipo de Comprensión del Comportamiento, dependiente del Gabinete de la Presidencia, que dedica toda su atención al análisis empírico y a los *nudges*. Al equipo se le conoce informalmente como «Unidad Nudge». La página web oficial afirma que su «trabajo recoge las conclusiones derivadas de la creciente investigación académica en el ámbito de la economía conductual y la psicología, que muestran lo habitual de que cambios sutiles en la manera de elaborar nuestras decisiones puedan tener gran trascendencia». El equipo se ha servido de estas reflexiones para estimular iniciativas en diversos ámbitos, incluida la política

antitabaco, la eficiencia energética, la donación de órganos, la protección de consumidores y estrategias de cumplimiento en general. El progreso realizado es notable, así como el nivel de ahorro experimentado.

De hecho, el uso de *nudges* es un fenómeno internacional incipiente. Los emplean organizaciones públicas y privadas en Corea del Sur, Australia, Dinamarca y Alemania, entre otros muchos países.

La simplificación difícilmente forma parte de la agenda de un solo partido. Tiene un fuerte atractivo, especialmente en un periodo de dificultades económicas en el que la reducción de la complejidad es importante para las empresas en general (especialmente para las empresas pequeñas) y para muchos de nosotros en nuestra vida diaria. También se pueden emplear *nudges* para promover una amplia gama de objetivos, incluidos aquellos compartidos por gente de diferente orientación política. Y precisamente porque tiene la capacidad de evitar la implantación de normas imperativas y prohibiciones, los *nudges* resultan especialmente atractivos a todos aquellos conservadores a los que les preocupa la flexibilidad y la libertad de elección.

El hecho de que aquí me centre en el análisis de costes y beneficios y en la necesidad de repensar y reducir exigencias normativas en vigor ya constituye prueba suficiente de la posibilidad de ir más allá de las líneas de separación políticas tradicionales. El análisis de costes y beneficios ha recibido el apoyo de cinco presidentes, tanto republicanos como demócratas, durante más de tres décadas. Claramente ha venido para quedarse. De hecho, forma parte de la constitución informal del Estado regulador en Estados Unidos y también está generando apoyos en otras partes del mundo. Ciertamente, muchas normas distancian a la gente en el espectro político. Pero otras tantas no lo hacen, e independientemente de si uno es demócrata o republicano, liberal o conservador, de izquierdas o de derechas, debe ser capaz de respaldar un análisis cuidadoso de costes y beneficios, así como un constante examen de las normas en vigor.

Volvamos a la cuestión que nos ocupa. En una época de enormes dificultades económicas, las políticas recientes señalan la llegada de un nuevo enfoque sobre la labor del gobierno, aproximación que se adapta inmejorablemente a las democracias con vocación de prosperidad en la economía global del siglo XXI. Si bien se hizo mucho trabajo entre 2009 y 2012, tan sólo fue un comienzo. Todas las grandes instituciones, incluidos los gobiernos, pueden hacer mucho más para generar automatismos y apuntarse a la simplicidad, con el fin de que sus productos y servicios se correspondan con lo que la gente considera natural e intuitivo. Uno de los objetivos principales de este libro es identificar lecciones a largo plazo no sólo para los gobiernos, sino también para el sector privado, incluyendo colegios, hospitales y pequeñas y grandes empresas.

CAPÍTULO I

EL HOMBRE MÁS PELIGROSO DE AMÉRICA

En un periodo de dificultades económicas, ¿qué papel debe desempeñar el gobierno? ¿Cómo deben actuar las autoridades públicas para estabilizar el sistema financiero, reducir la contaminación atmosférica, proteger a los consumidores e inversores, salvaguardar la seguridad nacional, reformar el sistema sanitario y aumentar la independencia energética? ¿Podría una respuesta creativa a estas preguntas dejar dinero en el bolsillo de los ciudadanos o incluso salvar vidas sin cercenar la innovación y la competitividad? ¿Es posible proteger la seguridad, el orden público y la salud, y al mismo tiempo generar crecimiento económico y aumentar los puestos de trabajo? ¿Ayudaría que el gobierno fuera abierto y transparente y le dijera a los ciudadanos lo que sabe y lo que no?

Estas preguntas han generado mucho debate durante los últimos cincuenta años. Estos debates cobran especial relevancia con ocasión de movimientos de protesta, pero tienen lugar a diario, en salas de juntas de grandes empresas, en centros de estudios de Washington, en universidades, en colegios y en cenas familiares. Durante casi tres décadas pasé gran parte de mi vida profesional escribiendo sobre estos debates, principalmente en publicaciones científicas de revistas especializadas poco conocidas con nombres tan sugerentes como el *Journal of Risk and Uncertainty*, *Environmental and Resource Economics*, *Philosophy and Public Affairs* y el *Journal of Political Philosophy*.

Principalmente he defendido que debemos superar debates estériles, agotados y meramente retóricos sobre si hace falta «más» o «menos» gobierno, y en su lugar concentrarnos en identificar los mejores mecanismos que tenemos a nuestro alcance y en aprender lo que realmente funciona, sin perder de vista los hechos empíricos. Los *nudges* son especialmente prometedores en este ámbito (en el gobierno aprecié la tremenda importancia de elegir los instrumentos normativos adecuados, pero tam-

bién aprendí que los debates sobre si se necesita «más» o «menos» gobierno siguen siendo relevantes, con independencia de lo estériles, agotados o retóricos que puedan resultar. Les queda mucha vida. A lo mejor son inmortales. Puede que sean vampiros. Posiblemente sean zombis).

Entre otras muchas cosas, he prestado especial atención a la importancia de tener en cuenta tanto los costes como los beneficios. Como hizo el presidente Reagan, que fue el principal responsable de que el análisis de costes y beneficios se convirtiera en algo cotidiano en el gobierno de Estados Unidos, sostengo que los reguladores deben fijarse en los *beneficios netos*, es decir, beneficios menos costes. Si una medida en materia de eficiencia energética cuesta 50 millones de dólares, pero conlleva unos beneficios de 150 millones, probablemente sea una buena idea aplicarla, al menos si podemos confiar en esas cifras. He insistido en que un análisis riguroso de costes y beneficios es indispensable para decidir cómo actuar; también lo es cuando opera como *nudge* dirigido a las autoridades públicas para que avancen en la dirección adecuada.

Imaginemos que estamos considerando exigir a las empresas de transporte por carretera que instalen nuevos dispositivos de seguridad, a las líneas aéreas que den más descanso a los pilotos, a los ganaderos que reduzcan los riesgos en materia de seguridad alimentaria o a las centrales eléctricas que fijen nuevos controles de la contaminación. Estas decisiones no deben basarse en un accidente ocurrido dos meses antes, ni en las cautelas supuestamente necesarias, ni tampoco en las preocupaciones y reivindicaciones de grupos privados bien organizados, ni en el miedo a que ocurra algo malo y se arme un buen lío. En lugar de explorar estos aspectos, lo cual dista mucho de ser enriquecedor, sugerí que elaboráramos un catálogo de los costes y beneficios asociados a vías de actuación alternativas y eligiéramos la opción que maximizara el bienestar minimizando las consecuencias negativas.

Uno de mis argumentos principales defendía que el análisis de costes y beneficios y el autogobierno en un contexto democrático se retroalimentan. La transparencia en relación con los costes y beneficios puede servir de base para las decisiones democráticas. Resulta muy difícil, casi imposible, tomar decisiones sensatas sin una idea clara de las posibles consecuencias. De hecho, los esfuerzos dirigidos a elaborar un catálogo de los costes y beneficios y a hacer llegar ese catálogo a las autoridades y a los ciudadanos son en sí mismos una suerte de arquitectura de la decisión —arquitectura de la decisión para arquitectos de las decisiones— y pueden mejorar sustancialmente las políticas públicas. Si una norma o un requisito son demasiado complejos o excesivamente confusos, los ciudadanos tenderán a quejarse. Así, el control por parte de la ciudadanía puede servir al sentido más que al sinsentido y a la sencillez más que a la ofuscación.

1. DE PUERTA EN PUERTA

Recuerdo una noche fría en enero de 2008 en Des Moines, Iowa, haciendo campaña de puerta en puerta para el senador Obama con los asesores Austan Goolsbee y Samantha Power. Huelga decir que durante ese mes hubo mucha gente que iba de puerta

en puerta en Iowa. Algunos de sus habitantes no se mostraron especialmente receptivos, pero es verdad que tuvieron que abrirle la puerta a mucha gente. Una mujer mayor con aire malhumorado me amenazó con cerrarme la puerta en la cara. Cuando le expliqué que realmente no estaba allí para verla a ella, sino a su hija Ashley, que era mayor de edad, gritó: «Ashley, ¿quieres venir a cerrarle la puerta en la cara?» (y efectivamente su hija me cerró la puerta en la cara).

A pesar del portazo, el senador Obama ganó las primarias en Iowa. Después de llamar a muchas más puertas fue candidato por el Partido Demócrata y presidente de Estados Unidos.

Poco después del día de las elecciones estuve charlando con el presidente electo y aproveché para felicitarle por la victoria. A principios de diciembre, Peter Orszag, el que sería director de la Oficina de Gestión y Presupuesto, me invitó a acampar en Washington para trabajar en el cambio de gobierno. Un equipo de mucha gente se hizo en un edificio con despachos muy pequeños. El equipo incluía al presidente electo, al vicepresidente, a los que pronto serían los miembros del gabinete y a los asesores de alto nivel. Todos éramos perfectamente conscientes de que el país estaba inmerso en el periodo económico más complicado desde la Gran Depresión. La situación ya era bastante extrema, más de lo que muchos norteamericanos creían —y sabíamos que podía empeorar mucho y muy pronto—.

Con Sally Katzen, directora de la OIRA con el presidente Clinton, y el que fuera su ayudante, Michael Fitzpatrick, únicamente hablé de política en materia de regulación: ¿cómo podía la Administración Obama gestionar el legado de la Administración Bush?, ¿cómo podíamos corregir sus fallos?, ¿qué debía ser derogado?, ¿qué debíamos mantener?, ¿qué teníamos que añadir?, ¿cuál era el camino a seguir? Nuestro pequeño equipo intentó dar respuesta a estas preguntas. Los primeros días de la presidencia de Obama trabajamos en una serie de normas para imponer un deber de transparencia al gobierno, reconsiderar el papel de la regulación y preparar el terreno para mucho de lo que todavía estaba por llegar.

A principios de diciembre, Peter Orszag me dijo que el presidente quería que entrara a formar parte de la Administración para dirigir la OIRA. Era una oferta muy fácil de aceptar. Comí en el ala oeste de la Casa Blanca con Susan Dudley, la directora de la OIRA bajo el mandato del presidente Bush, que me dijo que tenía «el mejor trabajo de Washington». Cuando describió los asuntos que trataba un día cualquiera —seguridad nacional, contaminación atmosférica, energía, seguridad vial, derechos civiles— tuve claro que era una suerte inmensa poder sucederla en el cargo. Es más, era el mayor honor de mi vida.

Dado que el país estaba atravesando dificultades económicas muy severas, pensé que el papel de la OIRA iba a ser especialmente importante. En diciembre de 2008 no parecía descartable una depresión a gran escala. Aprobar medidas estúpidas, complejas y caras que resultaran perjudiciales para grandes y pequeñas empresas podía empeorar mucho las cosas. Sin embargo, entre las prioridades del presidente estaban reformar el sistema financiero y la sanidad, y una regulación sencilla podía mejorar la situación y servir de protección frente a desastres futuros, ya fueran económicos o de

otra índole. En muchos ámbitos, desde la seguridad vial y la seguridad alimentaria hasta el aire limpio, la nueva normativa podía salvar muchas vidas. En ese momento pensaba que había mucho que podía hacerse para transformar el Estado regulador: fomentar la simplificación, generar *nudges*, aplicar soluciones novedosas, evitar efectos no deseados y sustituir los eslóganes y el dogmatismo por hechos y datos estadísticos como fundamento de la política en materia de regulación. Visto con perspectiva, estaba en lo cierto. Pero había muchas cosas que no sabía de la OIRA y mucho de lo que creía saber era sencillamente incorrecto.

Entusiasmado, acepté asumir la dirección de la OIRA. A primeros de enero, semanas después de la investidura, la Casa Blanca anunció que el presidente pretendía nombrarme para el cargo. Esperaba un nombramiento formal en pocas semanas con la posterior ratificación, de manera que pudiera ponerme a trabajar casi de inmediato. Qué ingenuo era.

Algunos sectores progresistas se mostraron bastante descontentos con la decisión del presidente, principalmente debido a mi pasión por el análisis de costes y beneficios y mis cautelas en relación con la regulación cara y excesiva. Muchos progresistas temían, y así lo hicieron constar públicamente, que yo supusiera un obstáculo a la necesaria protección que debe dársele a la ciudadanía. En una columna con un título que daba miedo («¿Cómo de antiregulación es el nuevo zar regulador de Obama?»), Frank O'Donnell, presidente de *Clean Air Watch*^{*}, afirmaba que los progresistas «habrían puesto el grito en el cielo» si un presidente republicano hubiera elegido a alguien de mi ideología. Insistió en que «no debían darme el visto bueno únicamente porque me hubiera nombrado Obama».

Por otra parte, cualquiera que hubiera sido nombrado por los demócratas para dirigir la OIRA estaba abocado a tener una relación problemática con los senadores republicanos. Los republicanos habían considerado durante mucho tiempo al director de la OIRA como el único capaz de frenar medidas caras, alocadas y destructoras de empleo. Inevitablemente temían que bajo la presidencia de los demócratas este freno resultara insuficiente (en 2011 la expresión «medidas destructoras de empleo» había calado en Washington hasta tal punto que llegué a preguntarme si la palabra «regulación» habría sido extirpada de la lengua inglesa y sustituida por ella).

2. LA AUDITORÍA DE LA VIDA**

Antes de que mi nombramiento pudiera someterse formalmente al Senado para su posterior ratificación sufrí la pesadilla conocida como proceso de veto***, que impli-

* *N. de los T.* Esta asociación tiene carácter no gubernamental y se autoproclama defensora de las leyes a favor de un aire más limpio. Además, en sus publicaciones y en su página web insiste en su carácter no partidista.

** *N. de los T.* Con este término el autor hace referencia a una obra de Caroline Righton del mismo nombre (en inglés *The Life Audit*) que no ha sido publicada en España.

*** *N. de los T.* En Estados Unidos se denomina así al «vetting» o «vetting process». Se trata de un

ca un cuidadoso examen, a cargo de la Casa Blanca, de la trayectoria de aquel que ha sido nombrado para ocupar un cargo público, incluyendo discursos, artículos, libros, vida personal e impuestos. Puede interpretarse como una auditoría de la vida realizada por un equipo de personas al que se le reconocen una serie de prerrogativas mucho mayores que las conferidas a la Agencia Tributaria. Tu vida entera es un libro abierto.

Desgraciadamente para aquellos que formaban parte del proceso de veto, había escrito un número incontable de discursos, más de cuatrocientos artículos y muchos libros. Aquellos que podían vetarme tenían que hojear miles de páginas para asegurarse de que no tenía nada escrito que fuera inexplicable o inaceptable. No tenía copias de casi ninguno de los discursos (normalmente sólo tomo algunas notas a mano) y no cabía esperar que nadie consultara cuatrocientos artículos, por lo que el proceso de veto no iba a ser especialmente divertido. Sin embargo, un pequeño e intrépido equipo lo hizo lo mejor que pudo. A pesar de que no encontró nada que me descalificara claramente, saltaron bastantes alarmas. Por ejemplo, había escrito sobre los derechos de los animales, sugiriendo que los abogados debían poder representar a animales maltratados para que éstos pudieran denunciar vulneraciones de las leyes contra el maltrato animal. También había dicho, y estaba grabado, que la caza deportiva debía estar prohibida (¡Ay!, lo sé, lo sé, es una mala idea. Ya lo sé, ya lo sé). Sin respaldar la idea, había comentado la posibilidad de aplicar una suerte de doctrina de la imparcialidad para internet, de forma que se obligara a las páginas web de contenido político a incluir enlaces a otras páginas con posiciones políticas enfrentadas (¡Ay!, otra vez. No apoyé esta medida, y de hecho más tarde la rechacé abiertamente, pero en todo caso era una mala idea). Había escrito sobre el aborto, el matrimonio homosexual, la pornografía, la clonación y las armas. Probablemente hice realidad los sueños de aquellos a los que les gusta que los nombramientos del presidente sean problemáticos.

Repasar todo esto fue penoso y agotador, pero la cuestión fiscal resultó ser todavía más complicada. No tanto porque esperara algún problema concreto, sino porque los cargos nombrados por el presidente tienen que dedicar mucho tiempo y esfuerzo (y dinero) a una investigación minuciosa para asegurarse de que no hay nada problemático en los años o incluso décadas pasadas. Los problemas fiscales han hecho descarrilar varios nombramientos por parte de ambos partidos, y mi historial fiscal fue objeto de un minucioso examen.

He aquí el problema: durante décadas, la posibilidad de que se produjera un error en alguna declaración, o incluso algo peor, era bastante alta. Imaginemos que hemos pagado impuestos desde 1980. Incluso si hemos sido cuidadosos y honrados, cabe la posibilidad de que en algún momento hiciéramos algo mal o por lo menos no enteramente bien. En ese caso, es posible que la Agencia Tributaria nos haya pedido que hagamos una liquidación complementaria, que no es para tanto, pero puede haber perjudicado seriamente las opciones de ser ratificado por el Senado.

procedimiento en virtud del cual aquellos que han sido nombrados (a nivel interno) para un cargo público se someten al control de un cuerpo con legitimidad democrática, que podrá ratificar (o vetar) su nombramiento.