

175

**REGULACIÓN ECONÓMICA. DESREGULACIÓN
Y REFORMA REGULATORIA DURANTE
LA DÉCADA DE LOS OCHENTA
Paul L. Joskow y Roger G. Noll
Diciembre, 1999**

DOCUMENTO DE TRABAJO 175
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD175.pdf>

REGULACIÓN ECONÓMICA. DESREGULACIÓN Y REFORMA REGULATORIA DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

**Paul L. Joskow
Roger G. Noll**

RESUMEN

Aproximadamente desde 1970 hasta 1990, la política de regulación federal de Estados Unidos experimentó un cambio profundo y de largo alcance. Inicialmente se expandió la regulación dramáticamente. Sin embargo, inmediatamente se produjo una contracción de la regulación económica. Los controles de los precios, los beneficios y la entrada de nuevas empresas en sectores como transporte, comunicaciones, energía y finanzas, o bien fueron eliminados o fueron dramáticamente suavizados. Este artículo examina la naturaleza, las causas y consecuencias de los cambios en la regulación económica en los años ochenta.

ABSTRACT

About 1970 until 1990, the federal regulatory policy in the United States experiences an deep and wide change. In the first place regulation was dramatically expanded. But immediately a contraction of economic regulation took place. Prince, benefits, and entry controls in sectors such as transportation, communications, energy, and finance, were removed or dramatically smooth. This paper analyses the reasons and consequences of the changes in the economic regulation in the eighties.

REGULACIÓN ECONÓMICA. DESREGULACION Y REFORMA REGULATORIA DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA *

Paul L. Joskow
Roger G. Noll

De acuerdo a la retórica política y periodística, los Estados Unidos descansan en una economía de mercado que asigna los recursos económicos. Así, las fuerzas de la oferta y la demanda, generalmente no afectadas por la intervención gubernamental, son percibidas como las que determinan las cantidades, las calidades y los precios de los bienes y servicios que se producen en la economía doméstica. Los orígenes de esta creencia probablemente recaigan en dos características distintivas de la economía estadounidense: (i) el desarrollo de la propiedad privada del capital, combinada con un sector público empresarial relativamente pequeño y (ii) la ausencia de un fuerte planeamiento económico centralizado. Sin embargo, esta creencia común es un mito desde hace mucho tiempo.

A través del derecho civil y la regulación, los gobiernos estatales y locales y el gobierno federal afectan sustancialmente a casi todas las industrias. El derecho civil limita los derechos de propiedad, define las obligaciones contractuales, y establece estándares de calidad para los bienes y servicios a través de las leyes. La política de regulación toma dos formas generales. La regulación "económica" controla los beneficios, establece precios y determina quien puede participar en un mercado o usar un recurso en particular. La regulación "social" controla la polución causada por los productos derivados de la producción, establece estándares de sanidad y seguridad para los productos y los centros laborales, restringe el contenido de la información brindada por los vendedores a través de la publicidad y otros medios, y establece requerimientos para proteger a los compradores de comportamientos fraudulentos, discriminadores o incompetentes de las firmas. Todas estas políticas afectan profundamente los precios, los costos, la calidad del producto, la dinámica de la competencia y la asignación de los recursos en la economía.

* Publicado originalmente en M. Feldstein (ed.) *American Economic Policy During the 1980s*. University of Chicago Press: Chicago, Il. Pp.367-452.

Aproximadamente, desde 1970 hasta 1990¹ la política de regulación federal ha experimentado un cambio profundo y de largo alcance. Este periodo está definido por la promulgación de los dos estatutos de regulación más significativos en materia económica de la historia nacional. Las Actas de Aire Limpio de 1970 y 1990. El acta de 1970 fue seguida por un periodo de cinco años en que se promulgaron normas que regulaban la seguridad y sanidad de los centros laborales, la calidad del agua, la sanidad de los productos, el precio del petróleo, el efecto ambiental de todo proyecto de construcción que requiriera la aprobación federal o el uso de los fondos federales, la sanidad de los productos destinados al consumidor, la administración de los fondos de retiro de los trabajadores, y el funcionamiento de los mercados de futuros. El efecto expreso de estas actas fue el de expandir la regulación dramáticamente -un cambio que es comparable, o que tal vez excede, a las políticas reguladoras promulgadas a mediados de los años 30 bajo la administración de Franklin Roosevelt, pero que fueron ejecutadas bajo la administración conservadora de Richard Nixon. Después de una década sin nuevos estatutos reguladores significativos, el Acta de Aire Limpio de 1990, nuevamente expandió la regulación ambiental promulgando nuevas y estrictas medidas que contemplan la lluvia ácida, las emisiones de los automóviles y los tóxicos aerotransportados.

No se había secado la tinta sobre los estatutos en expansión de la década de los setenta que regulan el medio ambiente, la salud y la seguridad, cuando la amplitud de la regulación económica empezó a contraerse. Los controles de los precios, los beneficios y la entrada de nuevas empresas en sectores como transportes, comunicaciones, energía y finanzas, o bien fueron eliminados o fueron dramáticamente suavizados. A principios de los ochenta, buena parte del sistema de regulación económica de la era Roosevelt había desaparecido; sin embargo, las reformas de la regulación social de la era Nixon permanecían firmemente en pie. Para fines de los ochenta se había acumulado una considerable experiencia sobre controles moderados de precios, ganancias y entrada. El espectro de la regulación se asomaba sobre algunas industrias.

Las razones, causas y consecuencias de las intervenciones regulatorias de carácter "microeconómico" han sido siempre tema de importantes disputas políticas e intelectuales.

¹ La selección de todas las fechas que demarcan un periodo es de algún modo arbitraria.

Los cambios dramáticos de política reflejan estas disputas. Este capítulo examina la naturaleza, las causas y consecuencias de los cambios en la regulación económica durante los ochenta. (El ensayo de Kip Viscusi en este volumen cubre la regulación ambiental, de la salud y de la sanidad).

Comenzamos con una discusión de las teorías económicas y políticas de la regulación económica. Luego resumimos los cambios más importantes en la regulación económica durante este período. Finalmente, ofrecemos nuestras conclusiones sobre qué variables económicas y políticas parecen ser las responsables de estimular el cambio de la regulación económica. Las industrias afectadas por la reforma de la regulación tienen diversas características, de modo que el hecho que los cambios ocurran prácticamente al mismo tiempo en tantas industrias es, casi seguro, más que una mera coincidencia. Sin embargo, las explicaciones simples a la pregunta de “¿por qué ahora?” son elusivas.

1. TEORÍAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LA REGULACIÓN DE PRECIOS Y ENTRADA

La tarea de las teorías de regulación económica es explicar y predecir qué mercados deben ser regulados y qué efecto se producirá. Cualquier teoría de este tipo debe tratar tanto con la esfera económica como con la esfera política del comportamiento humano. Presumiblemente, el desarrollo de un mercado genera el deseo de cambiar el comportamiento de aquellos que participan en él. Las acciones que cambian las intervenciones en el mercado son llevadas a cabo por los actores políticos: burócratas del servicio civil, representantes políticos (quienes administran las agencias reguladoras), el Congreso y el presidente (quien colabora en la legislación reguladora y en el presupuesto), y las cortes (quienes interpretan los estatutos y determinan la legitimidad de las decisiones de las agencias reguladoras). Así, la teoría de la regulación económica debe dar cuenta de por qué los eventos en un mercado conducen al acto político del cambio en las políticas.

La economía y la ciencia política ofrecen muchas explicaciones de los cambios en la política de regulación. Cada disciplina tiene una versión puramente normativa o de "interés público", que empieza con la proposición de que la política de regulación está diseñada para mejorar el bienestar público. Asimismo, las dos disciplinas contienen muchas teorías

"positivas" (i.e., puramente predictivas y libres de toda motivación normativa, aunque no libres de implicancias normativas). Empezaremos con las teorías normativas y luego describiremos las positivas (para una discusión más completa ver Noll [1989]).

1.1 Teoría Económica Normativa

El argumento económico tradicional del "interés público" para llevar a cabo la regulación de precios y entrada se basa en las fallas de los mercados no regulados que no pueden tener un comportamiento competitivo en determinadas circunstancias. Aunque el mercado puede fallar si los consumidores están mal informados, históricamente el "monopolio natural" o el "oligopolio natural" han sido los argumentos más importantes para la introducción de la regulación de precios y a la entrada (Schmalensee 1979). Específicamente, cuando la producción se caracteriza por economías de escala y costos hundidos significativos, la estructura, el comportamiento y el desarrollo del mercado pueden alejarse significativamente del ideal de competencia perfecta. Industrias con estas características evolucionarán "naturalmente" hacia monopolios u oligopolios, con consecuencias adversas sobre la eficiencia y la distribución. En términos dinámicos, en ausencia de regulación de precios y entrada, se dice que las industrias de este tipo se caracterizan por tener, al menos, uno de estos problemas: ingresos excesivos, duplicación costosa de instalaciones, explotación monopólica o precios inestables y "competencia destructiva," inversión excesiva para detener la entrada competitiva, y una variedad de fallas de desempeño.

Muchos ilustres economistas del siglo diecinueve y de principios del siglo veinte arguyen que, en industrias con estas características, el funcionamiento puede ser mejorado teniendo una sola firma que ofrezca el servicio y que supedita sus precios a la regulación del gobierno (Sharkey 1982, 12-28). Se ha argumentado que las restricciones a la entrada pueden asegurar que se alcancen los beneficios asociados a las economías de escala y que la regulación de precios basada en los costos puede trasladar las ganancias en eficiencia a los consumidores.

Desde la publicación del artículo original de George Stigler (1961), los economistas han desarrollado una literatura muy rica sobre el desarrollo de los mercados, en la que los

consumidores están poco informados. Aunque estos mercados son estructuralmente competitivos, algunas firmas pueden mantener precios monopólicos, y las firmas pueden ser ineficientemente pequeñas. Normalmente, la solución recomendada frente a este problema es establecer requerimientos de información, pero los productos sofisticados con características misteriosas, pueden requerir la regulación de precios para prevenir precios monopólicos.

Estas historias de fallas de mercado poseen muchos defectos, aún cuando se presenten como una teoría de la regulación económica o como una teoría política de la regulación. Primero, una vez que un grado significativo de imperfección en la información o economías de escala y costos hundidos son incorporados a los modelos económicos, los resultados se apartarán del ideal de la competencia perfecta. Pero estos modelos no proveen una forma clara de identificar a las industrias no reguladas cuyo desempeño sea lo suficientemente pobre como para justificar los controles de precios y entrada. Debido a que los mercados reales son de alguna manera de competencia imperfecta, el enfoque de las fallas de mercado puede dar argumentos para regular casi todas las industrias, si se asume que la regulación puede aminorar las imperfecciones de mercado sin mayores costos.

Segundo, la regulación de precios y entrada es también imperfecta. Los reguladores pueden estar mal informados acerca de los “costos eficientes” y de los precios “óptimos” de los servicios. Además, puede incrementar los costos, retardar el crecimiento de la producción y promover subsidios cruzados, afectando a algunos consumidores. Más aún, los procedimientos de regulación que apuntan a identificar los costos correctos, imponer precios adecuados y determinar el número óptimo de firmas, crean incentivos de producción ineficientes y pueden desalentar o distorsionar cambios tecnológicos, que podrían beneficiar a los consumidores. Como resultado, desde una perspectiva normativa, las decisiones que tienen que ver con la naturaleza y extensión de la regulación gubernamental deben evaluar los costos de la competencia imperfecta y los costos de la regulación imperfecta.

Tercero, aún en el caso que la regulación imperfecta sea menos costosa que la competencia imperfecta, los cambios que se producen sobre las condiciones de oferta y demanda pueden llevar a una conclusión diferente. Una regulación razonable hoy no

significa necesariamente que ella y las estructuras de mercado que regula deban asentarse por siempre. En muchos casos, los estatutos de regulación no sólo solicitan a sus ejecutores identificar mercados que son substancialmente de competencia imperfecta y a regularlos temporalmente hasta que la competencia pueda ser repuesta confiablemente, sino que, presumen un estado permanente de regulación. Por tanto, una desregulación significativa requiere de una nueva ley si se quiere que no sea sujeto de una revocación judicial.

Finalmente, los argumentos de fallas de mercado no explican la incidencia, la persistencia o la naturaleza de la regulación económica en muchas industrias. Es muy difícil defender el argumento de la eficiencia para justificar la regulación de: los precios del transporte de carga, de pasajeros y aéreo, los seguros de propiedad y contra accidentes, o la explotación de gas natural. Más aún, los procedimientos de regulación y sus resultados no son consistentes con la idea de que el propósito del proceso de regulación es simular los resultados hipotéticos de un mercado competitivo. Más que proteger los intereses de los consumidores frente a las firmas con poder monopólico, la regulación del gobierno muchas veces protege de la competencia a los productores ya establecidos y es utilizada para redistribuir los ingresos de un grupo de individuos a otro (Stigler 1971; Posner 1971).

El fracaso de la teoría económica normativa para explicar la política de regulación ha dado lugar a muchas teorías políticas de regulación. Algunas asignan un papel a los efectos de la eficiencia económica, pero otras los ignoran completamente. Aquí revisamos algunas de las más influyentes.

1.2 Cambio Ideológico

Ha empezado a ser común, especialmente en la prensa, referirse de manera general a los cambios en la regulación como *desregulación*, y desde entonces se ha convertido en sinónimo de algún tipo de liberalismo ideológico “para sacar al gobierno de las espaldas de la gente”. Estos cambios han sido atribuidos a la administración de Reagan, pues en primer lugar, son una consecuencia del cambio ideológico en la rama ejecutiva del gobierno federal. Hasta cierto punto, esta es una cuestión de política de “interés público”. Los ciudadanos cambiaron su visión sobre el papel del gobierno, adoptando una ideología más conservadora de libre mercado y en 1981 eligieron un presidente que llevó a cabo este

cambio de política. Esta visión es, en el mejor de los casos, simplista y muy probablemente esté errada.

Los cambios recientes en la regulación económica incluyen algunos ejemplos de una casi completa desregulación de precios, de la entrada y la calidad de los servicios (e.g., aerolíneas, carga pesada, ferrocarriles). Pero otros cambios han tomado la peculiar forma de una mixtura de regulación y competencia (e.g., telecomunicaciones, producción y transporte de gas natural) o de pasos preliminares para llevar la competencia a todos los rincones del mercado y a industrias integradas vertical u horizontalmente (p.ej., energía eléctrica). Sólo en un caso la agencia reguladora fue eliminada (aerolíneas); en todos los casos (incluidas las aerolíneas) la industria está en cierto modo regulada, aunque de acuerdo a criterios diferentes a los usados antes de fines de los setenta. Los recursos dedicados por el gobierno federal a la regulación económica se han reducido en algunas áreas (principalmente en transportes) pero, como se muestra en el cuadro 6.1, han estado relativamente estables o se han incrementado en otras.

Muchos de los cambios en la regulación económica se iniciaron antes de la administración Reagan. Más aún, las causas de estos cambios reflejan las acciones de los reguladores, legisladores, jueces, y presidentes de los dos partidos y todas las ideologías de los gobiernos federales y estatales. Así, estos cambios no reflejan meramente un súbito viraje ideológico de la rama ejecutiva del gobierno federal en cuanto a su visión de los puntos fuertes y débiles de la regulación de precios y entrada. Ciertamente, muchos de los cambios en la regulación económica empezaron durante la administración Carter y fueron iniciados por los demócratas liberales nombrados por él en las agencias de regulación económica. Por otra parte, el principal rival de Carter para la presidencia en el partido Demócrata era el Senador Edward Kennedy de Massachusetts, cuya defensa de la desregulación en las aerolíneas a mitad de los setenta es vista como uno de los pilares para el logro de las reformas en la regulación económica. Así, no es adecuado referirse a un movimiento genérico de desregulación o pensar en él principalmente como una consecuencia de la elección de Ronald Reagan. Las causas están bastante lejos de la ideología o el partidismo y son mucho más pragmáticas y complejas que el simple deseo de reducir el alcance del gobierno. Una consecuencia importante de este hecho es que no

parece probable que la salida de Ronald Reagan de la presidencia *per se* cause que estas reformas se eliminen.

Cuadro 1 Personal de algunas Agencias Regulatoras seleccionadas
(en equivalentes a tiempo completo)

Agencia	1970	1980	1985	1990
Junta Aeronáutica Civil – Civil Aeronautics Board (CAB) (aerolíneas)	686	753	0	0
Comisión Interestatal de Comercio – Interstate Commerce Commission (ICC) (ferrocarriles, carga pesada)	1,912	1,940	839	661
Comisión Federal de Comunicaciones – Federal Communications Commission (FCC) (telecomunicaciones)	1,645	2,156	1,828	1,839
Comisión Federal de Regulación Energética – Federal Energy Regulatory Commission (FERC) (gas natural, electricidad)	1,164	1,605	1,533	1,500
Corporación Federal de Depósitos y Seguros – Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	2,669	3,691	3,554	3,065
Contralora de Moneda – Comptroller of Currency	1,920	3,331	3,250	3,730
Comisión de Securities y Cambio – Securities and Exchange (SEC)	1,436	2,100	2,046	2,451
División Monopolio – Antitrust Division (DOJ)	595	939	649	623

Fuente: Warren y Chilton (1990).

1.3 Ideas y Tachos de Basura

Una segunda explicación política, que tiene grandes atributos humanistas, atribuye una influencia causal entre la manera como piensa la intelectualidad y la política del gobierno. Aunque los temas electorales son una cuestión política, la "teoría de las ideas" sólo les asigna un pequeño papel. Las elecciones simplemente fuerzan a los políticos a tomar acciones visibles para solucionar los problemas más importantes de la nación. En cambio, en la "teoría de la ideología," se asume que el electorado no está preocupado por cómo se está resolviendo el problema o que filosofía política está detrás de la solución, sino que quiere acciones y, después, avances visibles.

El papel de la élite intelectual -académicos, humanistas y periodistas que escriben en páginas editoriales y publicaciones de orientación política- es proveer las explicaciones y soluciones para lo que esta mal. En el caso de la regulación económica, la contribución específica, de los llamados "fastidiosos," fue la conocida literatura humanista que descubrió que las industrias reguladas eran ineficientes y protegían ciertos intereses. Con pocas e importantes excepciones, la fuente de esta nueva percepción sobre la regulación económica,

fueron los economistas, quienes, desde aproximadamente 1960 hasta 1975 produjeron los primeros estudios empíricos y teóricos serios que examinaban lo que la regulación hace en realidad en oposición a lo que la economía normativa decía que debía hacer. Sin embargo, no fueron los economistas sino los científicos políticos (Derthick y Quirk 1985) y los abogados (Breyer 1982; Levine 1981) quienes le atribuyeron a esta literatura la responsabilidad del cambio de la política.

La relación causal entre la élite intelectual y la acción política puede tomar dos formas: ideas puras o tachos de basura. La teoría de las ideas puras es esencialmente congruente con la teoría económica de la regulación. Esta argumenta que, de algún modo, los políticos no eran conscientes de que la política de regulación económica se había alejado enormemente de la norma de proteger a los consumidores de las imperfecciones del mercado. Así, una vez que los políticos se convencieron de que la literatura económica era correcta, respondieron cambiando la política. Esta versión de la teoría de las ideas, tiene básicamente la misma fragilidad que la de la teoría de la economía normativa, y es que no explica la regulación en el tiempo en que los estatutos de regulación fueron aprobados o asume una sustancial ignorancia de parte de los políticos que promulgaron estos estatutos. Por otro lado, si el punto legítimo de la regulación es remediar las fallas del mercado a favor de los consumidores, ¿por qué tomó tanto tiempo cambiar unos estatutos que tenían una inconsistencia patente con este objetivo? La teoría deja sin explicación la gran brecha entre la publicación de los hallazgos de las investigaciones y la reforma de política. El estudio crítico de Richard Caves (1962) sobre la regulación del tráfico aéreo y el estudio similar de John Meyer *et al.* (1959) sobre la regulación del tráfico de carga pesada y de ferrocarriles precedieron en más de cincuenta años una importante desregulación en estas industrias. Así mismo, en 1936, a mediados de la era en que muchos estatutos de regulación económica estaban siendo promulgados, Pendleton Herring, uno de los más distinguidos científicos políticos de su generación, observó que, en el proceso regulatorio, “el ambiente es distintivamente de especial interés” (1936, 183).

La versión de "tacho de basura" de la articulación causal entre el cambio de ideas y el de la política está prestada de una teoría propuesta por Michael Cohen, James March, y Johan Olson (1972) como una forma de entender todas las organizaciones que están fuera del mercado. La premisa es que los líderes de estas organizaciones probablemente no están

capacitados para entender las causas de los cambios substanciales en el ambiente de sus organizaciones debido a que, la mayor parte del tiempo, ellos supuestamente deben estar administrando una institución relativamente estable, y hasta inflexible. Más específicamente, es improbable que los funcionarios elegidos sepan mucho sobre los efectos de la regulación económica, y en relación a esto, sobre las consecuencias de cualquier otra política relativamente técnica de regulación -o sobre las causas de un nuevo problema social. Así, usualmente los funcionarios nombrados no están pensando seriamente sobre alguna política en especial, y los funcionarios de las agencias están dedicados a mantener el *status quo*.

Cuando se produce un *shock* externo, los funcionarios del gobierno buscan una solución pero no están seguros de cómo identificarla. Mientras tanto, de regreso a los pensamientos, los intelectuales van creando una variedad de nuevas ideas sobre las políticas y los problemas sociales más importantes. El *bote de basura* es una metáfora para la variedad de ideas-producto que están disponibles si los políticos las necesitan. En el caso que estamos tratando, el tacho de basura llamado *política económica* fue preparado sobre la base de hallazgos de investigación que tienen que ver con el funcionamiento de la economía doméstica, pero el componente especialmente grande e impresionante de "basura" fue el trabajo en la regulación económica. Los eventos instigadores fueron la estanflación de los años setenta o los shocks particulares a industrias específicas. Las respuestas iniciales fueron remedios tradicionales (estimulación fiscal y monetaria y controles de precios), pero, cuando éstos no funcionaron, los líderes políticos profundizaron en el tacho de basura. Encontraron que la regulación económica estaba causando ineficiencias en las industrias de infraestructura, así que les pidieron a algunos productores de basura que reformaran el sistema. El hecho que la regulación económica no podría haber sido la causa de la estanflación estaba en un sentido fuera de foco: era tiempo de tomar acciones que pudieran mejorar la eficiencia económica, y los expertos casi concordaban enteramente en predecir que la reforma económica tendría este efecto.

La crítica obvia al modelo del bote de basura se basó en que las visiones de los economistas sobre la política microeconómica (agricultura, energía, comercio, cuidado médico, etc.) usualmente involucran el propósito de un mayor liberalismo, pero es sólo en la regulación económica -ni siquiera en la regulación social- en la que las recomendaciones

de los economistas son seriamente consideradas. La teoría tiene una respuesta a esta crítica: otras ideas fueron extraídas del bote de basura cuando emergieron las crisis de la balanza comercial, de la agricultura, de la energía y del medio ambiente. Pero esta explicación no es muy satisfactoria, aunque cierta, porque implica una impredecibilidad irracional del cambio político. Así mismo, la explicación es tautológica, pues cualquier cambio de política debe haber sido la idea de alguien, confirmando así la teoría. Además implica que los hacedores de política son incapaces de aprender de las experiencias pasadas generalizando los éxitos y las fallas, aún si inicialmente la selección de políticas era aleatoria.

Sin embargo, no podemos negar que, si la investigación sobre la regulación económica hubiera alcanzado conclusiones más favorables, la historia del cambio en la política hubiera sido diferente. Tampoco podemos escapar al hecho de que muchas de las contribuciones a la literatura humanista sobre la regulación económica sirvieron a las agencias reguladoras y estimularon la reforma regulatoria.

1.4 Sesgo de los Grupos de Interés

La teoría positiva (no normativa) predominante de la regulación esta basada en el dominio que poseen en el proceso político los intereses particulares organizados. El punto base de la teoría son los factores que causan que los ciudadanos se movilicen para influenciar la política pública. La teoría asume que los políticos están motivados a ganar la reelección y para lograr eso adoptan políticas que causarán que sus electores voten por ellos o que generarán ganancias para la campaña. Un problema para el político es que un votante casi no posee poder y por lo tanto tiene poco incentivo para votar o incluso para saber qué políticas caracterizan a un candidato (Downs 1957). Pero existen grupos de ciudadanos que están organizados para varios propósitos no políticos, generalmente en empresas, asociaciones de comercio, sindicatos, y otros grupos de acuerdo con sus intereses económicos (Olson 1965; Moe 1980). Las agrupaciones económicas pueden, de manera fácil y barata, formar las bases para las negociaciones con los políticos a fin de tener políticas públicas favorables a cambio de apoyo político. Dado que los ingresos de una persona son una parte importante de la vida, y dado que el gobierno tiene un efecto importante sobre la distribución del ingreso, las organizaciones económicas tienen incentivos para participar en política. Más aún, cuando los ciudadanos se organizan en

grupos de interés económico obtienen el poder que antes no tenían pues sus votos y contribuciones pueden convertirse en un factor significativo en una elección. Por supuesto, no sólo los grupos de interés económico pueden ser influyentes, otras instituciones como las iglesias, grupos de afinidad para diversión (p.ej., el Club Sierra o los Ducks Unlimited), los gobiernos locales y estatales también son potenciales contrapartes para establecer negociaciones con lo políticos.

La teoría de los grupos de interés predice que la regulación económica está instituida en respuesta a la demanda de los intereses organizados para cambiar las reglas del mercado que les conferirán beneficios económicos, a expensas de los grupos que son afectados por las reglas del mercado pero que no están lo suficientemente organizados como para contrapesar esta influencia en la política (Stigler 1971; y Peltzman 1976). Así, la regulación económica debería beneficiar a la industria regulada (tanto los beneficios como las condiciones laborales para los empleados sindicalizados), a las industrias ofertantes, y a algunos grupos de consumidores que están organizados de acuerdo a sus intereses económicos, a expensas de los ofertantes, (p.ej., empleo no sindicalizado) y los consumidores (p.ej., consumidor típico), que no están bien organizados.

La teoría de los grupos de interés tiene varias predicciones sobre la naturaleza de la regulación. Primero, predice subsidios cruzados entre los servicios y productos regulados que generalmente trabajan a favor de vendedores organizados y a expensas de los no organizados. Segundo, las industrias relativamente competitivas ofrecen mayores oportunidades para la creación y redistribución de rentas que los monopolios. En el primer caso, la regulación puede retardar la entrada y llevar a precios de colusión, creando mayores beneficios para las empresas antiguas. También puede disipar algunos de estos beneficios imponiendo precios altamente favorables para los grupos de consumidores bien organizados. Luego, la regulación monopólica debería ser rara, surgiendo sólo cuando el monopolio o es natural y enfrenta la entrada competitiva, o cuando la regulación es demandada por los intereses organizados de compradores y vendedores que buscan limitar el poder del monopolio. El último caso difiere del enfoque de la economía normativa pues no predice que los consumidores ordinarios se beneficiarán de la regulación.

De acuerdo a la teoría, las causas de la desregulación son los factores que hacen que la regulación sea lo suficientemente perjudicial para algunos intereses organizados, esto es que considerando el costo de participar en el proceso regulatorio y político estos intereses creen estar mejor sin regulación (Peltzman 1989). Por ejemplo, si la demanda por servicios de regulación se vuelve más elástica, hay menos renta monopólica que extraer y por lo tanto menos beneficio neto que conferir a los intereses organizados. De forma alternativa, debido a cambios tecnológicos, los grupos de compradores y vendedores preferirán integrarse verticalmente, antes que comprar servicios regulados, pero están impedidos de hacer esto por la regulación de barreras a la entrada. De otro lado, debido a cambios en el ingreso o en el patrón de la demanda, todos los participantes de un mercado regulado podrían organizarse, sin dejar ninguna fuente de beneficios para ser distribuida entre los intereses organizados. Entonces la regulación costosa no generará ningún beneficio compensatorio para los grupos organizados, y ellos se beneficiarán eliminándola. Finalmente, otra vez, debido a un cambio tecnológico o de demanda, una industria que una vez temió la entrada puede volverse un monopolio natural. Si esto sucede, la regulación ya no es necesaria para mantener los beneficios monopólicos y así ya no será favorable para las firmas existentes. Así, si la reforma de la regulación economía es consistente con la teoría de los intereses de grupo, deben ser observables algunos hechos específicos sobre quien estuvo a favor o en contra a la desregulación y quien se benefició y quien perdió cuando ésta llevó a cabo la liberalización.

Existen razones como para dudar que la teoría de los intereses de grupo sea una explicación completa de los cambios de política económica. Evidentemente buena parte de la participación política tiene lugar más allá de las actividades de los grupos organizados. No obstante la obvia y creciente importancia de los comités de acción política en el financiamiento de campañas electorales, lo que definitivamente refleja la organización de intereses especiales, la mayoría de las contribuciones para estas campañas aún viene de los individuos. Asimismo, los voluntarios en las campañas son principalmente individuos altamente motivados, y no grupos organizados. Además, los intereses económicos son difícilmente la motivación que está detrás de numerosas organizaciones políticas, como la Liga de Mujeres Votantes o las organizaciones de “base” dentro de los partidos políticos. Así, al menos algunos ciudadanos parecen estar interesados en la política debido a causas diferentes al del interés propio y no están apartados de la participación política activa por

la falta de poder individual. Sin embargo, faltaría comprobar si alguna de estas influencias juega un papel sustancial en la reforma de la regulación económica.

1.5 Gestión Político-Empresarial

La teoría de los empresarios de la política se enfoca en los candidatos para cargos gubernamentales, antes que en los grupos de interés, como un vehículo de la organización de los ciudadanos para participar en el sistema político. Si un grupo no organizado de ciudadanos es afectado por una política, el político puede proporcionar al grupo recursos que los motiven a expresar sus opiniones políticas en el proceso electoral. Los candidatos políticos, y más aún, aquellos que se encuentran en el poder, disponen de considerables recursos para comunicarse con los electores y claro está, reciben publicidad gratuita en los medios de comunicación. Si los políticos pueden dar un mensaje que sea atractivo y persuasivo y por lo tanto convencer a algunos votantes no organizados de que una determinada política es dañina, ellos obtendrán apoyo político adicional.

Desafortunadamente, la teoría de la gestión político-empresarial no predice exactamente cuáles de los grupos no organizados serían el foco de las actividades políticas. Ciertamente, la predicción primaria es la imposibilidad de predecir. La teoría de la democracia basada en la regla de la mayoría, que empezó con el trabajo original de Kenneth Arrow (1951) y que culminó con los resultados desalentadores de Linda Cohen y Steven Matthew (1980), estableció que, en general, una serie de votos mayoritarios podría producir, literalmente, cualquier política técnicamente factible. No importa cual sea la política del régimen existente, otra política puede obtener apoyo de la mayoría. De esta manera un empresario de la política puede seleccionar entre un gran número de estrategias para acabar con el *status quo*. Consecuentemente, las metas de las habilidades empresariales de los políticos son predecibles, sobre todo, las preferencias políticas personales de los políticos y los costos relativos al organizar diferentes coaliciones opositoras.

A diferencia de la organización de los intereses económicos, la gestión político-empresarial no deja a los consumidores no organizados (o a los trabajadores no sindicalizados) sin representación efectiva. En el caso de la regulación económica, la teoría

de la gestión político-empresarial es consistente con (o predice) una base populista del movimiento de reforma regulatoria². Uno puede observar que la desregulación es dirigida por interlocutores autonombrados por los consumidores, quienes sufren los costos de una política de regulación que favorece a ciertos intereses económicos organizados. Más aún, la teoría de la gestión político-empresarial es también consistente con una política de regulación inestable, alternando entre la protección de intereses organizados y el logro de la eficiencia económica, debido a que ambas políticas con la dirección correcta pueden anular a la otra cuando ésta es el *status quo*.

Una crítica importante a esta línea de teorización es que está terminantemente en contradicción con la estabilidad observada de las políticas. Después de todo la regulación económica estuvo en vigor por décadas antes de que fuera liberalizada. La respuesta a esta crítica es que, sabiendo que la regla de la mayoría es inestable, los políticos hicieron que cambien los impedimentos institucionales para que la política sea insensible a este tipo de ataques. La idea, llamada *equilibrio de estructura inducida (structure-induced equilibrium)*, es que las agencias y el Congreso están organizados para dar a cada socio de una coalición ganadora, un veto sobre futuros cambios políticos (Shepsle y Weingast, 1981).

Así, una política puede cambiar solamente si un miembro de la coalición que la promulgó ya no está representado en el Congreso o en la agencia que fue creada para velar por sus intereses, o si modifica las preferencias de política en una forma que es aprobada por los miembros de otra coalición. Así, la organización de nuevos intereses en la política de regulación económica no producirá cambios de política a menos que las circunstancias se hayan modificado de tal modo que esta nueva organización pueda evadir los vetos.

En el Congreso los vetos fueron creados por los comités. Toda la legislación se remitía a las comisiones, las que eran responsables de dominios políticos particulares. Usualmente, un proyecto de ley no será promulgado hasta que su comisión pertinente lo haya aprobado; sin embargo este proceso puede ser interrumpido por un traslado a otra comisión o mediante una petición de exoneración para llevar el tema al poder legislativo.

² Para una interpretación del surgimiento de la oposición política al esclavismo, como un ejemplo de política empresarial, ver Riker (1982, cap.8,9).

En la regulación económica a menudo las comisiones pertinentes las conforman las Comisiones de Comercio la Cámara de Representantes y del Senado. Una forma que la gestión político-empresarial desestabilizadora podría tomar, es simplemente pasar por alto a la Comisión de Comercio o amenazar con pasarla por alto, y obligarla de este modo a aprobar un proyecto de ley, con el que no está muy de acuerdo, pero que prefiere a lo que hubiera sucedido si se la hubiera pasado por alto. Sin embargo, estas alternativas son costosas. Requieren que el Congreso ignore las comisiones especializadas, lo que reduciría el incentivo de las comisiones pertinentes para llegar a especializarse en un área particular de política. Similarmente, si una comisión pasara por alto a la otra, puede estar sujeta a represalias. Debido a que los miembros del Congreso son típicamente asignados a comisiones sobre la base de sus preferencias, pasar por lato a otra comisión generalmente significa arriesgar una posición de más valor a fin de influenciar en una política de menos valor. Consecuentemente, pasar por alto a una comisión, debe darse en casos excepcionales, solamente cuando existe un alto nivel de desagrado con una política. De este modo, ningún político podría tener incentivos para organizar un grupo que ataque y cuestionar una política, a menos que estas condiciones se satisfagan. Así, uno podría esperar que un modelo de "gestión político-empresarial" explique la reforma regulatoria, sólo si el descontento público con la política regulatoria fuera bastante elevado.

1.6 Función de las Teorías

El objetivo principal de resumir las principales teorías sobre las políticas regulatorias es estructurar nuestro análisis acerca de como se produjo el cambio y que consecuencias surgieron de éste. Todas estas teorías nos revelan donde podemos buscar apoyo político para la liberalización de las regulaciones económicas y, por otro lado, nos ofrecen predicciones alternativas de como la liberalización debió haber afectado los precios, los costos y la calidad de los servicios, en los sectores regulados. Con estas ideas en mente, podemos dedicarnos a la descripción de los orígenes y los efectos de los cambios en la regulación económica.

2. REVISIÓN DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y SU REFORMA

Virtualmente cada sector económico que estuvo sujeto a regulación económica antes de 1975, ha experimentado cambios muy significativos en la naturaleza y la amplitud de la regulación. Estos cambios tuvieron efectos muy importantes en la estructura de las industrias, los niveles de precios, los costos y la productividad. Las industrias en las que se presentaron cambios en las regulaciones económicas son las aerolíneas, el transporte pesado, el transporte público, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la producción y el transporte de gas natural, la televisión por cable, la banca y los servicios financieros, la energía eléctrica y los seguros de propiedad y de responsabilidad civil. Estas industrias varían en estructura, comportamiento, naturaleza de la regulación, y distribución de las responsabilidades entre las autoridades reguladoras federales y estatales. También existen amplias variantes en los motivos principales, causas, y consecuencias de los cambios regulatorios en estas industrias. El cuadro 2 proporciona alguna información general acerca de las industrias, que en su mayoría fueron afectadas por los cambios en las regulaciones económicas. Una revisión breve y necesaria de los cambios en la naturaleza de la regulación que se llevaron a cabo en la industria aérea, el transporte pesado, las telecomunicaciones, los seguros, la banca y la industria del gas natural demuestran cuan diversas son las razones fundamentales, causas y consecuencias asociadas con estos cambios.

2.1 Aerolíneas y Transporte Pesado.

Las aerolíneas y la industria del transporte pesado fueron los casos más claros de una casi total regulación de precios y entrada (discutiremos en detalle el caso de la industria aérea). Hasta el año 1977 las tarifas aéreas y las estructuras de las rutas estaban severamente reguladas por la Junta Aeronáutica Civil (CAB, por su nombre en inglés) y de modo similar el transporte pesado estuvo regulado por la Comisión Interestatal de Comercio (ICC, por su nombre en inglés) (Joskow and Rose 1989, 1469-73). Frecuentemente, se autorizaba a que los competidores ofrecieran sus servicios en rutas específicas, pero la competencia de precios estaba impedida por la regulación de precios, basada en costos promedio de toda la industria. La investigación teórica sobre las regulaciones en estas industrias, llevada a cabo en la década de los sesenta y a principios de

Cuadro 2 Reforma Regulatoria y Deregulatoria durante la década de los ochenta

Industria	Agencias reguladoras Principales	Cambios en la regulación	Fuente de los cambios en la regulación
1. Aerolíneas	CAB	Deregulación de precios y entrada	a) Iniciativas CAB b) Acta de Deregulación de Transporte Aéreo de 1980 c) Políticas antimonopolio
2. Carga pesada	ICC, agencias estatales	Deregulación de precios y entrada	d) Iniciativas ICC e) Acta de Empresas de Transporte de 1980
3. Ferrocarriles	ICC	Flexibilidad de precios, fácil salida, fusiones	f) Iniciativas ICC g) Acta 4R de 1976 h) Acta Ferroviaria de 1980 i) Presiones económicas y competitivas
4. Telefonía	FCC, agencias estatales	Reestructuración de la industria, flexibilidad de precios, fácil entrada, regulación por incentivos	j) Iniciativas de la agencia k) Caso federal antimonopolio l) Presiones competitivas
5. Gas natural	FERC, agencias estatales	Separación de los ofertantes de gas, deregulación de los precios en el campo, revisiones contractuales	m) Acta de Política del Gas Natural de 1978 n) Acta para el Uso de Combustibles de 1978 o) Shocks exógenos p) Iniciativas FERC q) Iniciativas de las comisiones estatales
6. Electricidad	FERC, agencias estatales	Entrada en la red de generación, competencia en la red de generación, políticas específicas	r) Acta de Política Regulatoria de las Empresas de Servicios de 1978 s) Presiones económicas inducidas por la regulación t) Presiones competitivas u) Presiones ambientales v) Iniciativas legislativas y reguladoras estatales
7. Seguros de propiedad y responsabilidad civil	Agencias estatales	Mayor regulación de precios	
8. Televisión por cable	Municipalidades, FCC	Deregulación de precios	w) Acta de Televisión por cable de 1984 x) Iniciativas FCC
9. Banca	FSLIC, FDIC, Contralora de la Moneda, Reserva Federal	Deregulación parcial de las carteras de inversión, los servicios de depósitos y las tasas de interés	y) Acta de deregulación de las Instituciones Depositarias de 1980 z) Acta Depositaria de Gran-St. Germain de 1982 aa) Reforma de las Instituciones Financieras, Acta de Recuperación y Cumplimiento de 1989

los setenta, llegó a la conclusión de que las regulaciones incrementaban los costos y precios, distorsionaban el cambio tecnológico, originaban una excesiva calidad de servicios como consecuencia de la no-competencia en precios junto con precios muy altos e implicaban subsidios cruzados significativos entre distintas clases de consumidores (Joskow y Noll 1981, 4-10; Joskow y Rosa 1989, 1469 - 73, 1480 - 86). Además, la investigación sugiere que esas industrias no tuvieron fallas de mercado muy extendidas y que fueron o pudieron ser estructuralmente competitivas y, en ausencia de restricciones regulatorias, podrían comportarse y desarrollarse al menos tan bien como muchas otras industrias que no estaban sujetas a regulaciones de precios y entrada.

El origen y la persistencia de las regulaciones económicas en estas industrias fueron atribuidas por los estudiosos de la regulación, al propósito de servir intereses particulares. Las empresas establecidas estaban protegidas de la competencia. El trabajo organizado pudo hacer uso de la regulación proteccionista para prevenir la competencia de nuevos proveedores no sindicalizados y para alcanzar salarios supracompetitivos y normas laborales atractivas. Algunos grupos de consumidores obtuvieron subsidios a través de su influencia política durante el proceso regulatorio.

Muchos economistas consideran la desregulación completa de precios y de entrada junto con la aplicación de sanciones convencionales antimonopólicas, como deseables desde la perspectiva de la eficiencia (Joskow and Noll 1981, 4-10). No obstante, los economistas también creyeron que debido a los sustanciales intereses financieros de los grupos bien organizados en mantener estatus quo, así como a la naturaleza difusa de los costos impuestos a muchos consumidores a causa de la desregulación, ninguna de estas industrias era un probable candidato para la desregulación (Kehn 1983). Sin embargo, durante la administración Carter los reguladores establecieron que la CAB y la ICC debían promover agresivamente el uso de la autoridad estatutaria existente para flexibilizar sustancialmente los precios y la entrada (Bailey, Graham y Kaplan 1985; Khan 1979; Keeler 1983). Paso seguido, el Congreso promulgó los estatutos que ponían en claro la legalidad de los esfuerzos de la CAB y del ICC, para flexibilizar o desterrar las regulaciones de precios y entrada y animó a estos organismos a proseguir con las iniciativas de desregulación. El Acta de Desregulación del Transporte Aéreo de 1978 estableció medidas estatutarias transitorias, que naturalmente condujeron a la desregulación completa

de precios y entrada y la disolución de la CAB. El Acta de Empresas de Transporte de 1980 daba a la ICC una clara autoridad estatutaria para rebajar las restricciones en precios y entrada y para fomentar la competencia en el transporte pesado, a pesar de que la ICC conservó su autoridad para regular los precios y entrada bajo un estándar de interés público, que es más consistente con la promoción de la competencia que con la protección de los competidores ya establecidos .

Las iniciativas de desregulación en las industrias aéreas y de transporte pesado no fueron parte de un “paquete” ideológico que promovía una menor regulación gubernamental y una mayor confianza en los mercados desregulados. Esto tuvo lugar durante el período de rápida inflación e inestabilidad en los mercados mundiales de energía y fue promovido como componente de una estrategia contra la inflación. Las industrias sujetas a la regulación y las organizaciones sindicales se oponían a la desregulación. Las iniciativas de desregulación se efectuaron a través de reuniones de los miembros de las comisiones de la CAB y de la ICC ya orientadas hacia la desregulación y del uso del proceso administrativo para flexibilizar la regulación de precios y entrada. La desregulación administrativa estuvo seguida rápidamente por una legislación que no sólo proporcionó una clara autoridad estatutaria para reglas de precios y entrada más flexibles, sino que articuló una preferencia en el Congreso por menos regulación y más competencia. Los actores principales en los organismos reguladores bajo la administración Carter veían a la desregulación como deseable, ya que las características económicas *específicas* de esos mercados hacían de la competencia un resultado probable. Ellos creían que la regulación de precios y entrada no sólo fue innecesaria sino que fue la causa de un desempeño más pobre que bajo competencia. El hecho de que las aerolíneas y el transporte pesado estuvieran mayormente regulados por organismos federales, con poca participación a nivel estatal en la regulación de precios y entrada (más en el sector del transporte pesado), también significó que la desregulación pudo proseguir como una iniciativa nacional sin requerir que 50 estados implanten políticas complementarias.

La regulación en el sector aéreo y en el transporte pesado difieren considerablemente en los años antes de la desregulación. Los cambios en la ICC a fines de los setenta fueron cataclísmicos, en el sentido, que este organismo se había aferrado tenazmente a la necesidad de una regulación detallada y opresiva en el sector del transporte

pesado hasta el final. Los funcionarios designados por Carter realmente revolucionaron la ICC. En la CAB, los cambios fueron algo más evolutivos. A principios de la década de los setenta, este organismo intentó reformar las reglas de fijación de precios dentro del contexto de una regulación económica continua en una notable decisión; cuando la Encuesta Nacional de Tarifas de Pasajeros - Domestic Passenger Fare Inquiry (DPFI). La DPFI intentó establecer tarifas más acordes con los costos y permitió que algunas tarifas elevadas, siguieran en vigencia (Breyer 1988, 211-12). Sin embargo, entre 1970 y 1974, la CAB administró una “vía moratoria,” bajo la cual se rehusó a oír solicitudes aún de aerolíneas, que ofrecían nuevas rutas. Esto estimuló a las aerolíneas a ponerse de acuerdo en limitar el número de vuelos en cada ruta (Breyer 1982, 208-9). Se introdujo flexibilidad de precios adicionales durante la administración de Ford, permitiendo que las aerolíneas empleen una variedad de descuentos especiales. En audiencias llevadas a cabo en el Senado en 1976, el presidente de la CAB testificó que el Directorio apoyó, de manera unánime, la reducción sustancial en su control sobre precios y entrada. Aunque la desregulación real no se presentó hasta después que el presidente Carter fuera elegido, los representantes de Carter introdujeron una agencia en la que ya habían algunas iniciativas para la liberalización del rígido sistema de regulación.

Obviamente, las diferencias entre la ICC y la CAB no reflejan ninguna opinión consistente sobre la regulación económica en industrias estructuralmente competitivas. La experiencia de la CAB precedió cualquier surgimiento concebible de fervor ideológico por la desregulación. La simpatía por la desregulación en el sector aéreo empezó a cristalizarse después de que el presidente Ford pidiera al Congreso establecer una Comisión Nacional de Reforma Regulatoria en 1974. Se fortaleció con las audiencias de Kennedy, en las que el joven senador de Massachussets precedió una revisión altamente crítica sobre las políticas anti competitivas de la agencia (U.S. Senado 1975, Breyer 1982). Pero refiriéndonos a lo dicho por Derfhick y Quirk (1985), una de las razones para las reformas de la CAB a principios de los años setenta, fue el esfuerzo por responder a las críticas que sobre la agencia había formulado la literatura económica. Además, como lo describen George Douglas y James Miller (1974), quienes participaron en el DPFI, los análisis económicos jugaron un papel significativo en la reforma de los precios. Porqué aparentemente la economía influenció primero a la CAB y no a la ICC, sigue siendo un misterio.

2.2 Telecomunicaciones

Mientras que las aerolíneas y el transporte pesado estuvieron regulados principalmente por organismos federales, la industria telefónica estuvo sujeta a fuertes regulaciones tanto por los organismos federales como la Comisión Federal de Comunicaciones - Federal Communications Commission (FCC), como por los estatales. En principio, la división entre las responsabilidades estatales y federales en las telecomunicaciones se basaron en las diferencias entre el uso interestatal e intraestatal de la red de telecomunicaciones. A menudo esta distinción es bastante difusa en la práctica; en consecuencia, la división entre problemas estatales y federales con el propósito de regular precios, entrada y la disponibilidad del servicio, enfrenta problemas especiales.

Primero, la red de comunicaciones se caracteriza por costos comunes y conjuntos. Las llamadas interestatales e intraestatales utilizan los mismos equipos de conmutación y transmisión que constituyen la red de interconexión local. Como resultado, la asignación de costos entre las jurisdicciones federal y estatal es inherentemente arbitraria y crea una oportunidad natural para un comportamiento rentista.

Segundo, hasta la década de los ochenta, la industria telefónica estuvo dominada por una compañía integrada verticalmente y horizontalmente (AT&T). Como resultado, sus actividades abarcaron todas las jurisdicciones regulatorias, y su dimensión, sofisticación y complejidad fueron enormes comparadas con los recursos de cualquiera de sus reguladores. Así, la AT&T era difícil de regular por una única agencia.

Tercero, luego de la segunda Guerra Mundial se produjeron cambios significativos en la tecnología de conmutación, transmisión y equipos terminales para el usuario. Estos cambios hicieron que la tecnología de telecomunicaciones convergiera hacia las tecnologías de microelectrónica y computadoras, y por lo tanto dio a las firmas de esta industria oportunidades potenciales para competir en las telecomunicaciones. Además, el cambio tecnológico ayudó a reducir la importancia de la escala económica en la industria. Esto produjo que las firmas nacientes creyeran que un diseño de sistema diferente, con una forma de administración diferente, podría otorgar productos mejores o de menor costo que los ofrecidos por AT&T. En su mayoría, estos cambios causaron un gran efecto en los

sectores de la industria bajo la jurisdicción federal. Hasta 1980 aproximadamente, el progreso más lento se produjo en las líneas que conectaban a los usuarios locales, que dan cuenta de más del 60% de los costos de las compañías locales de teléfono.

Cuarto, los reguladores estatales y federales fomentaron algunas entradas fijando precios para efectuar subsidios cruzados. Debe haberse atraído algunas entradas competitivas, y no porque los proveedores pudieran dar un servicio de menor costo o de mejor calidad que la AT&T, sino porque los reguladores fijaron algunos precios muy altos³. Del mismo modo al poner otros servicios a precios demasiado bajos, los reguladores deben haber impedido las entradas, donde estaban aseguradas. El efecto neto de la estructura de precios, fue que los servicios federales subsidiaron a los servicios estatales.

Quinto, cuando empezó la reforma, se creyó que la reforma regulatoria que impulsara la eficiencia requeriría más que una simple desregulación de precios y entrada. El ámbito local continúa siendo un monopolio regulado por el Estado, por lo menos para las residencias y los pequeños negocios. En la larga distancia, la estructura de mercado más plausible es el oligopolio natural, pero por algunos años se espera que siga en dominio de una sola firma, la AT&T. Al menos, por un tiempo la desregulación económica de la larga distancia fue improbable, a pesar de ser atractiva en los noventa. Un comportamiento competitivo es más probable en otros segmentos de la industria telefónica, pero a causa de la dimensión de AT&T se vio la necesidad de un período de transición, que permitiera desarrollar suficientes restricciones competitivas.

Finalmente, se pensó que la promoción de la competencia en segmentos donde ésta pudiera ser efectiva - equipo y servicios de larga distancia - estaba reprimida por la estructura vertical de la industria telefónica, especialmente una en la que un único proveedor abastece a casi todo el servicio local. De acuerdo con este enfoque, promover la competencia requiere de cambios estructurales en la industria, en parte debido a que la

³ En los comienzos de la competencia de larga distancia, los operadores especializados no pagaron parte de sus ganancias a las compañías telefónicas locales como sí lo hizo la AT&T. Así, la FCC adoptó un sistema de precios arbitrario y complicado para el acceso local a todos los operadores. Estos precios dependían de la forma del acceso local de cada operador y fueron menores para los competidores de AT&T, ya que su acceso era peor. Hoy en día, se paga un precio homogéneo por un acceso de determinada calidad.

coordinación de las reformas regulatorias estatal y federal de un monopolio verticalmente integrado podría ser lenta y difícil.

Debido a que el enfoque estructural prevalecía, la reforma regulatoria en las telecomunicaciones se vio afectada tanto por las iniciativas regulatorias como por la posición antimonopolio del gobierno federal, que dio paso a una reestructuración completa de la industria telefónica en 1984. Nuevos participantes y grupos de consumidores que se beneficiaron gracias a estas políticas llegaron a conformar una fuerza política importante que continuaría la reforma dentro del proceso regulatorio, las cortes y los poderes legislativo y ejecutivo.

Mientras tanto, la mayoría de autoridades reguladoras estatales tuvieron un papel pequeño y a veces contraproducente en los esfuerzos por una reforma regulatoria en esta industria. Los que se beneficiaron más con el subsidio cruzado fueron los consumidores de servicios básicos de localidades pequeñas y áreas rurales, un servicio regulado por los estados (Noll y Smart 1990). La competencia amenazaba estos subsidios cruzados y también amenazaba con causar que los reguladores estatales tuvieran que incrementar los precios considerablemente. No fue sorprendente que a la mayoría de reguladores estatales no les gustase este proyecto y se opusieran a la liberalización.

El punto clave en el desarrollo de la política de telecomunicaciones, es que es difícil distinguir una decisión que por si sola introdujo la competencia. Más que todo, las decisiones tomadas por la FCC fueron influenciadas por el progreso tecnológico y por el hecho de que mucho de este progreso vino del exterior, de compañías que quisieron y fueron capaces de enfrentar a la AT&T en algunos mercados. Y más que otras organizaciones, a lo largo de su historia la FCC ha sido un regulador reactivo. Los economistas no participaron de los estudios empíricos sobre regulación en las telecomunicaciones, a pesar de haberlo hecho en el transporte y la energía⁴. Y a diferencia de las aerolíneas y el transporte pesado, la reforma regulatoria en el sector de las telecomunicaciones se llevó a cabo sin ninguna acción legislativa. En efecto, la principal

⁴ Casi todos los estudios se concentraron en la magnitud de las económicas de escala en la industria, y este trabajo produjo resultados bastante ambiguos (ver Fuss 1983).

amenaza legislativa fue revertir tanto la liberalización de la FCC como el caso antimonopolio. En 1976 y 1981 la AT&T, con ayuda de los funcionarios del ejecutivo, quienes desaprobaban los actos de la FCC y del Departamento de Justicia, estuvieron muy cerca de la obtención de legislación que establecía por Ley el status de monopolio (ver Termin y Galombos 1987). Luego, en 1986, el Congreso estuvo solamente a un voto en el Senado, de revertir el movimiento de la FCC para la eliminación de los subsidios cruzados en la estructura de precios de la AT&T. No se necesita saber mucho acerca de legislación para darse cuenta que la reforma regulatoria en las telecomunicaciones fue mucho más inestable políticamente, que la desregulación en las aerolíneas y el transporte pesado.

2.3 Gas Natural

Como en los teléfonos, la industria del gas natural ha estado sujeta a una fuerte regulación tanto por reguladores federales como por los estatales. Y, como en los teléfonos, los reguladores federales (la Comisión Federal de Regulación de Energía - Federal Energy Regulatory Commission [FERC] y su predecesor, la Comisión Federal de Poder - Federal Power Commission [FPC]), las cortes y el Congreso de los Estados Unidos han jugado un papel dominante en el cambio de la política regulatoria y la estructura de la industria. A diferencia de la industria telefónica, la industria del gas natural no estaba tan ampliamente integrada horizontal o verticalmente.

El gas natural es producido por numerosas firmas, muchas de las cuales venden el gas natural a gasoductos interestatales independientes. Estos gasoductos venden el gas a instalaciones de distribución independientes que tienen *de facto* franquicias geográficas exclusivas para vender el gas a clientes residenciales, comerciales e industriales, diferentes de las grandes industrias y de las empresas eléctricas que compran el gas directamente a los gasoductos. Debido a esta estructura, los costos de producción de gas natural, el transporte por gasoducto y la distribución al por menor son fácilmente separables⁵.

La regulación federal abarca (desde 1954) los precios que los gasoductos interestatales pagan por el gas natural en el campo y los precios que estos gasoductos

⁵ Sin embargo, los costos de producción de gas natural no son separables de los costos de producción del petróleo.

cargan a las compañías de distribución local por el gas y por su transporte. Los reguladores federales son responsables por la certificación de la construcción (entrada) de nuevos gasoductos de gas natural por la expansión de los ya existentes, mientras que los reguladores estatales son responsables por la certificación de las extensiones de los sistemas de distribución de gas locales. Por supuesto, debido que una gran proporción de los costos de una compañía de distribución local se debe a los costos del gas que compran, la regulación federal de los precios en el campo y los cargos del gasoducto tienen implicancias importantes sobre los precios finales que pagan los clientes minoristas.

Inicialmente, la FPC también era un regulador renuente, se negaba a regular los precios del gas natural en el campo, porque la industria era estructuralmente competitiva. Pero en 1954, la Corte Suprema estableció que el Acta de Gas Natural de 1938 requería que la agencia regulara el precio del gas en el campo pagado por los gasoductos interestatales, a pesar del hecho de que una lectura escueta del estatuto sugería lo contrario.

Después de muchos años de experimentación con la regulación de los costos del servicio en la base de productor por productor, la FPC introdujo la regulación del precio en el campo a principios de los años sesenta, estableciendo precios máximos diferenciados para el “gas viejo” y el “gas nuevo” en cada una de las cinco áreas de producción de gas sobre la base de un costo medio histórico de descubrimiento histórico, desarrollo y extracción en esa área. Este sistema de precios basado en el costo promedio histórico podía llevar a precios que igualaran la oferta y la demanda sólo por accidente. En una década, la regulación del precio en el campo ha producido el resultado previsto: exceso de demanda por gas y precios insensibles a las tendencias de los precios de combustibles sustitutos y a su impacto en la demanda por gas natural (MacAvoy 1971, 1973; MacAvoy y Pindyck 1973). El problema fue vastamente exacerbado por el primer shock de los precios del petróleo de 1963, causando incrementos sustanciales en la demanda a los precios regulados, pero sin oportunidades para que se ajusten los precios del gas para limpiar el mercado. La escasez y el racionamiento administrativo del gas natural se convirtieron en problemas para la industria y sus reguladores durante la década del setenta.

Luego de varios años de áspero debate, el Congreso finalmente promulgó el Acta de Política del Gas Natural de 1978 (NGPA), sin duda el estatuto más complicado de

regulación económica promulgado hasta el momento. La idea básica del estatuto era permitir que el precio del gas tuviera incrementos graduales, hasta los niveles que logran limpiar el mercado y proveer los medios por los cuales los pozos con mayores costos pudieran ser explotados rentablemente. El mecanismo fue un esquema de clasificación de los pozos de gas increíblemente elaborado, combinado con un procedimiento regulatorio de precios diferenciados para cada categoría. Eventualmente, a medida que los pozos viejos y baratos desaparecían y eran reemplazados por los nuevos y caros, los precios del gas se incrementarían, y las restricciones sobre los precios ya no serían efectivas. Desgraciadamente, el mecanismo de ajuste de precios contenido en el NGPA estaba basado en supuestos específicos sobre los precios futuros del petróleo, un sustituto cercano del gas natural para muchos usuarios finales. Inmediatamente después de que el NGPA fue promulgado, los precios del petróleo subieron rápidamente como consecuencia de la revolución Iraní (1979-81). En principio, pareció que la trayectoria del precio del gas contenida en el NGPA era muy baja y que el déficit de gas continuaría hasta que los precios de muchas de las categorías de gas fueran desreguladas en 1985. Pero después de 1981, los precios de petróleo empezaron a caer y colapsaron en 1986. La recesión de 1981-83, y una reestructuración de la economía que afectó adversamente a las industrias que usaban grandes cantidades de gas natural, tornaron la situación mucho peor. Un déficit de gas rápidamente se convirtió en una saturación de gas.

A mediados y a fines de la década de los ochenta, la combinación de las prácticas regulatorias históricas y el cambio en las condiciones económicas causaron que la industria de gas natural se sumergiera en un caos económico. Antes de la saturación del gas, los oleoductos habían firmado contratos de largo plazo para futuras provisiones de gas que anticipaban precios del petróleo altos y una demanda creciente por gas natural. También habían firmado contratos con las compañías de distribución local para proveer servicios conjuntos de provisión y transporte del gas al costo medio del servicio. Cuando los precios del petróleo cayeron y la demanda del gas disminuyó, las provisiones de gas que los oleoductos habían contratado ya no podían ser vendidas a los usuarios finales a los precios que cubrían los costos de estos contratos. Como resultado, sobrevinieron cambios importantes en la regulación económica federal y estatal y en la estructura de la industria.

Tres cambios significativos tuvieron lugar en el modo en el que el gas era vendido. En vez de exigir que se compre el servicio conjunto de provisión y transporte de gas, los clientes de los gasoductos podían comprar por lo menos algo de gas directamente de los productores y contratar a los gasoductos de gas natural sólo para el servicio de transporte. Así muchos gasoductos actuaban como transportistas, cobrando a los clientes sólo por el servicio de transporte en el gasoducto, el que continuaba siendo regulado por la FERC usando los procedimientos tradicionales de tasa de retorno. Debido a la división entre los servicios de provisión de gas y transporte del mismo, los gasoductos, las compañías de distribución de gas y los grandes consumidores de servicios directos empezaron a competir directa y crecientemente por el gas en el campo, y una gran industria de corredores emergió para arreglar la provisión de gas a los distribuidores locales y clientes de servicio directo que elegían no depender de los gasoductos en el servicio conjunto de provisión de gas y su transporte.

A fines de la década de los ochenta, los precios del gas estaban significativamente por debajo de los precios que hubieran surgido, si el viejo sistema de ventas conjuntas y los contratos de largo plazo se hubieran mantenido. Los precios y cantidades contractuales negociadas a fines de los setenta y en los ochenta reflejaban que los precios del petróleo continuarían creciendo y que la demanda de gas también lo haría. Muchos de estos contratos fueron rescindidos voluntariamente o renegociados como consecuencia de las presiones regulatorias durante mediados y fines de la década de los ochenta a medida que los precios del petróleo y la demanda por gas natural caían. Los distribuidores de gas y los gasoductos enfrentaron grandes pérdidas financieras por la renegociación de estos contratos (en el orden de los 10 billones de US\$). Sin embargo, la diferencia en los precios del gas parece haber crecido entre los clientes que podían cambiar rápidamente a combustibles sustitutos y los clientes que no tenían capacidad de cambiar de combustible.

En los últimos años, la FERC ha apoyado activamente la separación del transporte y la provisión de gas y ha promovido la competencia por el gas en el campo de los gasoductos, los distribuidores y los usuarios finales. Estas políticas parecen reflejar más una respuesta a los problemas causados por las condiciones económicas cambiantes y la herencia histórica de la regulación de precios que una iniciativa de reforma regulatoria exógena. El transporte del gas por gasoducto, independiente de la provisión de gas fue

inicialmente instituido por los mismos gasoductos en un esfuerzo por responder a la disminución de la demanda de gas y a sus obligaciones contractuales con los productores. La razón principal para que se produjeran estos cambios fue una reducción no anticipada en los precios del petróleo después de 1981 y los efectos asociados sobre la demanda de gas, combustible cuyos precios eran más altos y cuyas cantidades estaban especificadas bajo los rígidos contratos de largo plazo escritos después de 1978 y antes de la recesión de 1981-83. Estos cambios en los mercados de energía hicieron imposible mantener el complejo status quo regulatorio y contractual.

2.4 Seguros de Propiedad y de Responsabilidad Civil

Muchos economistas y expertos enfocan la liberalización del transporte, de las comunicaciones y de la energía como un triunfo del análisis económico sobre grupos de interés que utilizaron el proceso regulatorio para alimentar sus propios intereses. Sin embargo, es importante reconocer que sólo porque la investigación especializada llegó a la conclusión que una industria es estructuralmente competitiva y funcionaría mejor sin los costosos e ineficientes controles de precios y entrada, no se sigue que la política pública rápidamente se movilizara a eliminar o relajar la regulación. La industria de seguros de propiedad y de responsabilidad civil ilustra justamente este caso.

La industria de seguros de propiedad y de responsabilidad civil es estructuralmente competitiva (Joskow 1973, Joskow y Mc Larughlin 1991; Joskow y Rose 1989, 1473-75). Las tasas de concentración son bajas, la entrada es fácil y no existe evidencia de beneficios extraordinarios o ineficiencia en los Estados que no regulan las primas de seguros. Si existe una imperfección de mercado, se debe a que los clientes no se encuentran bien informados acerca de la solidez financiera de los aseguradores. En consecuencia, todos los Estados establecieron estándares mínimos para la capitalización de las compañías de seguros y restricciones en sus inversiones con el fin de proteger a los compradores de seguros (y a los fondos de garantía de seguro) de los riesgos de una bancarrota. Aunque hubieron muy buenas razones para imponer a las compañías de seguros regulaciones financieras, especialmente dada la presencia de un fondo de garantía de seguro en cada Estado, uno difícilmente encontrará una razón para supeditar a los seguros a una regulación de precio máximo o mínimo.

Sin embargo, las primas de seguros, especialmente en las líneas personales (automóviles, propiedades) han sido fuertemente reguladas por los Estados desde la Segunda Guerra Mundial. Por muchos años, las compañías de seguros y sus reguladores se han basado en el establecimiento colectivo de precios desalentando la competencia (Joskow, 1973; Joskow y Mc Laughlin 1991). Esta fijación de la prima de los seguros ha llevado a un subsidio cruzado en el que los costos son típicamente trasladados del área urbana a la rural (Rottenberg, 1989). La industria y sus reguladores fueron particularmente hostiles a la política competitiva de fijación de precios por costos directos bajos, como la de State Farm y Allstate. A fines de la década de los sesenta y en la década del setenta, muchos estados flexibilizaron o eliminaron la necesidad de una aprobación previa de las primas y estimularon la determinación independiente de primas y sus desviaciones de las primas establecidas por las agencias de gobierno (Joskow y McLaughlin 1991). Sin embargo, sólo se dio una desregulación completa de las primas de seguros (acompañada de la solicitud de las leyes antimonopólicas)⁶ en un sólo estado, Illinois. Luego, durante la década de los ochenta, el movimiento hacia la menor regulación de precios se detuvo, y muchos estados empezaron a incrementar la regulación de precios.

Los cambios en la regulación de las primas de seguros han sido fuertemente influenciadas por los cambios en los costos de brindar el seguro. Durante el período de la liberalización, las primas eran o bien estables o bien caían, reflejando así la estabilidad o la caída de los costos por pérdida y/o de los costos subyacentes al contrato de seguros; los competidores de bajo costo buscaron expandir su negocio ofreciendo primas menores o productos innovadores (Harrington 1984). Durante este período el debate acerca de la regulación tendió a enfocarse en la regulación de la prima mínima antes que en la máxima y en la competencia “excesiva”, reflejando la aversión de algunas compañías por la competencia. Cuando los costos del seguro se incrementaron rápidamente, como ocurrió en muchas clases de seguros durante los últimos años de la década de los ochenta, se intensificó la presión política para que se realizara una regulación de prima máxima. En un caso -California- se promulgó la regulación extensiva de primas, pero no por vía de la iniciativa legislativa sino por la de los ciudadanos. Irónicamente, los cambios en las primas dependen de los costos por pérdidas. Estos a su vez dependen de los costos de los

⁶ El Acta de McCarran Ferguson otorgó a las compañías de seguros una limitada exoneración de las

accidentes determinados por los precios de las reparaciones y las leyes de responsabilidad social establecidas en el sistema de agravios, ninguno de los cuales está sujeto a un significativo control de los seguros.

No obstante las oportunidades de competencia en los seguros de propiedad y responsabilidad civil, (la administración en Washington supuestamente debía derogar regulaciones innecesarias y problemas de fijación de precios y de disponibilidad), el movimiento de reforma regulatoria de los años ochenta pasó por alto a la industria de los seguros. No existió una política nacional significativa en la industria de los seguros, ante esto muchos estados respondieron a los shocks económicos deteniendo y luego revirtiendo una tendencia hacia la menor regulación de primas y subsidios cruzados que había empezado durante los años setenta.

2.5 Banca.

La primera industria estadounidense que fue regulada fue la industria bancaria, debido a que una nación debe controlar el movimiento bancario por lo menos mínimamente, con el fin de supervisar su oferta monetaria y su desenvolvimiento macroeconómico. Pero la regulación económica en la banca es, básicamente, un producto de la Gran Depresión, cuando las fallas del sistema bancario causaron pérdidas personales a los ciudadanos estadounidenses contribuyendo a la profundización y extensión de la Depresión. De alguna forma, la regulación de los bancos es parecida a la regulación de las compañías de seguros. Los reguladores controlan la cartera de inversión de un banco para asegurar su solidez financiera y para proteger a los clientes en caso de fraude. Pero a diferencia de las compañías de seguros, la regulación en los bancos también segmenta el mercado, imponiendo límites geográficos a las actividades de préstamos y restringiendo a las instituciones de ahorro y crédito (savings and loans institutions - S&L) a los créditos hipotecarios. El gobierno también asegura a los depositantes contra las pérdidas financieras si el banco quiebra. En el pasado, los reguladores controlaron las tasas de interés que los bancos podían pagar a sus clientes y los tipos de depósitos que ellos podían ofrecer. Finalmente, los reguladores especificaron la contabilidad que debía ser usada para medir el bienestar financiero de un banco y revisaron regularmente los historiales crediticios para

leyes antimonopolio con el fin de dejar en claro que estas son reguladas por las leyes del estado.

asegurar que el banco cumpliera de manera cabal con las regulaciones. A diferencia de la regulación de las compañías de seguros, el gobierno federal es el que cumple el papel dominante en la regulación de la industria bancaria.

Ciertamente, el mayor escándalo durante la era de la liberalización de la regulación económica fue el incremento masivo de las quiebras bancarias en los años ochenta⁷. Primero una gran cantidad de bancos comerciales quebraron debido a la restricción del crédito externo y a un masivo incumplimiento en el pago de los créditos agrícolas durante la crisis agropecuaria de comienzos de los ochenta. Luego se produjo la debacle de las S&L, en la que una fracción muy amplia (un porcentaje estimado de alrededor de un tercio) de estas instituciones o bien se fueron a la bancarrota o se quedaron “zombies” - instituciones muertas vivientes que técnicamente se encuentran en bancarrota pero que no han cerrado aún ya que generan utilidades operativas.

La esencia del problema del sistema bancario es que los bancos en todos sus tipos - comerciales, S&L, mutuales, uniones crediticias- hacen un gran número de préstamos a largo plazo que se financian con depósitos de corto plazo. Un componente importante de la política pública bancaria es permitirles a los bancos deshacerse de los préstamos a largo plazo a través de la venta de estos a terceros, dejando a los bancos como agentes recolectores de fuentes de financiamiento de largo plazo. No obstante, los bancos aún poseen un monto considerable de deudas a largo plazo y por lo tanto pueden ser seriamente afectados cuando se produce un alza significativa de las tasas de interés. La regulación de las tasas de interés y de la cartera de inversión, debía aminorar este problema.

Un segundo elemento importante en la regulación de la banca fue la segmentación de la industria. Los bancos comerciales fueron la fuente de crédito para la industria y las fuentes de los servicios de cuentas corrientes sin interés sobre los depósitos. Las S&L se centraron fundamentalmente en el financiamiento de los bienes raíces, especialmente en vivienda, obteniendo fondos a través de las cuentas de ahorros a las que pagaban tasas de interés sujetas a los topes máximos establecidos por la regulación. Las principales reformas de la década pasada, fueron las de reducir sustancialmente las diferencias entre estas

instituciones y relajar la regulación de las tasas de interés pagadas a los depósitos. Actualmente todos los bancos ofrecen cuentas corrientes que reciben algún interés, y todos cuentan con diversas formas de cuentas de ahorros con restricciones en los retiros a corto plazo pero con un alto interés. Asimismo el portafolio de todas las instituciones actualmente puede contar con valores negociables (incluso los bonos basura), así como préstamos para financiar todas las formas de inversiones en capital físico. El último paso en lo que se refiere a regulaciones fue el Acta de Garn - St. Germain de 1982, la cual esencialmente liberó a las S&L de casi todas las restricciones que las distinguían de los bancos comerciales. Estas reformas tuvieron sustento económico, por lo que se mejoró la eficiencia de los mercados de capitales mediante la eliminación de diferencias impuestas entre fuentes y usos de fondos. Además, permitiendo que los bancos mantengan carteras de crédito más diversificadas, regularon los riesgos bancarios.

El problema de fondo en el sector bancario es que muchas de sus inversiones resultaron malas, dando como resultado que el pasivo de algunos bancos (depósitos) sobrepasó el activo (créditos recuperables). Pero la relajación en la regulación agravó el problema, porque ésta tuvo lugar en el preciso momento, en los ochenta, en que se presentó el exceso de oferta de petróleo, la depresión agrícola, el incumplimiento de los préstamos de América Latina y el boom y fracaso del mercado de bienes raíces. Entre tanto debido a los seguros de depósitos, los clientes tuvieron pocos incentivos para buscar bancos con carteras fuertes para realizar sus depósitos. Además, los bancos son instituciones muy apalancadas debido a que los reguladores establecieron bajos requerimientos de capital. Esto significa que los bancos tienen más fondos para prestar (por lo tanto cobran bajas tasas de interés), pero también significa que son vulnerables al aumento de la morosidad.

Todos estos factores contribuyeron a hacer las condiciones de muchos bancos, especialmente las S&L, bastante precarias. Luego otro efecto hizo su aparición “el efecto bancarrota pendiente”. El propietario de un banco no puede perder más que el capital que invirtió, independientemente de la magnitud del exceso de pasivos del banco. Por lo tanto, cuando un banco (o cualquier otra corporación) se acerca a la bancarrota, los propietarios tienen incentivos a tomar grandes riesgos otorgando créditos con una alta probabilidad de

⁷ Para más detalles sobre la zozobra en la regulación financiera durante los ochenta, ver el ensayo de

incumplimiento, pero a una alta tasa de interés. Si los créditos resultan buenos, el banco está a salvo; de otro modo, el gobierno federal, a través del depósito de seguros, simplemente carga con la pérdida. Esta es otra razón por la que los portafolios del banco han sido regulados en el pasado. En efecto, las revisiones de la solvencia financiera de los bancos *no* fue desregulada. Las auditorías bancarias continuaron e impidieron la bancarrota.

Fundamentalmente, los problemas en la banca se exacerbaron por el hecho que, en la década de los ochenta, se les permitió a los bancos invertir en préstamos más riesgosos. Pero tal como lo explicaron Romer y Weingast (1990), la magnitud de la debacle no fue causada por la desregulación. Aún con reglas más relajadas los reguladores de los bancos detectaron este problema y buscaron una solución en los años 1985 y 1986 cuando su magnitud era bastante pequeña. Pero el liderazgo político intervino para impedir que los reguladores actúen, presionando a las agencias a no clausurar los bancos en problemas antes que sus pérdidas fueran mayores, y a no imponer una administración financiera rígida a estos bancos que, aunque en problemas, continuaban siendo operativos. Y así como Romer y Weingast y muchas historias de prensa sensacionalista reportan, las razones detrás de estas intervenciones políticas, tuvieron muy poco que ver con la ideología de la desregulación o con las ideas de los economistas liberales. En cambio, estas fueron retribuciones políticas para los generosos contribuyentes de las campañas y otros auspiciadores importantes.

Así como con los seguros, uno enfrenta un serio reto para producir un argumento que convenza que los mercados bancarios no son estructuralmente competitivos y que la regulación económica de precios (tasas de interés) y entrada (tipos de servicios que cada banco puede ofrecer de acuerdo a su categoría) posee alguna esperanza de desarrollarse en el mercado. Pero, al igual que en los seguros, uno puede argumentar que los bancos deben estar sujetos a la supervisión de sus gerencias financieras, especialmente si los depósitos se encuentran asegurados por el gobierno. Los problemas de la banca surgieron debido a que el intento por relajar los controles de precios y entrada, y así mejorar la eficiencia de los mercados de capitales, estuvo erróneamente acompañado por una *menor*, no *mayor* supervisión de las gerencias financieras, primordialmente porque la industria quería actuar

independientemente y fue capaz de convencer a los líderes políticos. El resultado fue una estructura de incentivos perversos para los bancos y para los depositantes, que tornaron la mala racha en los mercados financieros en una catástrofe económica a nivel nacional.

2.6 Implicancias de las Seis Industrias

Nuestro breve recuento de las seis industrias, que estuvieron sujetas a la regulación en la década de los setenta y posteriormente a los cambios en la regulación, debe dejar en claro que no deseamos encontrar una explicación fácil para los cambios significativos en las instituciones reguladas, que se dieron a mediados de las décadas del setenta y del ochenta. El potencial para una estructura de mercado razonablemente competitiva (aerolíneas, transporte pesado, banca, equipos telefónicos) parece ser una condición necesaria, pero ciertamente no suficiente, para explicar la desregulación. La industria de seguros no fue desregulada y en 1978 las aerolíneas, el transporte pesado y la banca no fueron estructuralmente más competitivos que en 1960. Las condiciones económicas y tecnológicas cambiantes pueden jugar un papel importante en estimular los cambios regulatorios (telecomunicaciones, gas natural), pero los cambios dramáticos de la economía no parecen ser del todo necesarios (aerolíneas, transporte pesado) y los shocks económicos pueden estimular más regulaciones, o por el contrario menos regulaciones (seguros en la década de los ochenta [Joskow 1973; Joskow y Mc. Laughin 1991], bancos en la década de los noventa). El desenvolvimiento de una industria regulada puede ser tan pobre que se hagan necesarios algunos cambios, con el fin de hacer posible que la industria proporcione servicios de calidad razonable, aunque la respuesta institucional a este pobre rendimiento puede ser muy lenta (aerolíneas, transporte pesado). Las modestas reformas reguladoras pueden conducir a resultados y a crear bases de apoyo* que lleven a mayores cambios regulatorios (telecomunicaciones), algunos de los cuales son indeseables (banca). Los cambios regulatorios pueden ser afectados por la implantación de otras políticas públicas, especialmente las políticas antimonopolio (telecomunicaciones). Las intervenciones políticas pueden ser de mucha ayuda (aerolíneas y transporte pesado), catastróficas (bancos) o no decisivas (teléfonos). Las acciones tomadas por el ejecutivo, el legislativo y los sectores judiciales, y las tomadas por las autoridades estatales y federales pueden interactuar una con la otra de maneras complejas.

* N. de T. Constituencies en el original.

3. AEROLÍNEAS NACIONALES: DESREGULACIÓN DE UNA INDUSTRIA ESTRUCTURALMENTE COMPETITIVA.

La industria aérea es el más claro ejemplo de una desregulación casi completa de precios y entrada, y junto con la industria del transporte pesado, la única en donde tiene sentido hablar de *desregulación*. Este también es el sector en el que tenemos más experiencia con las desregulaciones y es a menudo usado como un modelo de desregulación y reforma reguladora en otras industrias. Desde aproximadamente 1938⁸ hasta 1977, la industria aérea nacional estadounidense estuvo sujeta a fuertes regulaciones *económicas* decretadas por Junta Civil Aeronáutica - Civil Aeronautics Board (CAB). La regulación de la *seguridad* aérea, las operaciones del sistema de control del tráfico aéreo y de los aeropuertos comerciales fueron, y aún lo son, responsabilidad de un organismo federal separado, la Administración Federal de Aviación - Federal Aviation Administration (FAA).

La CAB determinaba qué compañías podían brindar servicio aéreo comercial, decidía las rutas que éstas podían tener (de ciudad a ciudad), establecía los precios de los pasajes y, además, controlaba muchos detalles de la calidad del servicio. El servicio de la misma ruta ofrecido por distintas aerolíneas costaba igual y la mayoría de pasajeros tenían la ventaja de tomar uno de dos pasajes, económico o primera clase. Se determinaron estos pasajes mediante una fórmula simple, basada en el promedio del costo por pasajero por milla recorrida en todas las aerolíneas que brindaban servicio nacional, sólo parcialmente se tomó en cuenta la diferencia de costos asociados con la distancia, el volumen de pasajeros y otros factores que afectan los costos específicos de las rutas.

A comienzos de la década de los sesenta y prolongándose hasta la década de los setenta, numerosos economistas se abocaron al estudio de las consecuencias de la regulación de la CAB en las aerolíneas (Caves 1962; Levine 1965; Eads 1972, 1975;

⁸ En los Estados Unidos, las responsabilidades reguladoras estaban distribuidas entre el gobierno federal y varios gobiernos estatales. En general, la provisión de servicios *interestatales* se encuentra sujeta a la jurisdicción federal reguladora, mientras que la provisión de servicios *intraestatales* se encuentra sujeta a la jurisdicción estatal reguladora. Debido a que la mayor parte de las aerolíneas norteamericanas se encontraban relacionadas con el comercio interestatal, fueron reguladas casi exclusivamente por el gobierno federal. La excepción fue un grupo pequeño de aerolíneas *intraestatales*, que brindaba servicios entre los estados de Alaska, California, Florida y Texas. La historia de la pre-desregulación de la regulación de la CAB puede encontrarse en Breyer (1982, cap. 11), Barley Graham y Kaplan (1985, cap. 1) y Keeler (1983).

Douglas y Miller 1974). En una desviación de la historia precedente, los economistas estuvieron de acuerdo -tanto demócratas como republicanos- sobre las consecuencias de la regulación de la CAB. Específicamente, los economistas concordaron en que la regulación de la CAB fue no deseada e innecesaria por tres razones.

Primero, la regulación de precios fue excesiva en promedio, demasiado inflexible y no reflejó los costos relativos del servicio brindado en diferentes rutas y en diferentes momentos del día, de la semana y del año. Los precios en distancias largas y rutas con tráfico denso se fijaron con tarifas especialmente altas en un esfuerzo por generar subsidios para los servicios con altos costos para ciudades pequeñas. Una estructura de precios económicamente racional no sólo podría reducir precios sino también, podría redistribuir a los pasajeros con el fin de mejorar el rendimiento de la industria.

Segundo, los costos en que incurrieron las aerolíneas nacionales fueron demasiado altos y el servicio aéreo se proveía ineficientemente. Estas dificultades surgieron porque las aerolíneas ineficientes eran protegidas de la competencia, ya que la distribución de rutas de la CAB llevó a una estructura de rutas que no utilizó las naves aéreas eficientemente, y porque las reglas reguladoras aumentaron el poder de negociación de los sindicatos, llevando a salarios excesivos y a reglas laborales ineficientes. Además, debido a que las aerolíneas no podían competir en base al precio, competían en calidad del servicio originando que la calidad promedio de los servicios sea *muy alta*. Dicha calidad se mide mediante la fracción de asientos ocupados, la probabilidad de encontrar lugares disponibles reservando a última hora, la provisión de amenidades y la frecuencia de vuelos entre ciudades (dado el total de pasajeros transportados). Aunque los pasajeros deben disfrutar con un lugar vacío contiguo donde puedan colocar sus portafolios o carteras, los precios de los pasajes aéreos regulados contemplaron el costo de brindar estos asientos para portafolios o carteras. Se obligó a los pasajeros a pagar por un asiento, sin tener en cuenta si deseaban o no llevar sus portafolios en un viaje confortable.

Tercero, estudios especializados concluyeron que no hubo una buena razón económica para regular los precios, el número de firmas que podían entrar en la industria o el número de firmas que podían suministrar el servicio en rutas específicas. Los estudiosos de la industria aérea argumentaron que las restricciones de precio y entrada debieron

eliminarse ya que la competencia produciría un sistema de aerolíneas más eficiente. Entre otras cosas, afirmaron que los servicios de las aerolíneas no son monopolios naturales, que muchas rutas podían soportar la competencia de múltiples aerolíneas y que la industria estadounidense podía tener muchos proveedores del servicio. Además, argumentaron que aunque pocas aerolíneas pueden competir en una ruta determinada, la amenaza de entrada podría mantener bajos los pasajes y restringir los precios monopólicos.

A pesar de los acuerdos entre los economistas acerca de los defectos de la regulación en las aerolíneas, la reforma de la regulación y la desregulación no tuvieron apoyo político hasta comienzos de la década de los setenta. Luego, la CAB iniciaría algunas modestas reformas que dieron lugar a precios más acordes con los costos reconociendo los problemas de costos por el exceso de capacidad que resulta de precios excesivos y la competencia por la calidad del servicio. A pesar de que estos cambios respondieron a algunas críticas formuladas por los economistas, éstas estuvieron orientadas de tal manera que preservaban la estructura básica de la regulación. Además, con la prolongación de la prohibición a la entrada y la fijación de los precios mínimos por encima de aquellos que podrían prevalecer bajo competencia, el organismo continuó protegiendo a las empresas más antiguas e imponiendo subsidios cruzados.

El apoyo del poder ejecutivo a la desregulación en las aerolíneas surgió durante la administración Ford, aunque sólo produjo pequeños cambios. La primera fuente de apoyo político del congreso para la desregulación de las aerolíneas vino de un sector inesperado - del senador liberal demócrata Edward Kennedy. Asesorado por el profesor y crítico de la regulación Stephen Breyer, Kennedy se inmiscuyó en el terreno del Comité del Senado para el Comercio mediante el lanzamiento de una audiencia muy publicitada en la CAB que fue organizada con el fin de desprestigiar a dicha agencia. Los autores de los estudios de la CAB pasaron revista concienzudamente a sus actividades, antes que el Comité Judicial del Senado informara acerca de sus resultados y conclusiones. A pesar de que Kennedy continuó con su apoyo a la desregulación en las aerolíneas (una acción que tuvo bastante influencia en el entonces candidato Jimmy Carter) no se consiguió mucho de su iniciativa.

El interés en la reforma regulatoria en general, y en particular en la desregulación de las aerolíneas, ganó impulso político durante la administración Carter, en parte estimulado

por la preocupación por la rápida inflación y por el estancamiento del crecimiento de la productividad en la economía estadounidense. La desregulación administrativa⁹ de la industria de aerolíneas empezó durante el primer año de la administración Carter con el nombramiento de comisionados para la regulación (Alfred Kahn y Elizabeth Bailey) y con algún apoyo del Congreso, especialmente de los senadores Kennedy y Abraham Ribicoff. El Senador Ribicoff presidió el Comité del Senado para Asuntos Gubernamentales y tan pronto como Kennedy concluyó con sus audiencias sobre las aerolíneas, Ribicoff lanzó una revisión sobre la regulación económica produciendo una serie de voluminosos estudios y propuestas de reforma (ver U.S. Senate 1977-78). Puesto que Kennedy y Ribicoff no podían obligar al Congreso a tomar el liderazgo, lo que podría llevar al Comité de Comercio fuera de su jurisdicción, ellos podían hacer que éste dejara de desacelerar la desregulación administrativa. El Comité Judicial de Kennedy y el Comité de Asuntos Gubernamentales de Ribicoff, fueron los responsables de los procedimientos administrativos y métodos operativos en las agencias reguladoras y por lo menos uno de ellos vetó las leyes que cambiaban los procedimientos regulatorios cuando así lo decidían. Eventualmente, frente a un hecho consumado la Comisión de Comercio capituló, así también el presidente del subcomité del Senado para el Comercio tenía la autoridad sobre las aerolíneas, el senador Robert Lannon, realmente se convirtió en un defensor de la desregulación. A fines de 1978, la desregulación administrativa de la CAB fue compilada en una ley acompañada de un reglamento para la agencia y con la aprobación del Acta del Transporte Aéreo.

El Acta de Desregulación del Transporte Aéreo establecía la remoción gradual, por un período de seis años extendiéndose a la década de los ochenta, de las restricciones a la entrada en la industria de las aerolíneas, de todas las restricciones sobre qué aerolínea podía volar qué ruta y de todas las restricciones sobre la fijación de precios. La administración Reagan apoyó una continua desregulación cuando asumió el poder y designó a los comisionados del CAB, los que se encargarían de la desregulación, que en 1984 dio como

⁹ La *desregulación administrativa* se refiere a los cambios de las políticas reguladoras hechas por la CAB sin ninguna autorización formal estatutaria del Congreso de los E.U. El acta de 1938 estableció que la CAB no requería hacer una regulación restrictiva en precios y entrada pero daba a la CAB amplia autoridad para supervisar el desarrollo de la industria aérocomercial. Los procedimientos regulatorios que se desarrollaron después de 1938 llevaron a restricciones totales a la entrada y a una regulación rígida de precios. Los reguladores nombrados por el presidente Carter simplemente intentaron reinterpretar los estatutos para que permitan más competencia.

resultado que la industria nacional de aerolíneas se liberara de todas regulaciones económicas, a las que estuvieron sujetas por cuarenta años.

¿Cuáles han sido los efectos de la desregulación de las aerolíneas hasta la fecha?

3.1. Nivel de Precios

Son evidentes los efectos de la desregulación sobre los pasajes aéreos promedio: el pasaje promedio es más bajo de lo que hubieran resultado si la CAB hubiera continuado fijando los precios. La mayor parte de los pasajeros paga pasajes sustancialmente menores en comparación con los pasajes que hubieran resultado al aplicar la antigua fórmula de fijación de precios de la CAB. A fines de los ochenta, crecieron los pasajes promedio debido al crecimiento de la demanda en los servicios aéreos, las restricciones en la capacidad de las naves, el escaso número de pistas de aterrizaje en los aeropuertos con mayor tráfico aéreo, el alza en los costos del combustible y la disminución de la competencia en algunos mercados. Sin embargo, los consumidores ahorraron billones de dólares cada año en tarifas aéreas más bajas como consecuencia de la desregulación (Morrison y Winston 1986, 1989). El gráfico 3.1 nos muestra los pasajes promedio por pasajero/milla desde 1979 hasta 1988.

Los precios ajustados con la inflación, están muy por debajo de lo que estuvieron en 1979. Mucho más interesante es la comparación entre los pasajes actuales con aquellos que existirían si hubiera continuado la política de precios pre-regulatoria. El gráfico 3.2 muestra un índice de los precios realmente vigentes y un índice que mide aproximadamente los precios que pudieron cobrarse según las fórmulas de pasajes pre-1978 (el nivel estándar en la industria de pasajes - standard industry fare level [SIFL]) que continuaron en vigencia durante el período de 1979 a 1988. Es claro que, en promedio, los pasajes desregulados son más bajos. Morrison y Winston desarrollan un análisis más sofisticado que es consistente con esta comparación.

3.2 Estructura de Precios

No es exacto decir que actualmente los precios son más complicados que antes de la desregulación. Ahora existe una gran variedad de descuentos en los pasajes además de pasajes de primera clase y de clase económica. Los pasajes promedio variaron considerablemente de una ruta a otra, reflejando las diferencias en la densidad de la ruta, en las distancias, en el número de aerolíneas que compiten en una misma ruta, en la fecha del viaje, en el tiempo de anticipación de las reservas y por último, en qué rutas se encuentran fundamentalmente los pasajeros que viajan por negocios y los que viajan por turismo (Bailey, Graham y Kaplan 1985; Morrison y Wiston 1986; Borenstein 1989). Dejando todo lo demás constante (distancia, densidad, etc.) los precios son más altos en las rutas que pasaban por las ciudades de conexión clave, dominadas por una o dos empresas aéreas, y en las rutas que sólo contaban con una o dos empresas aéreas en competencia (véase gráfico 3.3.). La entrada competitiva llevó a una significativa baja en los precios post entrada (Bailey, Graham y Kaplan 1985, 61; Morrison y Winston 1986, 1989; Keeler 1983). Los pasajes de rutas con menor densidad se incrementaron en términos relativos en comparación con los pasajes en otras rutas, reflejando subsidios cruzados en los pasajes regulados (véase gráfico 3.4).

Cuadro 3 Cambios en la Frecuencia de los Puntos Domésticos, Julio 1979- Julio 1988

Incremento %	N	40 asientos y menos	Más de 40 asientos
Puntos con un incremento en la frecuencia			
Menos de 10 por ciento ^a	38	20	18
10.0-50.0 por ciento	101	42	59
50.1-100.0 por ciento	79	36	43
Más de 100.1 por ciento	52	35	17
Total	270	133	137
Puntos con un decremento en la frecuencia			
Menos de 10 por ciento	27	18	9
10.0-50.0 por ciento	140	110	30
50.1-99.9 por ciento	60	53	7
Total	227	181	46
Todos los puntos	497	314	183

Fuente: U.S. Department of Transportation (1990b, 1:57).

^a Incluye puntos que no tuvieron cambios en la frecuencia. La clasificación de los puntos por capacidad de puestos promedio está basada en julio de 1988. Incluye sólo puntos servidos en ambas partes.

3.3. Costos de las Aerolíneas

Los costos promedio del servicio brindado por las aerolíneas han bajado sustancialmente en la última década (con los precios de varios insumos constantes); la productividad de las aerolíneas se ha incrementado significativamente. La desregulación en las rutas obligó a las aerolíneas a cambiar las estructuras de sus rutas dramáticamente. Las aerolíneas eligieron pocas ciudades (de conexión) donde concentrar su servicio de mantenimiento y su tripulación. A excepción de los vuelos de larga distancia entre ciudades grandes, las rutas se caracterizaron por vuelos fuera de las ciudades de conexión, con el regreso nocturno del avión y de la tripulación al punto de origen. El cambio hacia el sistema de conexiones condujo a la utilización más eficiente de los aviones y la tripulación. La competencia de precios y la amenaza de tomas hostiles han fomentado una mayor eficiencia. La fracción promedio de asientos vendidos se incrementó de 55% en 1976 a 62% en 1988. La competencia, incluyendo la aparición de transportes aéreos no sindicalizados, ha desbaratado el poder de los sindicatos de las aerolíneas dando paso a sueldos menores y una mayor flexibilidad en las reglas laborales (Bailey, Graham y Kaplan 1985, cap. 4, 5, 8; Morrison y Winston 1986).

3.4 Calidad del Servicio

La calidad del servicio ha disminuido claramente en algunos aspectos, mientras que en otros, aunque de manera menos notoria, se ha elevado. Sin embargo, no todos los cambios en la calidad del servicio son consecuencia directa de la desregulación. En primer lugar, démosle una mirada a las vías en las cuales la calidad de los servicios ha disminuido.

3.4.1 *Reducción en la Calidad del Servicio*

Desde la desregulación, los viajes aéreos se han incrementado, y los aviones y aeropuertos están más llenos. Como consecuencia del incremento en el número de vuelos, también han aumentado los retrasos de los mismos. Algunos pasajeros perdieron el servicio. El servicio por jet disminuyó o desapareció en un gran número de comunidades pequeñas, y algunas perdieron todo servicio de transporte aéreo. Las disminuciones en la frecuencia de vuelos se han concentrado en las comunidades pequeñas (véase cuadro 3), especialmente en aquellas que se encuentran a una hora en autopista de un aeropuerto más grande. Debido al transbordo, el número de pasajeros que viajan en vuelos sin escalas ha

disminuido. El tiempo de viaje promedio se ha incrementado ligeramente (Morrison y Wiston 1986). El ciclo promedio de duración de una flota aérea se ha incrementado ya que las aerolíneas han prolongado la vida útil de aviones viejos. En un principio, el propósito de esta estrategia fue controlar los costos mediante la postergación de la compra de aviones nuevos y más costosos; sin embargo, en los últimos años de la década de los ochenta, las aerolíneas reemplazaron los aviones viejos y ampliaron su flota aérea tan rápido como los fabricantes pudieron producir unidades nuevas. Luego, en los primeros años de la década del noventa, la recesión obligó a las aerolíneas a reducir gastos, manteniendo en servicio aviones viejos.

Un gran número de estas reducciones en la calidad del servicio fue anticipado por investigadores de regulación aérea (aunque no lo difundieron ampliamente). Los problemas más severos, es decir, aeropuertos repletos, problemas en el control del tráfico aéreo, y los retrasos correspondientes; son principalmente una consecuencia del descuido gubernamental para ampliar la capacidad de los aeropuertos y de la competencia en el control del tráfico aéreo en respuesta a la avalancha en el volumen de pasajeros y vuelos desde la desregulación. Las bajas tarifas y las nuevas rutas creadas por la desregulación incrementaron sustancialmente los viajes aéreos (véase gráfico 5), sin embargo, en 1990, el número de personal encargado de controlar el tráfico aéreo era igual al de los ochenta. El Presidente Reagan agravó el problema de la congestión aérea al despedir a los controladores de tráfico aéreo en 1981 después de una huelga, y repitiendo el hecho nuevamente en 1987. De igual manera, el fondo de depósito de los impuestos de boletos aéreos ha estado en superávit durante la década del ochenta, y la capacidad de los aeropuertos en la mayor parte de las ciudades ha permanecido igual durante aproximadamente veinte años. Finalmente, no se ha distribuido adecuadamente la insuficiente capacidad de los aeropuertos. En resumen, otros sectores de la política aérea de transporte aéreo nacional diferentes a la regulación económica no han respondido al incremento en las demandas que se ha producido en el sistema. Una *causa* es la desregulación, que incrementó el número de viajes, sin embargo, la *falta* es un fracaso de otras políticas.

3.4.2 Mejora en la Calidad del Servicio

El número de vuelos semanales se ha incrementado de manera sorprendente, y la mayor parte de la población es atendida por aeropuertos cuya frecuencia de vuelos se ha incrementado (véase gráfico 5). Se ha elevado el número de mercados atendidos por las líneas aéreas más importantes que trabajan con ciudades de conexión y sistemas transbordo. Como resultado, un gran número de pasajeros puede llegar a más destinos con mayor facilidad (véase cuadro 4). Mientras que el volumen de pasajeros que viajan en vuelos sin escalas ha disminuido, la fracción de pasajeros que viajaban con conexiones inmediatas más convenientes se ha incrementado debido al transbordo (véase gráfico 6).

Cuadro 4 Número de Puntos Atendidos, Grandes aerolíneas, Julio de 1979, 1984 y 1988

Compañía	Número de puntos servidos		
	1979	1984	1988
American	50	75	173
Conitental	32	64	137
Delta	69	107	190
Eastern	63	84	142
Northwest	34	42	167
Pan American	25	40	35
Piedmont	48	70	123
Trans World	49	59	94
United	80	112	169
USAir	81	92	131
Estaciones totales (duplicadas)	531	745	1361

Fuente: U.S. Department of Transportation (1990b, 1:24).

Nota: Incluye los servicios provistos por aerolíneas que comparten el mismo código.

Datos restringidos a los 48 estados contiguos.

3.5 Estructura de la Industria e Intensidad de la Competencia

El sentido común parecer afirmar que la desregulación de las aerolíneas ha originado una reducción en la competencia. Sin embargo, los cambios en la estructura del mercado desde 1978 son más complicados de lo que en un principio salta a la vista. Se han producido tres cambios estructurales interdependientes: entrada, salida y consolidación de aerolíneas nuevas y existentes; el desplazamiento hacia los sistemas de transbordo; y la expansión de las aerolíneas existentes para atender nuevas rutas.

Inmediatamente después del inicio de la desregulación, un gran número de aerolíneas nuevas y de bajo costo entraron a la industria, y muchas compañías transportistas regionales más pequeñas se expandieron convirtiéndose en aerolíneas nacionales. Además numerosas aerolíneas independientes entraron o se expandieron para brindar un servicio más regular a muchas comunidades pequeñas. Un efecto de la entrada y expansión fue la intensa competencia de precios (Bailey, Graham y Kaplan 1985, cap.5). Luego del éxito inicial, hecho posible, en parte, por la ineptitud de las aerolíneas existentes, casi todas las nuevas participantes de “gran” tamaño y muchas de las transportistas regionales que habían crecido o colapsaron financieramente o fueron absorbidas por aerolíneas más grandes debido a dificultades financieras, o simplemente se fusionaron comercialmente con otras aerolíneas. El número de transportistas con servicio de abonados también disminuyó desde su apogeo en los primeros años de la década de los ochenta, y ahora, un mayor número de transportistas con servicio de abonados, se ha fusionado comercialmente con una aerolínea más grande.

La dramática subida y caída en el número de aerolíneas se debió a muchas causas. Algunas aerolíneas fracasaron como consecuencia inevitable del sorprendente cambio en el entorno competitivo creado por la desregulación. Algunas fracasaron debido a decisiones gerenciales deficientes. Algunos fracasos se debieron a la falta de capacidad de las autoridades gubernamentales para expandir el sistema de control de tráfico aéreo y la incapacidad de los aeropuertos para organizar el enorme incremento en el número de pasajeros y vuelos inducidos por las bajas tarifas y la entrada competitiva. Algunos se debieron a malas políticas de fusión comercial aplicadas por el Departamento de Transporte, que permitieron que muchas fusiones comerciales de aerolíneas redujeran en lugar que alentaran la competencia (Borenstein 1900). No obstante otras aerolíneas fracasaban a medida que los precios de los combustibles subían y la recesión reducía la demanda de viajes aéreos en 1900 y 1991.

El aumento y disminución en el número de aerolíneas dejó a la industria de alguna manera más concentrada en los últimos años de la década de los ochenta de lo que estuvo antes de la desregulación. En 1978, las diez aerolíneas más importantes dieron cuenta de aproximadamente el 90% de los ingresos domésticos en millas-pasajero (domestic revenue passenger miles - RPM). Debido a la entrada y la expansión de aerolíneas más pequeñas,

las acciones de las cinco y diez aerolíneas más importantes disminuyeron hasta el año 1985 aproximadamente. Consecuentemente, las fusiones comerciales y los fracasos de las aerolíneas promovieron una mayor concentración entre las cinco y diez aerolíneas más importantes que existían antes de la desregulación (véase gráfico 7). Se produjo una mayor consolidación en respuesta a los incrementos en el precio del combustible y la recesión en los primeros años de la década de los noventa.

La expansión de las operaciones con transbordo tuvo dos efectos significativos (Borenstein 1989). Primero, en gran número de puntos de conexión grandes y medianos la participación de mercado de las transportistas dominantes se incrementó significativamente (véase cuadro 5). Segundo, las aerolíneas más importantes incrementaron el número de puntos de conexión a los que proporcionaban el servicio (véase cuadro 6). De esta manera, las aerolíneas grandes incrementaron su participación individual en los puntos de conexión y también se preocuparon por expandir el número de puntos de conexión a los cuales brindaban al menos algún servicio.

Cuadro 5 Concentración de Puntos, distribución Acumulada del Total de Emplazamientos^a (empezando con los puntos más concentrados)

Tamaño de la conexión y Año	90% o más	80% o más	70% o más	60% o más	50% o más	40% o más	30% o más
Conexiones grandes:							
1988	2.1	10.7	13.3	13.3	33.9	54.3	67.5
1984	...	...	5.7	5.7	24.3	50.1	55.1
1979	...	...	0.7	0.7	13.1	26.6	38.9
Conexiones medianas:							
1988	...	...	8.0	17.5	28.5	43.3	63.8
1984	...	...	...	5.1	11.8	26.7	50.7
1979	...	...	0.8	2.8	14.5	42.7	77.6
Conexiones pequeñas:							
1988	...	0.8	1.4	7.5	22.0	48.2	80.3
1984	0.9	3.0	8.6	16.2	36.4	66.6	88.2
1979	10.2	10.2	0.7	30.2	53.0	81.6	96.3
Sin conexiones:							
1988	32.1	38.7	52.9	64.8	82.9	92.2	100.0
1984	40.6	51.9	63.2	67.3	77.7	91.1	100.0
1979	42.4	49.4	57.6	67.7	91.5	97.3	99.3
Total:							
1988	2.3	8.9	12.5	14.8	33.3	52.9	68.5
1984	1.1	1.5	6.5	7.9	24.6	48.7	57.9
1979	2.8	3.1	5.0	6.6	20.2	36.8	52.3

Fuente: U.S. Department of Transportation (1990b, 1:47).

^a Aunque distribuidos en base a la participación de las compañías dominantes, estos datos reflejan el total de emplazamientos para todas las compañías.

Cuadro 6 Número de Grandes, Medianas y Pequeñas Conexiones Servidas, Compañías Principales, Mes de Julio 1979, 1984 y 1988

Compañía	Conexiones grandes			Conexiones medianas			Conexiones pequeñas		
	1979	1984	1988	1979	1984	1988	1979	1984	1988
American	21	26	27	22	28	31	7	19	44
Continental	14	21	25	11	11	28	4	8	25
Delta	23	27	27	17	21	28	17	30	43
Eastern	21	26	26	18	26	24	20	21	32
Northwest	18	22	62	4	8	25	4	5	32
Pan American	8	23	20	0	14	14	0	2	2
Piedmont	13	18	24	5	10	17	9	21	28
Trans World	22	25	27	15	25	26	9	9	17
United	23	27	27	17	31	31	22	37	45
USAir	15	23	26	15	17	27	12	17	25
Estaciones totales	178	238	255	124	191	251	104	169	293

Fuente: *Official Airline Guide* (Julio 1979, Julio 1984 y Julio 1988).

Nota: Incluye los servicios provistos por las compañías aéreas con servicios de abonado y que comparten el mismo código. Los datos están restringidos a los cuarenta y ocho estados contiguos.

El efecto acumulativo de estos cambios es un incremento en el número de aerolíneas competitivas que ofrecían la ruta promedio. Mientras que algunas pocas aerolíneas nacionales (domésticas) atendían al país, muchas más atendían alguna ruta específica debido al incremento de los puntos de conexión y rutas por las líneas aéreas más importantes. En 1988, un número mucho mayor de viajeros volaron en rutas con tres o más transportistas competidoras, caso ocurrido en 1979 (véase Gráfico 8).

3.6 Seguridad de las Aerolíneas

La mayor preocupación con respecto a la desregulación en las aerolíneas ha sido que ésta traería como consecuencia un deterioro significativo en la seguridad de las aerolíneas. Los argumentos estándares son más o menos como siguen. La intensa competencia forzaría a las aerolíneas a reducir costos con la finalidad competir de manera efectiva y de ofrecer utilidades significativas a los accionistas. En el proceso de reducción de costos, las aerolíneas reducirían excesivamente los costos o aplazarían imprudentemente el reemplazo de la flota aérea vieja. Especialmente durante las recesiones, cuando las presiones sobre las utilidades son más severas, el mantenimiento y la seguridad podrían verse afectados ya que las aerolíneas tratarían de mantener sus márgenes de utilidad. La evidencia empírica más detallada con respecto a la validez de esta teoría, sustentada por

Nancy Rose no es concluyente. Rose (1990) no encuentra relación entre las calamidades y el desempeño financiero, sin embargo, sí encuentra un pequeño y débil efecto en las tasas de accidentes no fatales.

Las implicancias sobre los efectos de la desregulación *económica* sobre la seguridad de las aerolíneas merecen una consideración cuidadosa. Sin embargo, muchas observaciones sobre la relación entre estas implicancias y la experiencia real son oportunas. Primero, aunque muchos discuten que el margen de seguridad de las aerolíneas ha disminuido, por todas las medidas objetivas, la seguridad no ha disminuido a partir de la desregulación (Morrison & Wiston 1986, 1989). Segundo, la regulación de la seguridad de las aerolíneas nunca fue responsabilidad de la CAB y no ha sido desregulada. La Administración de Aviación Federal - Federal Aviation Administration (FAA) regula la seguridad. La desregulación ha hecho que el trabajo de la FAA sea más exigente, sin embargo, la FAA no ha crecido en proporción con el número de vuelos y flota aérea en servicio. Si la seguridad es inadecuada desde la desregulación, el error en la política es la incompetencia para dotar a la FAA de los recursos adecuados para hacer su trabajo. Tercero, aún a pesar de todo, la seguridad de las aerolíneas es un buen negocio. Los pasajeros son conscientes de los accidentes aéreos y evitarán una aerolínea durante muchos meses después de ocurrido un accidente fatal (Borenstein & Zimmerman, 1988).

3.7 Evaluación General

Los investigadores de la industria de aerolíneas concuerdan ampliamente en que la desregulación ha sido un éxito desde la perspectiva de la eficiencia. Sin embargo, no todos los grupos de interés se han visto beneficiados con la desregulación. Las comunidades más pequeñas tienen un tipo diferente de servicio, y los costos en los boletos se han incrementado en las rutas más cortas y menos densas. Las presiones competitivas desde la regulación han llevado a salarios más bajos y reglas de trabajo menos atractivas para los trabajadores de las aerolíneas. Muchas aerolíneas han perdido significativas cantidades de dinero, y algunas han quebrado. La desregulación le ha dado a algunas aerolíneas poder en el mercado en algunas rutas.

La política pública hacia la industria aérea en los EEUU en el futuro cercano tiende a enfatizar tres aspectos. El primero es eliminar las barreras a la competencia creada por las transportistas dominantes en ciertos aeropuertos de conexión. Se examinarán más cuidadosamente los efectos competitivos de fusiones comerciales futuras. También se realizarán esfuerzos para liberar la entrada a aeropuertos de conexión que son dominados por una sola aerolínea. La segunda implicancia política es incrementar la capacidad de los aeropuertos y utilizarla con mayor eficiencia. Debido a que el tiempo de liderazgo de los aeropuertos nuevos es largo y la oposición local a la expansión es a menudo intensa, es de muy alta prioridad la eficiencia con la cual se utiliza la capacidad existente. El énfasis en la tercera política es intensificar la regulación de la seguridad y mejorar el sistema de control de tráfico aéreo.

4. FERROCARRILES: REFORMA REGULATORIA PARA UN “MONOPOLIO NATURAL” ENFERMO

Las causas y consecuencias de la reforma regulatoria en la industria ferroviaria no pueden ser entendidas sin estudiar la historia de la regulación ferroviaria y sus efectos. La Comisión Interestatal de Comercio - Interstate Commerce Commission (ICC) fue el primer organismo federal independiente y “moderno” de regulación económica. El Acta para Regular el Comercio de 1887 creó a la ICC como un organismo federal independiente para supervisar el comportamiento de los precios de los ferrocarriles para carga en el comercio interestatal. El acta inicial le dio a la ICC una autoridad relativamente amplia aunque imprecisa para hacer cumplir, una variedad de obligaciones de los transportistas que ya eran cubiertas, aunque difíciles de hacer cumplir mediante el derecho consuetudinario (Keeler 1983, 22-23). El enfoque principal del acta fue darle a la ICC la autoridad para prohibir a los ferrocarriles el cobro de tarifas que eran indebidamente “discriminatorias”. En principio se prohibió a los ferrocarriles cobrar un precio más elevado por tonelada por el transporte de cualquier mercadería en segmentos de “distancias cortas” individuales dentro de una ruta de “distancia larga”. No estaba prohibido el cobrar precios diferentes por tonelada/milla para diferentes *materias primas*. Como resultado de esto, y para maximizar las utilidades, los ferrocarriles utilizaron las estructuras tarifarias “valor del servicio” o “valor de la materia prima” que significaban precios relativamente altos para las materias primas (entonces) altamente valorizadas y precios relativamente bajos para las (entonces) poco

valorizadas. La discriminación en el precio de las materias primas ha sido la regla a lo largo de los cien años de historia de la regulación federal de transporte de carga.

Tal como se interpretó por las cortes, el acta de 1887 no le dio a la ICC, de manera específica, la autoridad para establecer tarifas mínimas o máximas basadas en los principios del costo del servicio, requerir aprobación regulatoria para cambios de tarifa, o aplicar multas por cargar precios que la ICC encontrara discriminatorios. La ICC tampoco tenía ninguna autoridad sobre la entrada o salida. La entrada y la salida estaban reglamentadas por los estados mediante reglamentos de ferrocarriles o mediante obligaciones de derecho consuetudinario impuestas a las transportistas (Keeler 1983,19-24). La ICC sólo podría rechazar las tarifas y solicitar a los ferrocarriles la fijación de nuevas tarifas si se determinaba que las tarifas existentes eran injustas, irracionales, o discriminatorias.

La autoridad de la ICC para establecer tasas se expandió significativamente mediante una serie de enmiendas al Acta para Regular el Comercio aprobadas entre 1903 y 1910. Estas enmiendas le dieron a la ICC la autoridad para establecer tarifas máximas y para suspender los cambios en las tarifas dependiendo de una investigación que justifique estas acciones, aplicar penas por precios discriminatorios y cubrir otros vacíos existentes en las provisiones de servicios excepto en la discriminación de precios entre la tarifa distancia corta distancia larga. Estas mismas enmiendas también extendieron la jurisdicción de la ICC para las comunicaciones interestatales, que fueron reglamentadas por el mismo sistema regulador de los ferrocarriles hasta 1934, año en que se creó la FCC.

Las decisiones reguladoras de la ICC que siguieron a la Primera Guerra Mundial y durante sus primeros años, en un período de rápida inflación, aplicaron coacciones financieras gravosas en un gran número de ferrocarriles. Muchos ferrocarriles se fueron a la bancarrota o fueron forzados a reorganizarse entre 1906 y la entrada de los Estados Unidos a la guerra en Europa. Se acusó a los ferrocarriles de realizar inversiones inadecuadas en derechos de vía y en locomotoras y vagones (de carga y de pasajeros) para brindar un servicio seguro a los fletadores¹⁰. Poco después que los Estados Unidos entraron

¹⁰ El pobre desempeño comercial de los ferrocarriles durante la Era Progresiva ha sido largamente ignorado por los investigadores de la economía política de la regulación ferroviaria. Esto es especialmente cierto en el caso de los revisionistas que buscan argumentar que la legislación

en la guerra, el gobierno federal tomó el poder del sistema de ferrocarriles, y en efecto se produjeron incrementos significativos de tarifas. En 1920, la industria ferroviaria retornó a la administración privada de acuerdo con la promulgación del Acta de Transporte de 1920. Ésta le otorgó a la ICC una amplia autoridad reguladora para establecer tarifas mínimas y máximas y estructuras de tarifas, para certificar que los ferrocarriles ofrezcan servicios de transporte para mercaderías específicas sobre rutas específicas, para determinar si los ferrocarriles podían dejar de brindar el servicio en rutas específicas (deserción), y fortalecer la racionalización de la industria ferroviaria mediante fusiones comerciales. El acta de 1920 confería a la autoridad estatal la prioridad exclusiva sobre la entrada, salida y reorganización de los ferrocarriles. El paraguas regulador de la ICC se extendió a la industria de transporte pesado en 1935 y a ciertos tipos de transporte de carga en 1940. Estas actas tuvieron el efecto de suprimir casi por completo la competencia de precios al interior de los ferrocarriles y entre ferrocarriles y otros modos de competencia.

Se ha escrito mucho sobre la motivación económica para la regulación de los ferrocarriles. Uno de los puntos de vista es que la regulación ferroviaria está motivada por la necesidad de restringir el poder monopólico. Presuntamente los monopolios ferroviarios aparecieron debido a las economías a escala y a los costos hundidos asociados con el derecho de vía, terminales y redes ferroviarias, combinados con las alternativas competitivas limitadas que un gran número de fletadores encaró en los últimos años del siglo XIX e inicios del siglo XX. Otros sostienen que la regulación fue introducida para proteger a los ferrocarriles de la competencia. Aquí el argumento es que la regulación de precios fue vista primero como una manera de limitar el fraude en los convenios colusivos de precios estipulados por los monopolios ferroviarios. De acuerdo con este punto de vista, la regulación se usaría para establecer precios mínimos más que para poner topes a los precios. La motivación por la protección al productor está asociada con la subsecuente extensión de la regulación de la ICC al transporte pesado en 1935 y a cierto tipo de transporte de carga en 1940. No obstante otros puntos de vista asocian los cambios en la regulación ferroviaria con políticas más complejas de intereses de grupo, encontrando ganadores y perdedores entre los ferrocarriles y los fletadores (Gilligan, Marshall & Weingast 1989).

aprobada por el Congreso entre 1903 y 1910 y las acciones de implementación de la autoridad

Cualquiera que fueran nuestras perspectivas sobre los orígenes de la regulación, por los años cincuenta las restricciones regulatorias sobre las tarifas, combinadas con el crecimiento de la competencia de modos de transporte alternativos, empezaron a representar severas cargas financieras sobre los ferrocarriles. El primer problema financiero severo se produjo en el servicio de pasajeros. Después se extendió al transporte de carga, cuando camiones modernos viajaban en un sistema de carreteras interestatal en expansión aminorando, más y más, la actividad más valiosa para los ferrocarriles. Los ferrocarriles se fortalecieron con préstamos y ajustes tarifarios y eventualmente se les permitió abandonar por completo el servicio de pasajeros. En los primeros años de la década del setenta, muchos ferrocarriles del este y del medio oeste quebraron, y otros tuvieron un desempeño financiero en deterioro. El mantenimiento y las inversiones en rieles, derechos de vía, locomotoras, vagones de carga y pasajeros eran inadecuados, y la calidad del transporte de carga por vía ferroviaria se deterioraba rápidamente.

A mediados de la década de cincuenta, los ferrocarriles empezaron a reconocer que la estructura de la regulación existente era una desventaja creciente para ellos y a la vez, constituía una ventaja progresiva para sus competidores (Keeler 1983, 29). Ellos solicitaron, a la ICC y al Congreso, una mayor libertad en los precios para ajustar las tarifas de manera que reflejaran los cambios en los costos y las condiciones competitivas. Los fletadores se resistieron a los esfuerzos por elevar las tarifas en las mercancías donde los ferrocarriles tenían una ventaja competitiva sobre los camiones y transportes de carga (carbón y otras mercancías de gran volumen y tráfico de distancias largas). Los esfuerzos por abandonar el servicio donde los ferrocarriles no podían competir económicamente con los camiones, fueron rechazados por aquellos a los que afectaban. Los camioneros competidores se opusieron a los esfuerzos por reducir las tarifas ferroviarias en los servicios donde los ferrocarriles competían con los camiones y el transporte de carga (mercancías manufacturadas, distancias cortas). Los ferrocarriles también tuvieron que ponerse de acuerdo con los sindicatos sobre los salarios y las condiciones laborales que eran excesivamente costosas e impedían las mejoras en la eficiencia. Básicamente, los ferrocarriles se encontraron a sí mismos atascados con estructuras de precios, estructuras de rutas, y relaciones laborales que reflejaban las condiciones económicas de las décadas del

estatutaria de la ICC, fueron aprobadas para beneficiar a los ferrocarriles (véase Kolko 1965).

veinte y del treinta (Hilton, 1969). Debido a las restricciones reguladoras (y judiciales) sobre la capacidad de los ferrocarriles para responder a los cambios en las condiciones económicas, reflejando la oposición de los competidores y clientes que se beneficiaban con el status quo, la industria ferroviaria se autodestruyó rápidamente en la década del setenta.

Los problemas encarados por la industria ferroviaria fueron ampliamente reconocidos en la década del sesenta (Friedlaender 1969) y empeoraron progresivamente durante la década del setenta. No obstante, los reguladores y legisladores hicieron relativamente poco por mejorarlos hasta bien entrada la administración Carter. Muchos investigadores de ferrocarriles y su regulación reconocieron que una industria ferroviaria eficiente y viable requería ajustes tarifarios, racionalización de rutas, y reorganización de la industria (fusiones comerciales). Algunos sostuvieron que la competencia al interior de los ferrocarriles, y entre ferrocarriles y otras modalidades de transporte proporcionarían restricciones competitivas adecuadas sobre los precios para la mayor parte de rutas y mercancías de manera que la regulación de las tarifas ferroviarias podría estar limitada a situaciones donde los fletadores no tuvieran buenas alternativas competitivas (fletadores cautivos).

En 1976, el Congreso aprobó el Acta de Revitalización Ferroviaria y Reforma Reguladora (Acta 4R), que le confirió a la ICC mayor libertad para permitir las fusiones comerciales necesarias, la flexibilidad tarifaria, y el abandono de rutas improductivas. Sin embargo, la ICC, respondiendo a la oposición competitiva y de los fletadores, interpretó el Acta 4R limitadamente, y condujo a un ligero cambio. Durante la administración Carter, los nuevos comisionados de la ICC que favorecieron la competencia de precios y la entrada de transporte pesado también adoptaron una interpretación más amplia del Acta 4R. Ellos permitieron un incremento en la flexibilidad del precio, el abandono de ruta y las aplicaciones de las fusiones comerciales.

En 1980, el Congreso aprobó el Acta de Argumentos Ferroviarios, que le dio a la ICC mayor autoridad para otorgarle a los ferrocarriles una considerable flexibilidad en los precios y permitirle abandonos de rutas desventajosas. Al igual que con la similar legislación promulgada para las industrias aéreas y transporte pesado, el Acta de Argumentos expresó un intento del Congreso por modificar las razones fundamentales de la

política reguladora ferroviaria. Antes que trabajar bajo el supuesto de que la competencia de precios necesita ser suprimida, la nueva legislación adoptó la visión que a los ferrocarriles se les debía dar una libertad sustancial para establecer precios y entrar o salir de los mercados y que la regulación del precio debía limitarse a situaciones donde los ferrocarriles tenían alternativas competitivas. También se reconoció el hecho de que, debido a que muchos fletadores tenían alternativas competitivas, la fuerte imposición de obligaciones tradicionales en el servicio de ferrocarriles ya no era necesaria. Sin duda los impulsores de la desregulación ferroviaria se beneficiaron aquí con los cambios contemporáneos que afectaron las aerolíneas y el transporte pesado.

El Acta de Argumentos no desreguló técnicamente los ferrocarriles. Los detractores de la desregulación, especialmente los fletadores y consumidores de carbón, tuvieron éxito al obtener protecciones reguladoras estipuladas en el estatuto de 1980. Sin embargo, la ICC en la era Reagan utilizó su nueva autoridad estatutaria para otorgar a los ferrocarriles una libertad casi total para establecer tarifas y abandonar rutas. No se han estudiado las consecuencias de estas reformas de manera intensa como se ha hecho con la desregulación de las aerolíneas. Sin embargo, la reforma regulatoria parece haber tenido efectos espectaculares en la industria ferroviaria (Rose 1988; Moore 1986; Barnekov 1987; Keeler 1983). Los ferrocarriles han reducido costos, redujeron el millaje de vías férreas, expandieron los servicios combinados ferrocarril/camión y ferrocarril/carga, renegociaron convenios sindicales, reestructuraron tarifas, y confiaron cada vez más en contratos confidenciales con los fletadores antes que en tarifas establecidas. También ha habido una consolidación significativa de la industria mediante fusiones comerciales en línea paralela y de un extremo a otro, aunque la ICC no estaba dispuesta a seguir adelante con las fusiones comerciales paralelas al rechazar la propuesta de fusión de los ferrocarriles Santa Fe y Southern Pacific. La Conrail, formada por el gobierno federal a partir de lo que quedó de la bancarrota de los ferrocarriles del Oriente, regresó al sector privado.

Tal vez el tema más controvertido asociado con el debate sobre la flexibilidad en los precios ferroviarios fue el de sus efectos sobre las tarifas promedio. Los opositores a la desregulación sostenían que los ferrocarriles tenían poder monopólico y que las tarifas se incrementarían después de la desregulación; sin embargo, las tarifas reales y nominales de transporte de carga en ferrocarriles han caído desde 1980 (véase gráfico 9). Mientras que

por un lado se han incrementado las tarifas para algunas mercancías sobre algunas rutas, las tarifas reales de cargas ferroviarias han disminuido al menos ligeramente para todos los grupos de mercancías desde 1980 (utilizando el deflactor del PBI). Los temidos incrementos desastrosos en las tarifas de transporte de carbón han estado limitados a situaciones donde los fletadores son atendidos por un sólo ferrocarril y también han estado limitados por la depresión que afectó el mercado del carbón desde mediados de la década del ochenta (Joskow 1990). A pesar de la caída en las tarifas ferroviarias, se han incrementado las utilidades ferroviarias (véase gráfico 10). La industria ferroviaria ha tenido la capacidad tanto de reducir las tarifas como de incrementar la rentabilidad mediante la reducción de costos, abandonando las rutas poco rentables, consolidando las operaciones, e incrementando la productividad. El empleo del ferrocarril ha disminuido notablemente desde 1980 (véase gráfico 11), y la productividad del trabajador (medido como el ingreso por toneladas/millas por trabajador) se ha incrementado (véase gráfico 12). Aunque el cuidadoso estudio de los efectos de la desregulación en los salarios de los camioneros realizados por Nancy Rose (1987) no ha sido realizado para los trabajadores ferroviarios, los salarios reales parecen haberse estabilizado desde los primeros años de la década de los ochenta (véase gráfico 13). De manera general, la desregulación ferroviaria en la década del ochenta logró gran parte de lo que sus propulsores habían prometido de la desregulación. Empezamos en la década de los noventa con una industria ferroviaria saludable que luce muy diferente de la que existía en 1980.

5. TELECOMUNICACIONES: REESTRUCTURACIÓN Y REFORMA REGULATORIA PARA AFIANZAR LA COMPETENCIA

Hasta los primeros años de la década de los setenta, la American Telephone and Telegraph Company (AT&T) tenía el monopolio sobre casi todos los segmentos de las comunicaciones en la industria telefónica estadounidense. Mediante un accionariado completo o parcial, AT&T controlaba gruesamente dos docenas de compañías Bell (BOCs- New York Telephone, New England Telephone, Pacific Telephone, etc.) que ofrecían servicios locales a aproximadamente 85% de estadounidenses y servicios interestatales de telefonía a larga distancia a casi todos los usuarios comerciales y residenciales en los Estados Unidos. Estas compañías operadoras estuvieron (y están) sujetas a la regulación de

precios por organismos reguladores estatales¹¹. AT&T Long Lines tenía un monopolio de facto sobre el servicio comercial interestatal de larga distancia. Sus tarifas y servicios fueron (y son) regulados por la Comisión Federal de Comunicaciones - Federal Communications Commission (FCC), que también tiene jurisdicción sobre el espectro radial, incluyendo las televisoras, sistemas de microondas, y telefonía radial.

Western Electric, una subsidiaria no regulada de AT&T, fabricó prácticamente todos los equipos de interconexión y transmisión utilizados por las compañías afiliadas a AT&T y los equipos para los usuarios (i.e. teléfonos) ofrecidos a los clientes de BOC. Ya que AT&T tenía un monopolio expreso del servicio telefónico, Western Electric tenía efectivamente un monopolio sobre el abastecimiento de equipos de interconexión y transmisión telefónica. Como AT&T normalmente requería que los clientes utilizaran equipos terminales del abonado (customer premises equipment - CPE) suministrados por AT&T y enlazaba la venta del servicio telefónico con los CPE, Western Electric también tenía un monopolio completo sobre los equipos terminales utilizados por los usuarios.

La FCC no protegió tanto a AT&T como lo hizo el CAB con las aerolíneas o como el ICC con el transporte pesado. Durante las décadas del sesenta y setenta, la FCC empezó a impulsar dos componentes claves de la industria de las telecomunicaciones para lograr la competencia. De manera particular, primero permitió de mala gana, y finalmente promovió que los competidores provean equipo terminal (es decir, teléfonos y paneles de conmutación) a los clientes de AT&T. También permitió ingresar al mercado a compañías de la competencia que prestaban servicios de larga distancia tales como MCI y Sprint. Las presiones políticas y económicas que llevaron a estos cambios en las políticas reguladoras son complejas. Centraremos nuestra atención en los cambios tecnológicos que representaron un papel muy importante en la agilización de las presiones competitivas y en la reforma regulatoria.

¹¹ Mientras que la regulación de las industrias aérea y ferroviaria involucraban principalmente a las agencias reguladoras federales, la evolución de la política pública en las telecomunicaciones implica un importante papel tanto para los reguladores estatales como para los federales.

5.1 Problemas estructurales

Al igual que con los ferrocarriles, la comprensión de los problemas actuales en la política de las telecomunicaciones requiere un entendimiento de la historia de la industria y su regulación. La propia extensión de la competencia ha constituido una fuente continua de controversia a lo largo del siglo veinte. AT&T se convirtió en un monopolio generalizado debido a que utilizaba su control sobre la única tecnología accesible de larga distancia para forzar a las compañías locales independientes a fusionarse con ella. Al iniciarse el siglo, las compañías telefónicas locales competían directamente por los clientes. El tema de controversia era cómo abordar mejor el tema del monopolio de la larga distancia: creando un monopolio de servicio local conjunto (solución propuesta por AT&T) o demandando la interconexión obligatoria del sistema de larga distancia de AT&T para todas las compañías telefónicas locales (solución presentada por las compañías telefónicas independientes).

AT&T logró su monopolio, sin embargo, también estuvo sujeta, a la regulación económica. En 1910, se le otorgó a la ICC la regulación del servicio telefónico interestatal. Sin embargo, la estructura de AT&T continuó siendo controvertida en la década del treinta. Durante el debate sobre el Acta de las Comunicaciones de 1934, estimulado por la FCC, la propiedad de Western Electric por AT&T se convirtió en un tema importante. Algunos borradores del acta contenían un lenguaje fuerte que favorecía a la competencia y hasta instaban a la agencia a reestructurar la industria; sin embargo, cuando se promulgó el acta simplemente se mencionó a la competencia a manera de consideración y se ordenó a la FCC estudiar el tema y presentar un informe posterior.

Al momento en que la FCC terminó su estudio, se inició la 2da. Guerra Mundial, y el Congreso y el presidente estuvieron ocupados. Sin embargo, tan pronto como terminó la guerra, volvió a resurgir la controversia. Los progresos en la tecnología de microondas desarrollada durante la guerra crearon nuevas oportunidades para que los usuarios comerciales constituyeran sus propios sistemas privados de telecomunicaciones internos en lugar de depender de AT&T y sus afiliadas. De aquí en adelante, tanto los competidores potenciales del monopolio de AT&T como las grandes empresas le pidieron a la FCC que les permitiera utilizar esta nueva tecnología. Después de una década de investigación y

debate, la FCC emitió el decreto Above 890 que permitía la construcción de sistemas privados de microondas para permitir a firmas importantes dejar a un lado a AT&T para sus requerimientos internos de telecomunicaciones.

Mientras tanto, la propiedad de AT&T sobre Western Electric continuó siendo un tema importante. Durante la guerra nació la industria de las computadoras y la electrónica creció sustancialmente. Las firmas dedicadas a estas industrias vieron un prospecto lucrativo en la venta de equipos a las compañías telefónicas pero no podían hacerlo debido a su integración vertical en la fabricación. En 1949, la administración Truman presentó una demanda de antimonopolio (antitrust) contra la AT&T buscando despojarla de Western Electric, y la administración Eisenhower rápidamente puso fin a esta demanda a un costo prácticamente nulo para la AT&T.

La resolución Above 890 trajo como consecuencia natural que los propietarios y fabricantes de sistemas microondas quisieran vender servicios a otros. De igual manera, la tecnología satelital también ofreció bases para la entrada competitiva. En respuesta a estos desarrollos, la FCC empezó a emitir un ininterrumpido flujo de resoluciones que gradualmente introdujeron la competencia en todos los aspectos de las telecomunicaciones, aunque con un limitado alcance en el acceso local. En la larga distancia, la FCC decidió, en 1969, permitir a MCI competir con AT&T en ofrecer el servicio a los abonados entre St. Louis y Chicago. Un año después, con el decreto Specialized Common Carrier, la FCC abrió las líneas privadas al acceso competitivo. En 1968, en el decreto Carterfone, la FCC estableció reglas técnicas que permitían que cualquier equipo de usuario que no fuera propiedad de la compañía telefónica se interconectara con la red; cinco años después, se generalizó esta resolución abriendo completamente el rubro de los equipos de usuario a la competencia. La FCC también adoptó la política de “cielos abiertos” para comunicaciones satelitales, permitiéndole a todos (excepto a AT&T) lanzar satélites de telecomunicaciones domésticas para cualquier propósito. Todas estas importantes decisiones se produjeron antes de cualquier movimiento de desregulación y de cualquier reestructuración industrial resultante de la litigación, y antes que los economistas hayan publicado la literatura sobre la economía de esta industria.

En el momento en que la desregulación empezó a popularizarse en otras partes, la FCC retrocedió en su camino hacia la liberación. En el decreto Execunet de 1976, la FCC decidió no seguir adelante con la extensión de la competencia. El Execunet fue un servicio convencional de larga distancia de MCI. La FCC estipuló que MCI no podría entrar a este mercado, concluyendo que AT&T debería tener un monopolio protegido en el servicio de larga distancia internacional. MCI apeló, y la Corte de Apelaciones de D.C. falló en su favor señalando que el Acta de Comunicaciones (a diferencia de muchos estatutos regulatorios) contenía una presunción a favor de la competencia y que era responsabilidad de la agencia mostrar que la competencia de larga distancia carecía de interés público. En el momento en que esta resolución fue promulgada, las personas designadas por Carter controlaban la FCC y, como en otras partes, se propusieron ardorosamente la liberación de todos los aspectos de la regulación de las comunicaciones. Estos funcionarios decidieron no tratar de establecer un antecedente que pudiera sustentar la decisión original.

A pesar de las políticas generalmente pro-competitivas de la FCC, el control ejercido por la AT&T sobre la conmutación telefónica local le dio el poder de bloquear o retrasar estos desarrollos competitivos. Los proveedores que competían con el servicio a larga distancia necesitaban acceder al sistema local de conmutación para hacer que sus servicios estén al alcance de la mayoría de los usuarios. En un principio AT&T les negó el acceso y después les suministró uno de tipo inferior¹². Los proveedores competitivos de equipos terminales del usuario tenían que ser capaces de conectar su equipo a la red local y tener la habilidad de comercializar su equipo “de igual a igual” con los equipos de AT&T.

AT&T impuso severas condiciones de interconexión que hacían costosos los equipos de la competencia para los usuarios, y mediante una articulación* de los servicios y equipos telefónicos, forzó a los usuarios a pagar a AT&T por equipos terminales aún

¹² Un tema aún controversial es si la entrada de las transmisoras de larga distancia simplemente se produjo debido a que la estructura de precios regulados forzó a que los precios de larga distancia de la AT&T estuvieran muy por encima de los costos. Por un lado, los competidores pagaron mucho menos a las compañías telefónicas locales. Por otro lado, se les suministró una forma inferior de acceso local completamente distinta. Finalmente, cuando los BOCs (compañías operativas locales) fueron forzados a suministrar un acceso igualitario al mismo precio de AT&T, *todas* las transmisoras de larga distancia en competencia eligieron el acceso igualitario antes que el acceso inferior a un precio menor. Esto sugiere que el costo del acceso inferior excede el beneficio de un precio más bajo.

* N. de T.: Se refiere a la venta articulada o en una sola canasta de un grupo de servicios y/o bienes.

cuando no usaran los equipos de AT&T. La nueva información y los servicios de información requerían el crecimiento de la red local y de larga distancia. AT&T fue lenta para facilitar la disponibilidad de estos servicios. Hacer esto significaba retirar el equipo que, de acuerdo con las reglas reguladoras, hubiera continuado rindiendo utilidades a AT&T. Además, esto significaba renunciar a la posibilidad que AT&T tenía para monopolizar estos servicios cuando Bell estuviera lista para proveerlos. Los reguladores estatales también estaban preocupados debido a que AT&T se estaba sobrecargando con el equipo de Western Electric, y así pasaba estos costos inflados a los consumidores a través de tarifas reguladas. Se sugirió que esta actitud hizo posible que AT&T evadiera la regulación tarifaria estatal transfiriendo sus utilidades a las subsidiarias no reguladas por medio de precios de transferencia excesivos¹³.

El monopolio de AT&T había atraído la atención de las autoridades antimonopólicas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos desde comienzos de siglo¹⁴. En 1974, el Departamento de Justicia presentó una denuncia antimonopólica contra AT&T¹⁵. El gobierno concluyó que AT&T había violado la Sección 2 del Acta Sherman mediante la monopolización o intento de monopolizar una variedad de mercados de las telecomunicaciones. La teoría básica subyacente al cambio buscado por el Departamento de Justicia señala que la única parte del negocio de las telecomunicaciones que era probable que continuara con el monopolio era el sistema de conmutación local¹⁶. El servicio de larga

¹³ La evidencia sobre este punto es débil. Sin embargo, Western Electric redujo sus precios después de la reorganización, luego de reestructurar radicalmente la compañía para bajar los costos. Una historia más plausible es que AT&T simplemente creció mucho debido a la falta de presiones competitivas. Es mucho más fuerte la evidencia que AT&T retrasaba la introducción de nuevos productos y servicios para proteger su monopolio en la “base tarifaria” de equipos y servicios.

¹⁴ Las implicancias y retos antimonopólicos que surgieron a raíz de la relación de AT&T con Western Electric, se iniciaron en 1908 y fueron muy serias en el momento de la promulgación del Acta de Comunicaciones de 1934, que transfirió la regulación de AT&T de la ICC a la FCC y ordenó a la nueva comisión que estudiara estas relaciones. Este estudio identificó una variedad de problemas. Finalmente el gobierno hizo llegar una denuncia antimonopólica contra AT&T después de la 2da. Guerra Mundial buscando la expropiación de Western Electric. Esta denuncia se realizó en 1959 sin exigir a AT&T deshacerse de Western Electric como lo habían solicitado inicialmente las autoridades.

¹⁵ Para mayores detalles sobre los argumentos de ambos lados del caso, véase Noll & Owen (1988).

¹⁶ Un reclamo común era que el Ministerio de Justicia aceptara que el servicio local era un monopolio natural. De hecho, el Ministerio de Justicia realmente asumió que, a pesar de los hechos técnicos, la regulación estatal y la ventaja de la antigüedad hacían del servicio local un monopolio. Sin embargo, la tecnología radial puede probar que esto no está en una buena suposición. En 1988, William Baxter, sub-procurador general de antimonopolios, quien negociara el convenio de

distancia favorecía la competencia, como también lo hacían la provisión de equipos de conmutación telefónica, de equipos terminales de los abonados, y los servicios de información. AT&T tenía un conflicto de intereses debido a que operaba en todos los niveles de la industria telefónica. Tenía incentivos para utilizar su control sobre el segmento monopolístico de la industria -la red local- para así protegerse de la competencia en los demás segmentos. Más adelante se argumentó que la FCC fue incapaz de regular de manera efectiva el acceso a la red local, dado el conflicto de intereses que existía entre, por un lado, los afiliados de AT&T y por el otro, entre la regulación estatal y federal. Como resultado, el Departamento de Justicia sostuvo que la única vía en que la competencia podría florecer en los segmentos competitivos potenciales del negocio era evitando que AT&T utilizará su control sobre las centrales de conmutación local para impedir la competencia en estos otros mercados.

En 1982, se resolvió el caso de antimonopolio contra AT&T, y el gobierno obtuvo la mayoría de los remedios que buscaba. El arreglo separó a AT&T de sus compañías operativas locales (BOCs). Las compañías operativas locales se organizaron en siete “*holdings*” independientes y separados. Cada uno suministra servicios de conmutación local e intraestatal en una región específica del país. Estas compañías debían otorgar un “acceso igualitario” a las compañías competitivas de larga distancia. Las redes de conmutación local podrían mantener los monopolios locales, sujetos a la regulación tarifaria estatal de los estados. Se le permitió a AT&T retener Western Electric y la mayoría de Bell Labs. Se les dio a las compañías operadoras locales parte de las Bell Labs, ahora llamadas Bell Communications Research, como instalaciones de desarrollo e investigación en copropiedad pero se prohibió la fabricación de conmutadores telefónicos, transmisión, y equipos telefónicos terminales del abonado, para ofrecer servicios de larga distancia o para ofrecer ciertos servicios informáticos dentro de sus áreas de franquicia. Estas restricciones están sujetas a revisión cada tres años por la corte federal que administra el decreto de consentimiento de 1982, que acompañó la realización del caso de antimonopolio gubernamental. La reorganización se hizo oficialmente efectiva en 1984.

expropiación, opinaba que el más grande error en la reestructuración de las telecomunicaciones fue permitir que las BOCs, y no la AT&T, heredaran los derechos del servicio radio telefónico.

La ironía final de la historia de la controversia estructural en las telecomunicaciones es el cambio de posición del Departamento de Justicia de la administración Reagan sobre los fundamentos básicos de la reorganización de AT&T. En 1984, la AT&T fue formalmente reorganizada; en 1986, el Departamento de Justicia estaba promoviendo que se permita a las compañías operadoras Bell reintegrarse en casi todos los mercados competitivos prohibidos: fabricación, servicios informativos, y larga distancia (excepto en sus propios territorios de servicio). Las autoridades antimonopólicas sostenían que ahora sí creían que las autoridades reguladoras podrían evitar que las compañías telefónicas locales hicieran uso de sus monopolios de franquicia local con fines anticompetitivos en otras partes de la industria. El hecho de que la última administración Reagan se propusiera deshacer la mayor parte de los logros políticos más importantes de la primera administración, es una prueba de la naturaleza permanente de la controversia en torno a la estructura de la industria.

En la década de los ochenta se tomaron decisiones importantes sobre la liberalización de los servicios de telefonía inalámbrica (radial). Históricamente, la FCC asignó frecuencias de teléfonos móviles a industrias específicas para propósitos específicos. Sin embargo, durante la década de los ochenta, la FCC cambió al sistema general de “el que llega primero es atendido primero” que alienta los usos múltiples y conjuntos. Como resultado, el espectro asignado para las telecomunicaciones radio móviles se está volviendo menos fragmentado y tiende a ser un servicio tradicional, y sólo en este caso con múltiples competidores. Segundo, al permitir el uso de la tecnología del teléfono celular, la FCC rechazó la propuesta de AT&T de crear un único proveedor monopólico y en lugar de eso, creó un duopolio; lo cual aseguraba que al menos un operador celular en cada ciudad no sea la compañía de teléfonos local y por lo tanto, no tuviera interés en asegurarse que el celular no compita con la red telefónica local tradicional como un medio de acceso básico. Además, debido a las políticas que liberalizaban otros servicios móviles, el acceso inalámbrico (radial) a la red telefónica está creciendo lentamente hacia otras licencias radiales, especialmente hacia las llamadas telecomunicaciones móviles. Hoy en día la tecnología inalámbrica (radial) es demasiado costosa y demasiado ineficaz en el uso del espectro radial como para convertirse en una competencia real para el acceso telefónico local. Sin embargo, la tecnología digital desarrollada, aunque no expandida, resuelve el problema del espectro, y se espera que la siguiente generación tecnológica abarate los

costos del servicio telefónico tradicional en un 150 a 200 por ciento. A este nivel, con su valiosa característica añadida de movilidad, el servicio telefónico celular mantiene la promesa de convertirse en un competidor viable de las compañías telefónicas locales.

5.2 Precios

Históricamente, las políticas de precios en las telecomunicaciones han sido extremadamente ineficientes. Los precios guardaban poca relación con los costos de los servicios y llevaban una pesada carga de subsidio cruzado. De manera general, estos subsidios iban desde la larga distancia hasta el servicio local, donde aproximadamente la mitad de los costos del servicio local eran pagados por la larga distancia internacional. La piedra angular de este sistema fue y es el cargo cobrado al acceso básico mensual residencial y comercial para conectarse a la red de telecomunicaciones mediante el conmutador más cercano de la compañía que tiene la franquicia del monopolio. El precio de la tarifa básica residencial es sustancialmente más bajo que la tarifa básica comercial; sin embargo, las empresas tienen una segunda posibilidad de acceso que reduce sus costos considerablemente. Si una empresa utiliza un gran número de líneas de acceso, puede comprar un Centrex. La característica principal de Centrex es que hace posible que una persona en una oficina llame a otra discando sólo algunos números, pero dichas llamadas son dirigidas a través del conmutador de la central de la compañía local más cercana, tal como si fueran llamadas locales. Al adquirir un Centrex, una compañía paga el precio más alto del acceso comercial sólo para una proporción (10-20 por ciento) de sus líneas de acceso. El resto tiene un costo mucho más bajo; aún más bajo que el acceso residencial.

El propósito de la política de precios del Centrex es inducir a no comprar su propio conmutador pequeño para realizar sus propias llamadas dentro de la misma oficina. Esto no sólo mantiene a los abonados comprando muchas líneas sino que también elimina algunos “desvíos” para la larga distancia, tal como se explica más adelante. Obviamente, si el Centrex es simplemente una posibilidad de competencia razonable o un ejemplo clásico de monopolios regulados con subsidio cruzado es un asunto de permanente controversia. Los competidores reclaman que el Centrex debería ser subsidiado si el acceso residencial local lo es, debido a que la tarifa en el primer caso es menor que en el segundo caso. Las compañías telefónicas locales reaccionan respondiendo que los abonados con un Centrex

están, en promedio, a menos de la mitad de distancia del conmutador de la oficina central que otros abonados y por lo tanto, requieren una menor inversión. Los competidores responden que no existen precios basados en la distancia del conmutador y que, en cualquier caso, las compañías telefónicas deciden dónde colocar los conmutadores y pueden seleccionar estos lugares estratégicamente para hacer que los costos de los Centrex sean más bajos y que los costos del acceso residencial sean más altos. El debate es interminable y prueba principalmente que los procedimientos reguladores de asignación de los costos raramente pueden resolver el conflicto sobre si una compañía de teléfonos está estableciendo precios anticompetitivos o procompetitivos.

Los precios de larga distancia no distinguen entre residenciales y comerciales, sin embargo, existen tres tipos: peajes por llamadas de larga distancia conmutadas (intra-LATA), peajes por llamadas de larga distancia interestatales inter-LATA, y peajes por llamadas locales interestatales. El servicio de conmutación es una llamada dentro del territorio de servicio local de una compañía telefónica local que debe ser transportada de un conmutador central a otro. A menudo los conmutadores centrales adyacentes están conectados por líneas troncales dedicadas, y las compañías normalmente no imponen cargos de larga distancia por dicha llamada. Sin embargo, algunas llamadas dentro de un territorio de servicio local -llamadas LATA (por sus siglas en inglés), área de acceso y transporte local- viajan cientos de millas y son indistinguibles de otras formas de larga distancia. No obstante, en la mayoría de los estados, las compañías telefónicas locales también tienen un monopolio legal en franquicia sobre estas llamadas de larga distancia intra-LATA. En estos estados, las transmisoras tales como AT&T o MCI están completamente impedidas de permitir dichas llamadas en su red o, si lo hacen, se les solicita pagar a la compañía telefónica local todo o casi todos los cargos que podrían haberse recaudado si la llamada se hubiera realizado en su red. En general, los precios de larga distancia de intra-LATA son extremadamente altos en relación con el costo. Las llamadas de larga distancia dentro de los LATAs realizadas por compañías telefónicas locales suman aproximadamente el 25% de todos los ingresos de larga distancia y cubren una gran parte de los costos de transmisión local tal como lo hicieron las llamadas de larga distancia interestatales antes de los cambios reguladores de la década de los ochenta.

La segunda categoría del servicio de larga distancia consiste en llamadas entre LATAS o entre los territorios de servicio de una compañía local (o dos compañías locales) dentro del mismo estado. Los precios para estas llamadas de larga distancia interestatales inter-LATA, así como las condiciones de entrada, son regulados por los estados, excepto que desde 1984, el convenio de reorganización aseguró que las compañías operadoras Bell no brindaran este servicio. Los estados podrían manejar este servicio completamente como una sola transmisora de larga distancia, y algunos estados pequeños lo hicieron después de la reorganización. Sin embargo, en general, este mercado contiene numerosas firmas. Algunas veces los estados regulan el precio de la larga distancia intraestatal inter-LATA; sin embargo, debido a que la larga distancia se está volviendo sustancialmente competitiva, el precio regulado más importante es el cargo que las transmisoras de larga distancia pagan para llegar a sus abonados a través de la red telefónica local. La mayoría de los estados imponen cargos basados en el acceso al transmisor central -esto es, añaden un cargo por minuto al uso de la llamada de larga distancia que se entrega a las compañías telefónicas locales. En algunos casos, este cargo iguala o supera el cargo por la fracción de larga distancia de la llamada, a pesar del hecho que la última puede ser cientos de millas pero que la llamada local es de sólo algunas millas.

Finalmente, el gobierno federal (es decir, la FCC) regula las llamadas de larga distancia entre estados. La reorganización aseguró a las compañías operativas Bell, y no a otros proveedores del servicio local, el mercado de larga distancia interestatal. El gobierno federal regula sólo los precios de AT&T y aún aquí ha tenido un papel pasivo, ya que AT&T anualmente (o con más frecuencia) propone la reducción de sus tarifas. Además de AT&T, MCI y Sprint, el mercado contiene algunas compañías nacionales adicionales y muchas compañías locales. Estas últimas normalmente ofrecen a sus clientes la oportunidad de llamar a cualquier lugar, sin embargo, toda o la mayor parte de su red es simplemente un espacio alquilado en las redes de las compañías más importantes. Las compañías telefónicas pequeñas diseñan sus rutas para minimizar los costos en una región particular, centrando su mercado en los clientes cuyas llamadas de larga distancia sean predominantemente a ciertas ciudades.

El precio más importante que los reguladores federales controlan es el cargo de acceso de las compañías telefónicas locales para llamadas de larga distancia interestatales

que se originan y finalizan en una central local de conmutación. Hasta mediados de la década del ochenta, todos los cargos de acceso eran por el uso de transferencia, y aproximadamente la mitad de los costos de las tres transmisoras de larga distancia más importantes fueron pagos a las compañías telefónicas locales. En 1985 la FCC empezó a transferir la participación federal del costo local –aproximadamente 25% del total del costo total del servicio de conmutación local- a un cargo mensual por suscripción. Para un suscriptor, este cargo no puede distinguirse del precio de acceso mensual establecido por el estado. En 1990, la FCC había transferido aproximadamente la mitad de la participación federal de los costos locales a los cargos de línea por suscriptor; esto, a su vez, significó aproximadamente una reducción del 25% en las tarifas de larga distancia interestatales durante los cinco primeros años después de que la política fue adoptada, pero también un incremento de aproximadamente 20% en los precios de acceso residencial y un incremento del 10% en los precios de acceso comercial.

El último aspecto importante del sistema telefónico es la política de precios de los llamados servicios de *bypass*. Un abonado puede evitar pagar cargos de acceso a la red en el área telefónica local conectándose directamente a la red de larga distancia. Las compañías telefónicas locales y las operadoras de larga distancia venden el servicio de “línea privada” que posibilita al abonado hacer esto. Una línea privada puede conectar a un cliente a toda la red de una compañía de larga distancia, a una oficina específica en otra ciudad, o a otra área local. MCI entró inicialmente en este segundo negocio en 1969, pero rápidamente empezó a ofrecer el primero y el tercero. El caso Execunet surgió cuando MCI ofreció la larga distancia sin una línea privada.

Debido a que los cargos por uso de un operador telefónico todavía son una parte significativa de los cargos de larga distancia y fueron la mitad de éstos antes de 1985, los pagos por uso crearon un incentivo para que los abonados importantes utilizaran el *bypass* - aun cuando esto fuera más costoso (en función de costos reales, no de precios). Viendo esta irracionalidad de la política de precios, MCI y Sprint escogieron el *bypass* (líneas privadas) como su punto de entrada. Ellos podían ofrecer a los grandes clientes comerciales grandes ahorros en los cargos de larga distancia, induciéndolos a probar estos nuevos servicios en contra de Ma Bell.

Desde la perspectiva de la eficiencia, el problema es pagar por un costo fijo (la conexión de acceso local) un cargo basado en el uso. Esto evita que el precio del servicio iguale a su costo y por lo tanto desalienta su utilización. El cambio compensador en el precio, es un cargo a suma alzada menor por las conexiones a la red local. La justificación dada para esta práctica es alentar “el servicio universal”, es decir, una suscripción telefónica por cada hogar. Sin embargo, en una economía avanzada como la de Estados Unidos, los bajos cargos de acceso por la conexión a la red local no favorecen mucho el incremento en la penetración del servicio telefónico. En los Estados Unidos, la demanda de acceso es casi perfectamente inelástica para todas las empresas y para todas las familias excepto las más pobres. Casi todos tienen un teléfono y seguirán teniéndolo aún si el precio subiera algunos dólares. De aquí en adelante, los cargos por el uso del servicio de transmisión telefónica reducen las llamadas de larga distancia pero casi no producen un incremento en la suscripción de acceso básico. Desde la perspectiva social, esto constituye una pérdida neta total.

La importancia de los cargos por acceso a la transmisión telefónica va más allá de su efecto distorsionante en las llamadas telefónicas ordinarias de larga distancia; también distorsiona el desarrollo de nuevos servicios informativos. La mayor parte de estos servicios utilizan una gran base de datos centralizada y se utilizan con mayor eficiencia accediendo a ellos desde un área grande, tal vez el país entero por medio de la larga distancia. Para los abonados pequeños sin alternativas de bypass, los cargos por el uso de transmisión telefónica desalientan su uso. Mientras tanto, los servicios meramente locales se ven fortalecidos debido a que los cargos de uso local o son nulos (en la mayoría de las residencias) o son pequeños (empresas) comparados con la larga distancia. De aquí en adelante, la estructura del precio tiende a distorsionar los tipos de servicios de información que se ofrecen a los abonados pequeños.

La política de precios de la FCC desde la reorganización ha sido abaratar los cargos por uso hasta obtener los pequeños costos reales de uso, e incrementar mensualmente los precios de acceso para cubrir el resto de la participación federal sobre los costos del servicio local. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, esta es una excelente política. Desde el punto de vista político, es sumamente controvertida. De hecho, en enero de 1986, el Congreso obtuvo un voto del Senado para echar abajo esta política (ya había

sido aprobada por la Casa Blanca). Esta es una circunstancia particularmente confusa. La explicación probablemente se encuentra en dos hechos sobre la economía y la política de la industria telefónica. El primero radica en que mucha gente realiza pocas llamadas de larga distancia interestatal. En un estudio realizado por los reguladores de Texas se llegó a la conclusión que la mayoría de los abonados hacían una o ninguna llamada interestatal por mes, aunque, por supuesto, Texas es un estado bastante grande. Gran parte de las llamadas de larga distancia se realizan por negocios y, por lo tanto, no son pagadas directamente por los particulares; si no que son cargadas en los costos de los productos y servicios de las empresas. En segundo lugar, el cargo de acceso mensual es un precio real y visible que enfrenta la mayoría de estadounidenses; pero los cargos de larga distancia, en contraste, son menos visibles y mucho más complejos. Es particularmente más fácil ver y entender un cambio en los precios de acceso que un cambio en los precios de larga distancia.

De esta manera, la iniciativa de la política de la FCC incrementa un precio visible ampliamente compartido a cambio de bajar un gran número de precios invisibles. Muy probablemente, los líderes políticos no se inclinaban por votar contra la eficiencia o a favor de los intereses de una compañía telefónica local en especial ya que temían que los votantes reaccionaran negativamente a este tipo de comportamiento. No obstante, la eficiencia ganó, en una votación cerrada del Congreso en la era de la reforma reguladora, únicamente después que la FCC reorientara sus políticas prometiendo introducir por etapas los cargos a la línea por suscriptor. Así, los beneficios producidos por la eficiencia del plan acrecentaron gradualmente las esperanzas de que éste minimizará la oposición de las políticas contra los incrementos en los precios del acceso básico.

5.3 Desarrollo Posterior a la Reforma

¿Cuáles han sido los efectos del dramático cambio producido en la estructura y en la regulación de la industria de las telecomunicaciones? Es conveniente examinar lo que ha sucedido en cada uno de los segmentos del negocio de las telecomunicaciones desde que la AT&T fuera reorganizada en 1984 (para mayores detalles, véase Noll & Owen 1989).

5.3.1 Equipos Terminales Telefónicos del Abonado (Customer Premises Equipment - CPE)

Ahora que los equipos terminales telefónicos de los abonados y el servicio telefónico ya no forman un sólo paquete, que se han eliminado las restricciones de interconexión y que los conflictos internos han sido eliminados, ha surgido un mercado vigorosamente competitivo. Los precios de los equipos han bajado, y han aumentado los tipos de equipos disponibles. A pesar de los reclamos históricos de Western Electric que se proclamaba a sí mismo como un proveedor eficiente de equipos, ofreciéndole a los consumidores lo que necesitaban y a un precio justo, no ha tenido éxito como proveedor de CPE en este nuevo ambiente competitivo. La participación de Western en el mercado cayó de 85 a 20 por ciento. Esta caída empezó antes de la reorganización, debido a las políticas de la FCC para vender por separado los CPE y promocionar la competencia entre proveedores.

5.3.2 Equipos Telefónicos de Conmutación y Transmisión (Telephone Transmission and Switching Equipment - TSE)

La evolución de la competencia en los equipos telefónicos de conmutación ha sido lenta. La competencia se ha incrementado a medida que los BOCs se cambiaron a otros proveedores que no fueran AT&T/Western. AT&T todavía es la principal con una participación en el mercado de aproximadamente sesenta por ciento (antes de la reorganización poseía el 85%). Northern Telecom, el fabricante de Bell Canadá, está segundo. Contrariamente a la creencia popular, las firmas europeas y japonesas no han tenido un gran éxito en el mercado, aunque, comprando instalaciones de producción estadounidense, Siemens aparece bien posicionado como para convertirse en el tercer proveedor significativo. Las presiones competitivas han estimulado la difusión más rápida de nueva tecnología TSE, especialmente en las líneas de transmisión de fibra óptica, equipo de conmutación computarizado, y redes digitales. Gran parte de este equipo es provisto por empresas de computadoras y microelectrónicas que no estaban en la industria en los primeros años de la década de los ochenta.

5.3.3 Servicio de Larga Distancia

Tres participantes compiten en el mercado de la larga distancia ofreciendo servicios de voz y datos a lo largo de todo Estados Unidos. Los precios para una amplia variedad de

estos servicios han caído dramáticamente. Una gran cantidad de servicios especializados están disponibles tanto para los consumidores comerciales como para los residenciales. El tema principal no resuelto con respecto a la competencia en los mercados de larga distancia es en qué momento la competencia llevará a la desregulación completa. AT&T todavía posee aproximadamente el 60% del mercado, aunque esta participación subestima la intensidad de la competencia en el mercado. En 1989, la FCC se adelantó un paso en la dirección de la regulación al abandonar la regulación tradicional del costo del servicio de las tarifas de AT&T en favor de un sistema simplificado de “tarifa tope”. El nuevo procedimiento le proporciona a AT&T una mayor flexibilidad para enfrentar la competencia y le da fuertes incentivos para reducir sus costos e incrementar la producción, además de proveer un seguro contra los abusos monopólicos. El nuevo procedimiento se encuentra en un estado de transición para completar la desregulación de las tarifas de larga distancia en la década de los noventa.

5.3.4 Servicio Local

Un cambio importante en la política de la FCC durante los ochenta ha sido reducir sustancialmente -y eventualmente eliminar-, los subsidios al servicio local y encarecer la larga distancia. Aunque la nueva política de FCC ha detenido el crecimiento de los subsidios de la larga distancia hacia el servicio local y ha mejorado la eficiencia, ha ejercido presiones sobre los precios locales (Noll 1985). El cuadro 6.7 muestra el precio promedio de un servicio local ilimitado para abonados residenciales durante los pasados cincuenta años. Empezando en 1985, estas cifras también incluyen el cargo de línea por suscriptor de la FCC (subscriber line charge - SLC). Desde la reorganización, el servicio local residencial se ha incrementado en US\$5.00 mensuales, o aproximadamente 45%, de los cuales casi la mitad es SLC. En los cinco años anteriores a la reorganización, las tarifas locales se incrementaron en aproximadamente \$3.40, lo que constituye un incremento del 40%. Sin embargo, esta comparación subestima los efectos de la reforma tarifaria liderada por la FCC, ya que durante el primer período fue de rápida inflación y altas tasas de interés, y se espera que ambas incrementen las tarifas telefónicas locales. Como se ve en el cuadro, antes de los problemas de estanflación de los setenta, las tarifas locales eran muy estables.

Cuadro 5.7 Cargo por Servicio Local Ilimitado (dólares)

Enero		Enero		Enero		Octubre	
1940	3.44	1955	5.29	1970	5.87	1983	11.58
1941	3.63	1956	5.34	1971	6.16	1984	13.35
1942	3.70	1957	5.37	1972	6.51	1985	14.54
1943	3.83	1958	5.44	1973	6.79	1986	16.13
1944	3.84	1959	5.60	1974	7.14	1987	16.66
1945	3.84	1960	5.64	1975	7.31	1988	16.59
1946	3.84	1961	5.70	1976	7.77		
1947	3.87	1962	5.71	1977	7.98		
1948	4.09	1963	5.75	1978	8.16		
1949	4.20	1964	5.76	1979	8.19		
1950	4.47	1965	5.78	1980	8.32		
1951	4.69	1966	5.77	1981	8.82		
1952	4.83	1967	5.71	1982	9.73		
1953	5.18	1968	5.72	1983	11.14		
1954	5.18	1969	5.79				

Fuente: Lande (1989, 16).

Nota: Los datos excluyen el alquiler de equipos pero incluyen las estimaciones de los impuestos estatales y locales. Los datos para 1983-88 no incluyen el mantenimiento de alambrado interno. Los datos para 1940-83 (enero) pertenecen a AT&T; el resto son de una encuesta de la FCC para noventa y cinco ciudades.

Los precios del cuadro 7 son promedios de ciudades y estados con diferentes estructuras de precios. El cuadro 8 muestra las tendencias en los precios del servicio local comercial y residencial durante la década del ochenta. Estas cifras no incluyen el SLC aunque en su lugar muestran las tarifas establecidas por los reguladores estatales. Como salta a la vista a partir del cuadro, las dos características principales de la política de precios del servicio telefónico son las diferencias entre las tarifas urbana y rural y la diferencia entre las tarifas comercial y residencial. En 1980, antes que la reorganización y la competencia por la larga distancia tuvieran un efecto sustancial en la industria, las tarifas residenciales en las comunidades más pequeñas fueron aproximadamente 2/3 de los precios cargados a las grandes ciudades, mientras que las tarifas comerciales de los pueblos pequeños fueron menos de la mitad de los precios cargados a las empresas de las grandes ciudades. Durante la era de la post reorganización, estas diferencias se redujeron, especialmente las diferencias en las tarifas comerciales (para mayores detalles, véase Noll & Smart 1990).

Cuadro 8 Tarifas para el Servicio de Línea Unica: Promedio para todas las Compañías (años)

Tamaño de la localidad (no. de terminales)	Pre-reorganización		Planes de Reorganización		Post-reorganización				Cambio		
	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1980-86	1983-86	1986-88
Comercial											
Pequeños	14.33	15.23	17.04	19.98	25.18	26.04	25.83	25.63	11.71	6.06	-0.41
1,000	14.71	15.62	17.44	20.31	25.45	26.29	26.08	25.87	11.58	5.98	-0.42
5,000	16.33	17.26	19.02	21.80	26.68	27.41	27.19	26.99	11.08	5.61	-0.42
25,000	19.23	20.23	22.08	25.33	29.69	30.34	30.00	29.77	11.11	5.01	-0.57
50,000	20.97	22.14	24.39	27.54	32.32	32.78	31.99	31.74	11.81	5.24	-1.04
100,000	22.93	24.11	26.27	29.64	34.47	34.72	34.22	34.04	11.79	5.08	-0.60
250,000	25.29	26.96	29.25	32.52	37.66	38.05	37.55	37.27	12.76	5.53	-0.78
500,000	27.82	29.54	30.78	34.43	39.08	38.86	38.74	38.33	11.04	4.43	-0.53
750,000	27.91	29.20	33.43	35.23	38.61	37.69	37.49	36.95	9.78	2.46	-0.74
1,000,000	31.55	34.21	34.06	37.56	38.40	37.34	37.22	36.33	5.79	-0.22	-1.01
Diferencia	17.22	18.98	17.02	17.58	13.22	11.3	111.39	10.7	-5.92	-6.28	-0.60
Tipo de compañía	50	50	51	50	48	48	48	48			
Residencial											
Pequeños	6.49	6.69	7.42	8.64	10.68	10.92	10.78	10.67	4.43	2.28	-0.25
1,000	6.60	6.82	7.54	8.76	10.78	11.01	10.86	10.76	4.41	2.25	-0.25
5,000	7.05	7.25	7.97	9.20	11.15	11.36	11.21	11.11	4.31	2.16	-0.25
25,000	7.84	8.05	8.82	10.11	11.95	12.13	11.96	11.85	4.29	2.02	-0.28
50,000	8.26	8.54	9.43	10.73	12.60	12.71	12.52	12.40	4.45	1.98	-0.31
100,000	8.70	9.02	9.92	11.21	12.94	13.07	12.86	12.78	4.37	1.86	-0.29
250,000	9.38	9.72	10.56	11.76	13.64	13.76	13.54	13.44	4.38	2.00	-0.32
500,000	9.87	10.31	10.97	12.27	13.99	13.95	13.68	13.56	4.08	1.68	-0.39
750,000	9.74	10.02	11.33	11.95	13.12	13.11	12.94	12.76	3.37	1.16	-0.35
1,000,000	9.56	9.94	10.37	11.41	13.08	13.28	13.27	12.98	3.72	1.87	-0.30
Diferencia	3.07	3.25	2.95	2.77	2.40	2.36	2.49	2.31	-0.71	-0.41	-0.05
Tipo de compañía	52	53	54	54	51	51	51	51			

Fuente: National Association of Regulatory Utility Commissioners, *Exchange Service Telephone Rates, 1980-83*, and *Bell Operating Companies Exchange Service Telephone Rates, 1985-88*.

Los precios de acceso básico guardan poca relación con el costo del servicio. Este es extremadamente dependiente de la dimensión de la comunidad. A escala nacional, el costo mensual promedio del servicio de central telefónica local es de aproximadamente US\$20.00; sin embargo, en las grandes ciudades es más barato, mientras que en algunas áreas rurales puede aproximarse a los US\$100.00 por mes. El costo marginal del servicio es más bajo en las grandes ciudades, con estimados recientes que varían entre US\$10.00 y US\$13.00.

En conjunto, el precio y el costo arrojaron mucha luz sobre el sistema de subsidios cruzados en la industria telefónica. Si los cargos de línea por suscriptor de la FCC se añaden a las cifras del cuadro 8, en las ciudades con más de 50,000 terminales (aproximadamente 100,000 personas), los abonados residenciales pagan más de US\$15.00, lo cual excede el costo marginal y se aproxima al costo promedio. Mientras tanto, las empresas en estas ciudades están pagando US\$40.00 mensuales, lo cual aproximadamente duplica el costo promedio nacional y triplica el costo marginal. Obviamente, en las grandes ciudades, el acceso comercial es una importante *fente* de subsidio y el acceso residencial no es subsidiado significativamente. En los pueblos más pequeños y en las áreas rurales, los precios residenciales y probablemente los precios comerciales están muy por debajo del costo promedio y del marginal. Claramente, los pueblos pequeños y las áreas rurales son los beneficiarios principales del subsidio. De esta manera, la idea general de que la larga distancia subsidia el servicio local es errónea. Sería más preciso afirmar que el servicio de larga distancia y el servicio de acceso comercial en las grandes ciudades subsidia el acceso comercial y residencial en las áreas menos pobladas. El subsidio cruzado no tiene como objetivo las áreas residenciales sino las áreas menos densamente pobladas.

Una implicancia importante de estos hechos es que la justificación del “servicio universal” para la regulación de precios constituye un completo engaño. Aún en pueblos pequeños las empresas no necesitan subsidios para estar suscritas al servicio telefónico y ser subscriptoras telefónicas. Por otro lado, los subscriptores de las grandes ciudades no son subsidiados. De hecho, el subsidio cruzado en las telecomunicaciones recuerda el esquema del transporte antes de la desregulación, es decir el subsidio para las comunidades pequeñas. Por otra parte, aunque el subsidio cruzado en la industria telefónica se ha reducido después de las reformas de las décadas del setenta y ochenta, aún está presente. En

contraste, mediante la competencia, la desregulación del transporte pesado, ferrocarriles, y aerolíneas ha eliminado los subsidios cruzados.

5.3.5 Crecimiento de la Productividad y Ahorro de Costos

Las primeras compañías AT&T fueron capaces de lograr enormes ahorros en los costos y han demostrado una tasa de crecimiento de la productividad extraordinariamente alta desde la reorganización en 1984. A pesar del gran crecimiento en el número de empresas, el empleo agregado entre las primeras subsidiarias de AT&T ha disminuido notoriamente. Las presiones de la competencia y la eliminación de las distorsiones estructurales y regulatorias ha llevado al ahorro de costos mucho más allá de lo que nadie hubiera podido anticipar. Esto genera serias interrogantes sobre si AT&T era tan eficiente como mucha gente solía pensar.

5.3.6 Resultados Globales

Es difícil determinar mediante una simple medición las consecuencias globales de las reformas en la regulación de las telecomunicaciones. El cuadro 6.9 contiene información relevante sobre las tasas anuales de cambio de precios en los servicios telefónicos y en otros servicios. Las cifras comparan los pasados cincuenta años con los diez años después de la decisión Execunet que introduciría a MCI en el negocio de la larga distancia internacional. Es sumamente difícil detectar cualquier tendencia después de 1978; los teléfonos siempre se han comportado 2% veces mejor que los IPC y continuarán haciéndolo. Los precios telefónicos se comportaron mejor que los precios de otras firmas reguladas, y esta diferencia creció después de 1978; sin embargo, esto se debe a la mayor importancia de los costos de los combustibles en otras industrias más que a algún cambio fundamental en la productividad. Estas cifras no incluyen ni el equipo del abonado ni los nuevos servicios de comunicación que utiliza la red de telecomunicaciones. Si estos fueran incluidos, el desarrollo del sector desde 1978 sería superior al de la tendencia de cincuenta años atrás.

Cuadro 6.9 Tasas de Cambio Anual para Varios
Indices de Precio (%)

	1935-88	1978-88
IPC, todos los bienes y servicios	4.2	6.1
IPC, todos los servicios	4.6	7.5
IPC, servicios telefónicos	2.2	4.3
IPC, gas	3.8	7.1
IPC, electricidad	2.4	6.2

Fuente: Industry Analysis Division (1989,4).

El cuadro 10 contiene más detalles sobre los precios en las telecomunicaciones desde 1978. Claramente muestra la divergencia entre las tendencias de precios del servicio local y de la larga distancia. También revela un patrón interesante entre el IPC y los demás índices de precios telefónicos. Los teléfonos no empeoraron tanto en los primeros años de la década de los ochenta como lo hicieron desde 1986. Los incrementos de precio en el primer período reflejan el vacío regulador desde la inflación de 1978-80; en 1983, estos ajustes acabaron. Luego, durante tres años después de la reorganización, los precios de las telecomunicaciones subieron con mayor rapidez que el IPC. La explicación más plausible es el efecto desorganizador de la reorganización y los cambios de adaptación de la regulación de precios. Sin embargo, desde 1987, el aumento del precio en las telecomunicaciones ha sido superior.

Aunque los difíciles temas reguladores todavía tienen que ser resueltos y la transición a la competencia no es completa, tal como lo indican los datos, la industria de las telecomunicaciones es más eficiente, flexible y competitiva de lo que hubiera sido sin los cambios radicales y controvertidos de los setenta y ochenta. El aparentemente accidentado período de ajuste ya terminó; el futuro mantiene la promesa de incrementar los beneficios a partir de estos cambios. Sin embargo, la estructura y los precios en las telecomunicaciones todavía son temas que generan una gran controversia política. En la década de los noventa mientras el estado intenta afianzar su autoridad y los BOCs buscan la aprobación para reintegrarse, no podemos descontar la aparición de trastornos posteriores.

Cuadro 10 Cambios en los Índices de Precios del Servicio Telefónico

Año	IPC	Todos los servicios telefónicos	Todos los servicios locales	Servicio residencial mensual	Servicio interestatal	Servicio intraestatal
1978	9.0	.9	1.4	3.1	-.8	1.3
1979	13.3	.7	1.7	1.6	-.7	.1
1980	12.5	4.6	7.0	7.1	3.4	-.6
1981	8.9	11.7	12.6	51.6	14.6	6.2
1982	3.8	7.2	110.8	9.0	2.6	4.2
1983	3.8	3.6	3.1	.2	1.5	7.4
1984	3.9	9.2	17.2	10.4	-4.3	3.6
1985	3.8	4.7	8.9	12.4	-3.7	.6
1986	1.1	2.7	7.1	8.9	-9.5	.3
1987	4.4	-1.3	3.3	2.6	-12.4	-3.0
1988	4.4	1.3	4.5	4.5	-4.2	-4.2

Fuente: Industry Analysis Division (1989,5-7).

6. LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL: UNA SAGA DE CONTROL DE LA RENTA¹⁷

La regulación del precio del gas natural sólo puede entenderse en el contexto de la rara evolución de la política reguladora en esta industria. Muchos de los problemas de la industria fueron causados por la regulación federal del precio del gas natural en el campo. Esta regulación buscaba detener las escasas rentas asociadas con los proveedores competitivos de gas más que controlar el precio de monopolio u oligopolio.¹⁸ La estructura y la regulación de la industria del gas natural, especialmente el cambiante contexto regulador, son complejas. El gráfico 14 contiene un diagrama que representa la estructura de la industria y la relación existente entre los diferentes segmentos. Estos gráficos serán útiles para entender la siguiente discusión.

La regulación municipal y estatal de la distribución de gas local se remonta a mediados del siglo XIX. La razón económica para la regulación del precio y la entrada de compañías de distribución de gas fue (y es) que la distribución del gas es un monopolio natural y que los costos podrían, por lo tanto, minimizarse si una sola firma brindara los

¹⁷ Con agradecimientos a Stephen Breyer (1982, cap. 13). Véase también Braeutigam & Hubbard (1986), Broadman & Montgomery (1983), y Lyon (1990).

¹⁸ Es evidente que algunos gases son más baratos de extraer que otros. Así, en un mundo competitivo, el propietario del gas barato obtendrá ganancias más altas que el del más caro pero que a su vez, es económicamente máspreciado. Se llaman *rentas de escasez* a las altas ganancias en el caso del gas barato.

servicios de distribución dentro de una sola área geográfica. La regulación del precio y la entrada eran vistas como necesarias para promover la confiabilidad, la seguridad, el bajo costo de abastecimiento y para evitar los precios de monopolio.

La regulación de los precios y la entrada en la distribución local de gas se inició antes del desarrollo de las grandes reservas de gas natural y de una red extensiva de gasoductos de larga distancia que trasladaban el gas desde donde era encontrado hasta el lugar donde era consumido. En un principio, los distribuidores locales de gas producían el gas ellos mismos a partir del carbón y del coque. Debido a su costo relativamente alto y a su bajo contenido térmico, el gas fabricado fue utilizado principalmente para alumbrar y cocinar, aunque el mercado de la iluminación fue capturado rápidamente por la electricidad en la primera parte del siglo XX.

En los años veinte, el gas natural “residual” estuvo disponible junto con el desarrollo de la extracción de petróleo, y el progreso tecnológico hizo posible el transporte económico de larga distancia del gas natural. Estos desarrollos condujeron a cambios fundamentales en la industria del gas natural. empezando en los años treinta y con mayor celeridad después de la 2da. Guerra Mundial, el gas natural barato se hizo disponible en muchas ciudades lejanas de las áreas de producción de gas y petróleo. Las plantas de gas fabricado cerraron, y el mercado del gas se expandió rápidamente debido a que el gas natural menos costoso se utilizaba como combustible y para calderos eléctricos e industriales. Los distribuidores locales confiaban en los gasoductos interestatales independientes para adquirir el gas y para transportarlo hacia ellos¹⁹.

Por cincuenta años, los gasoductos de gas natural proporcionaron suministros de gas y servicios de transporte como un solo producto y a un solo precio de conformidad con contratos a largo plazo entre el distribuidor del gas y el gasoducto. Los gasoductos no eran transportistas, y los distribuidores de gas no lo compraban directamente de los productores

¹⁹ Aunque no ha sido estudiado detalladamente, sospechamos que la combinación de las leyes estatales con respecto a las corporaciones de servicios públicos y de las restricciones establecidas en el Acta de la Compañía de Tenencia de los Servicios Públicos de 1935, deben haber forzado los incentivos y la capacidad de los gasoductos interestatales para integrarse con la distribución de gas. La regulación de los gasoductos logró la integración a contracorriente de los gasoductos interestatales en una también poco atractiva (en el aspecto financiero) producción de gas.

de gas. Los gasoductos compraban el gas mediante contratos a largo plazo con los productores de gas para cumplir con sus obligaciones con las compañías locales de distribución de gas (local gas distribution companies - LDCs). La regulación federal de los gasoductos se inició con la promulgación del Acta del Gas Natural de 1938. La razón económica para la regulación de los gasoductos es que éstos tenían características de monopolio u oligopolio natural. Los estados buscaban la regulación federal de los gasoductos interestatales debido a que la regulación estatal de sus gastos fue contemplada por la cláusula comercial de la Constitución.

Muchas ciudades fueron y son abastecidas por un pequeño número de compañías de gas, y, debido a la falta de una regulación de precios, se pensó que los gasoductos podrían cargar precios monopólicos por el gas despachado a la ciudad. El Acta del Gas Natural de 1938 le dio a la FPC (ahora la FERC) la autoridad para regular el precio del gas despachado por los gasoductos interestatales a las empresas distribuidoras de gas y directamente a los consumidores del servicio. Los precios asociados se basaban tanto en el costo promedio del gas comprado a los productores como en el costo histórico promedio por transportarlo. Los gasoductos también adquirieron una obligación a largo plazo para abastecer a los distribuidores locales de gas a tarifas reguladas por la FPC. Es decir, la FPC forzaba a la industria a confiar en los contratos regulados a largo plazo entre los gasoductos y los distribuidores locales. La FPC también se esforzó en conseguir que los gasoductos aseguraran contratos a largo plazo por suministros de gas adecuados que satisfagan las necesidades de los distribuidores.

Antes de 1954, la producción de gas natural no estaba sujeta a la regulación de precio o de entrada. La producción de gas natural es una industria altamente competitiva, y no existe el motivo de monopolio natural para regular el precio en el campo. Si el poder del mercado está presente en la relación entre los gasoductos y los productores de gas, es un problema de monopsonio. Sin embargo, después de la 2da. Guerra Mundial, los distribuidores de gas y sus reguladores estatales buscaron presionar a la FPC para que extienda la regulación del precio a los productores de gas. La motivación de los distribuidores para buscar la extensión de la regulación federal al precio del gas natural comprado por los gasoductos, no tuvo nada que ver con los precios monopólicos. Mas bien, simplemente reflejaba el deseo de los distribuidores de obtener una participación en las

rentas de escasez asociadas con las reservas de gas natural existentes y los costos de extracción. Gran parte del gas que estaba siendo vendido a los gasoductos interestatales después de la 2da. Guerra Mundial se explotó junto con el petróleo muchos años antes.

Originalmente era un producto “residual” para el cual había poca demanda y era vendido a un precio muy bajo a los consumidores localizados cerca de las áreas productoras de gas. Debido a que la demanda por gas natural creció después de la 2da. Guerra Mundial, los precios en el campo bajo nuevos contratos pronto empezaron a aumentar significativamente. En respuesta a la demanda por una regulación del precio en el campo, la FPC alegó que carecía de autoridad estatutaria para regular la producción de gas natural. En 1954, en respuesta a una demanda presentada por el estado de Wisconsin, la Corte Suprema determinó que el Acta del Gas Natural de 1938 obligaba a la FPC a regular los precios que los gasoductos interestatales pagaban por el gas natural. Posteriormente, el Congreso eximió a la producción de gas de la regulación de precios, pero el proyecto de ley fue vetado por el Presidente Eisenhower.

Desde el decreto de 1954, la industria del gas natural ha estado casi siempre en continua agitación política y regulatoria debido a los esfuerzos de la FPC, la FERC, y el último Congreso para regular el precio del gas natural en el campo¹⁰. Los esfuerzos iniciales de la FPC para establecer los precios productor por productor, utilizando los principios convencionales de costos del servicio público, rápidamente se convirtieron en un atolladero regulador (Breyer 1982, 248-50). En la década del sesenta, la FPC empezó a establecer los precios máximos para el gas “viejo” y para el gas “nuevo” en cada una de las cinco áreas productoras, basada en el costo promedio de hallar y producir el gas natural descubierto en distintas fechas en cada área (Breyer 1982, 250-52).

Los precios en el campo del gas que eran muy bajos combinados con la fijación de costos promedio para el gas despachado a los distribuidores (el costo promedio del gas comprado por un gasoducto de conformidad con todos sus contratos) condujeron a severos

²⁰ Hasta 1979, el gas natural producido y vendido a un gasoducto para su reventa dentro del mismo estado estaba exento de la regulación federal. En Texas y Luisiana surgieron mercados intraestatales separados. Los precios en el campo del gas natural intraestatal subieron muy por encima de los precios en el campo del gas natural destinado a los gasoductos interestatales. En los mercados intraestatales no se produjo ningún tipo de escasez.

déficits de abastecimiento, primero en el mercado para las nuevas reservas de gas en los últimos años de la década del sesenta y después en el mercado del gas en los primeros años de la década del setenta (Breyer 1982, 244-47). A su vez esto llevó a un complejo conjunto de reglas para distribuir los déficits entre las diferentes clases de consumidores, siendo los consumidores residenciales los que obtuvieron la prioridad más alta y los consumidores industriales (que podían cambiarse al petróleo) obtuvieron la prioridad más baja. Los trastornos en los mercados petroleros mundiales a mediados de la década de los setenta hicieron que los déficits de gas natural crecieran aún más. El petróleo y el gas son sustitutos cercanos en gran cantidad de usos finales. Debido a que el precio del petróleo aumentó, la demanda por el gas natural se incrementó, y el precio del gas natural en los mercados no regulados aumentó junto con el precio del petróleo. Aunque la FPC incremento los precios del gas natural en 1974, en 1976 el precio de gas intraestatal duplicaba el precio del gas interestatal (Carpenter, Jacoby & Write 1987).

Durante la década de los setenta los encargados de hacer la política regulatoria encararon un clásico dilema de regulación. El precio del gas natural vendido en los mercados interestatales estaba siendo mantenido por debajo de los niveles de equilibrio de mercado. Como el costo promedio histórico del gas natural, que es el fundamento de la política regulatoria en lo que respecta al precio en el campo de la FPC, no había aumentado con los valores de mercado, los métodos tradicionales para establecer tarifas no tenían posibilidad de establecer precios de equilibrio de mercado. Los grandes mercados intraestatales no regulados hicieron que los productores dejaran de lado el mercado interestatal para abastecer el gas en los lugares en que el precio era el más alto, haciendo los déficits en el mercado interestatal aún peores. La desregulación de los precios en el campo era una alternativa obvia; sin embargo, ésta transferiría una enorme cantidad de ingresos de los consumidores y las regiones consumidoras de la nación a los productores y a las regiones productoras. Aunque el “problema del gas natural” era arduamente debatido en el Congreso durante la década del setenta, los reguladores pasaron la mayor parte de este periodo tratando de distribuir los déficits de gas.

Poco después de que el Presidente Carter fuera elegido, su administración buscó que el Congreso aprobara una legislación completa y nueva para la energía. El Acta de Energía Nacional fue desmembrada en muchas partes diferentes que contemplaban individualmente

el petróleo, el precio del gas natural, concesiones de gas natural, regulación de servicios públicos de electricidad, conservación, investigación y desarrollo. Después de un áspero debate, el Congreso aprobó el Acta de Política del Gas Natural (NGPA) en los últimos meses de 1978 (las intensas negociaciones previas sobre el NGPA fueron captados muy bien en una sección elaborada por el PBS muy poco después). El NGPA estipuló una transición desde precios regulados relativamente bajos a precios elevados de equilibrio de mercado, moderando el impacto a corto plazo de los altos precios sobre los consumidores del gas natural. Un fragmento de la legislación (el Acta para el Uso de Combustibles) buscó eliminar el problema de distribución restringiendo el uso del gas natural en la generación de electricidad y como combustible para calderos en la industria, lo que se argumentó involucraba un uso “ineficiente” del gas natural.

El NGPA buscaba lograr sus objetivos extendiendo la regulación federal de precios en el campo al gas natural intraestatal, y estableciendo un conjunto complejo de reglas para determinar los precios de las diferentes “generaciones” de gas natural. El precio base del gas “viejo” (reservas desde las cuales se extraía el gas antes de abril de 1977) fue fijado a los niveles predominantes, con ajustes automáticos en el precio base debido a la inflación, medida por el deflactor del PBI. Se estableció un precio más alto para el gas “nuevo”, pero por debajo de lo que entonces se pensaba que era el nivel de equilibrio de mercado. La legislación contenía provisiones de ajuste que permitían que el precio tope para el gas nuevo se incrementara gradualmente al precio de equilibrio de mercado proyectado en 1985. Este último se basaba principalmente en proyecciones del precio del petróleo (el precio objetivo del gas para 1985 se basó en el supuesto de que en 1985 el precio del petróleo sería de US\$15.00 por barril a dólares de 1979). Se programó que los precios del gas “nuevo” serían desregulados en 1985 ya que para entonces alcanzarían los niveles de equilibrio de mercado proyectados, mientras que ciertas categorías de gas de “alto costo” fueron desreguladas inmediatamente.

El resultado de estas regulaciones fue que en 1981 el gas en el campo iba a venderse en cualquier lugar entre US\$1.00 y US\$11.00 por cada mil pies cúbicos, dependiendo de la categoría reguladora en la que se encontrara. Cada gasoducto tenía una cartera de contratos, cada una de las cuales tenía un precio diferente. Los gasoductos vendían gas a

las compañías de distribución local y a los consumidores al precio promedio del gas asociado con esta cartera de contratos.

El NGPA también contenía provisiones que permitían explícitamente que la FERC (agencia sucesora de la FPC) autorizara a los gasoductos interestatales a suministrar por separado el servicio para transportar el gas de propiedad de los gasoductos intraestatales o de las compañías de distribución local. El intento de esta legislación parece haber sido suministrar un mecanismo para que los distribuidores adquirieran el gas en un mercado intraestatal para aliviar los déficits en el mercado interestatal. Aunque los gasoductos interestatales tradicionalmente habían provisto los servicios de venta y transporte del gas como un solo paquete, la FPC había aprobado algunos servicios de transporte sólo para los consumidores de alta prioridad cuyos abastecimientos de gas habían sido restringidos. Al parecer se insertó esta sección del NGPA para proveer un mecanismo limitado para ayudar a la FERC a lidiar con el déficit que afectaba a ciertos usuarios de prioridad.

El Presidente Carter no había tenido tiempo de firmar el NGPA cuando la revolución iraní llevó a otro trastorno mayor en los mercados petroleros mundiales. El costo promedio de adquisición en la refinería del crudo se elevó de US\$12.50 en 1978 a US\$35.00 en 1981. Una vez más los precios del petróleo subieron notoriamente con respecto al precio del gas natural especificado en el NGPA (gráfico 6.16). Casi tan pronto como fueron redactados se invalidaron los supuestos en los que se basaban las provisiones de ajuste del precio del gas natural del NGPA, debido a que las condiciones del mercado cambiaron radicalmente. De manera particular, parecía que los precios del gas serían sumamente bajos en 1985 y después “volaron” hasta los niveles de equilibrio de mercado cuando fueron desregulados los abastecimientos de gas “nuevo”.

La unificación de los mercados interestatales e intraestatales hizo posible que los gasoductos interestatales nuevamente pudieran adquirir reservas de gas. Sin embargo, debido a que el NGPA tenía precios fijos en lo que parecían ser niveles por debajo de sus valores de equilibrio de mercado (al menos hasta 1985), los gasoductos entraron a una intensa competencia (no basada en los precios) por el gas, ofreciendo contratos para los proveedores de gas de conformidad con términos y condiciones particularmente favorables desde la perspectiva de los productores. De manera particular, los gasoductos firmaron

contratos a largo plazo con provisiones mínimas sumamente altas para comprar o pagar (80-95 %). Estos contratos se basaban en proyecciones de la demanda por gas natural y de los precios que reflejaban un crecimiento en estas dos variables; llevando a que los gasoductos enfrentaran los riesgos de cambios en los precios del gas natural después de 1985. No parecía ocurrírseles a los gasoductos o a los responsables de la política que no todo el gas contratado podía venderse. Después de todo, durante treinta y cinco años, el problema principal que encaraban los gasoductos era conseguir suficientes abastecimientos de gas para satisfacer las necesidades de sus clientes.

Después del aumento inicial en los precios del petróleo en 1979-81, dos eventos trastornaron los arreglos institucionales inducidos por el NGPA. Primero, los precios del petróleo empezaron a bajar después de 1981. Al principio, la caída fue gradual, pero, en 1986, el mercado del petróleo colapsó (véase gráfico 16). Segundo, la economía experimentó una severa recesión en 1981-83. La recesión fue particularmente severa en aquellos sectores industriales que consumían cantidades significativas de gas natural (por ejemplo, acero y autos). Además de esto, los cambios estructurales en la economía que se aceleraron por la recesión tuvieron un impacto adverso permanente en estos sectores, trayendo como resultado una permanente reducción en la demanda de gas natural. El consumo de gas natural cayó en aproximadamente 20% entre 1980 y 1983.

Obviamente, mientras se producían estos cambios se mantenían vigentes tanto las regulaciones del NGPA sobre el precio del gas en el campo como los contratos a largo plazo entre los productores de gas y los gasoductos. Cuando cayeron los precios del petróleo, subieron los precios del gas (véase gráfico 16), y el consumo de gas natural bajó. Los contratos a largo plazo para comprar o pagar se volvieron costosos para los gasoductos cuando la subida de los precios de los contratos regulados y las obligaciones de compra mínima se vieron reforzadas una con la otra. Si los gasoductos no podían vender todo el gas que estipulaba el contrato, trataban de pasar el costo total de las obligaciones de compra mínima como precios más altos para los distribuidores locales de gas. Los distribuidores locales también tenían contratos de facturas mínimas con los gasoductos y trataban de pasar los incrementos en los precios a los clientes minoristas. Además, ya que los gasoductos no podían vender todo el gas que habían adquirido, en 1983 empezó a originarse un superávit de gas natural, y se redujo la producción de campo. El gas estaba disponible en el campo a

precios sustancialmente más bajos que los precios que los gasoductos estaban pagando en los contratos a largo plazo y transfiriendo a los clientes. En sólo unos pocos años, una gran escasez de gas se había transformado en un exceso de oferta de gas.

Los gasoductos enfrentaban un problema serio. Habían comprado gas que no podían vender a los precios regulados que les permitirían recuperar los costos de todas sus obligaciones contractuales. Cuando los precios del petróleo colapsaron después de 1985, se volvió sumamente difícil retener a sus mayores clientes, quienes tenían la capacidad de cambiar de combustible. Los gasoductos tenían tres opciones. Podían acabar con decenas de billones de dólares en obligaciones de compras y pagos excesivos, y continuar comercializando el gas colocándole precios de acuerdo con los procedimientos reguladores prevalecientes, recobrando tanto como pudieran de sus compañías de distribución local (local gas distribution companies), LDC, y de sus clientes (de servicio directo) sobre la base de precios determinados por los principios tradicionales de fijación de precios en base al costo medio. Podían rescindir sus contratos con los productores, sustentando su posición en la Corte en base a la obligatoriedad de las provisiones en los contratos, o renegociar los contratos. Finalmente, podían tratar de vender más gas ofreciendo precios más bajos por el gas a los nuevos clientes y a los antiguos clientes sensibles a los cambios de precios (que de otra manera se cambiarían al petróleo) mientras continuaban cargando con tarifas más altas a los clientes cautivos.

Los gasoductos inicialmente trataron de hacer un poco de cada una de las alternativas. Primero, los gasoductos buscaron transferir tanto como pudieran sus costos de compra de gas a los distribuidores locales; sin embargo, los distribuidores locales también abastecían a clientes sensibles a cambios en el precio y tenían que lidiar con los reguladores estatales que los presionaban a minimizar sus reducidas facturas. Por otro lado, se resistieron a pagar sus obligaciones de compra o pago asociados con los abastecimientos de gas que excedían lo que podían vender y buscaron protecciones en los procedimientos tarifarios de los gasoductos de la FERC. Los gasoductos también empezaron a rescindir algunos contratos y a insistir en renegociar otros. Finalmente, los gasoductos empezaron a utilizar nuevos métodos de marketing para obtener nuevos clientes y retener a los antiguos que de otra forma se habrían cambiado al petróleo.

De particular interés fue la decisión de algunos gasoductos de ofrecer paquetes para ser intermediados, mediante los cuales se pudiera adquirir cantidades específicas de gas spot de bajo precio en el campo para LDC específicas o para clientes de servicio directo, y después transportarlo con una tarifa específica para el servicio de transporte. El gas dado a intermediarios podía ser gas que de otra manera el gasoducto se vería obligado a comprar de conformidad con los productores. Al limitar estos programas especiales de marketing a los clientes nuevos y a los clientes con capacidad para cambiarse al petróleo, los gasoductos podrían vender más gas con márgenes más pequeños sin reducir los ingresos que obtenían de los clientes cautivos. En resumen, se vieron envueltos en la clásica discriminación de precios de tercer grado.

La respuesta de “venta separada” (separación de provisión y transporte de gas) de algunos gasoductos a la crisis económica producida como resultado de las reglas reguladoras históricas, las medidas contractuales y las condiciones económicas cambiantes, finalmente condujeron a cambios profundos en la forma en la que el gas natural era adquirido en el campo y transportado por los gasoductos. Aunque la provisión del servicio de transporte por separado había sido una excepción, utilizado en casos especiales para hacer frente a la escasez, ahora era la norma. Los distribuidores locales y los clientes de servicio directo ahora contrataban directamente con los productores una fracción significativa de su gas, confiando en los gasoductos para el servicio de transporte. Sin embargo, las LDC continuaban dependiendo de los gasoductos con el abastecimiento tradicional de gas (la provisión y el transporte de gas en un solo paquete) para una fracción significativa de sus necesidades, especialmente durante el invierno cuando los suministros de gas spot son más costosos y menos confiables.

La FERC inicialmente apoyó los esfuerzos de los gasoductos por incrementar sus ventas de gas usando la discriminación de precios mediante la utilización de medidas de transporte (independiente de la provisión). También aceptó los ingresos netos asociados que podrían aplicarse a sus costos fijos, reduciendo así los costos atribuibles a sus clientes cautivos (Ordenanzas FERC 319 y 234-B). Se justificó la resultante discriminación de acceso y precios ya que proporcionaban beneficios a los clientes cautivos quienes de otra manera se verían obligados a pagar los costos fijos de los gasoductos. Después, en 1985, el circuito D.C. sostuvo que estos programas eran ilegales de conformidad con los estatutos

del FERC que regían la regulación de gasoductos. El rechazo del nuevo programa se produjo justo cuando el mercado mundial del petróleo estaba colapsando, reduciendo posteriormente los precios máximos que los gasoductos podían cargar ventajosamente al gas usando las tarifas estándar. Aunque los precios promedio en el campo habían empezado a caer en 1985 en respuesta a las renegociaciones de contratos y a la desregulación de nuevos precios del gas en 1985, no cayeron tanto como el precio del petróleo (véase gráfico 16). Además, respondiendo a los reclamos de los distribuidores locales de gas, en 1984, la FERC eliminó los costos de gas en las facturas mínimas de las tarifas de los gasoductos (Ordenanza 380), reduciendo de esta manera la exposición de las compañías de distribución local para la compra o pago de obligaciones y traspasando la carga completamente a los gasoductos. Estos desarrollos proporcionaron mayores incentivos para que los gasoductos rescindieran sus contratos con los productores.

En 1985, la FERC reconoció que necesitaba implementar una política más efectiva para resolver la crisis contractual en la industria, y para hacer frente a las ineficiencias provocadas por los precios regulados de los gasoductos que excedían ampliamente el precio del gas spot en el campo y que distorsionaban las decisiones de producción de gas. La FERC utilizaba la crisis para “alentar” permanentemente a la industria de los gasoductos a cambiar su manera de negociar. Específicamente, la FERC empezó a seguir una política de largo plazo en la que forzaba la competencia entre gasoductos para proporcionar servicios de transporte abiertamente no discriminatorios para el gas comprado en el campo por el distribuidor y los clientes consumidores finales. Aunque ofrecer transporte a todos de manera no discriminatoria es técnicamente una acción voluntaria, la FERC ofrecía incentivos sustanciales para participar en la implementación de esta práctica al desalentar la firma de certificados de contratos por costo de transporte que no estuvieran ligados a las reglas de acceso abierto, y al tratar de unir la resolución del régimen de establecimiento de tarifas de los gasoductos para comprar o pagar obligaciones, a la participación en las regulaciones de acceso abierto general.

Ya que los gasoductos necesitaban encontrar vías alternativas para comercializar el gas, y debido a que la FERC canalizaba estas necesidades para crear un sistema de transporte de gas por medio de transportistas, prácticamente todos los gasoductos principales ahora brindan un servicio de transporte desligado de la provisión del gas. La

proporción de gas transportado por los gasoductos propiedad de terceros, quienes compran el servicio de transporte, ha crecido enormemente y en 1990 contaba con aproximadamente del 70% del gas trasladado por gasoductos interestatales (véase gráficos 17 y 18). Al comprar el gas directamente de los productores o mediante intermediarios de gas, los distribuidores locales y los grandes clientes han mantenido bajos sus costos de gas como si lo hubieran comprado directamente de los gasoductos en base a tarifas estándares. La mayoría de las disputas contractuales entre los productores de gas y los gasoductos se han resuelto (¡de la misma manera que los precios del petróleo subieron otra vez!), y la demanda de gas, especialmente para generar electricidad, se está incrementando. En 1990, el precio en el campo de más del 90% del gas producido en los Estados Unidos no fue regulado o los precios regulados estuvieron por debajo del tope. Las enmiendas al NGPA aprobadas en 1989 eliminaron todas las regulaciones de precios en el campo en 1993.

No todos los problemas regulatorios de la industria del gas natural se han resuelto (Teece 1990). La FERC ha creado un ambiente regulador en el cual los gasoductos tienen una obligación ambigua para suministrar por un lado el servicio de transporte y, por el otro, los servicios de provisión y transporte de gas simultáneamente. Aún no se han establecido completamente las tarifas apropiadas y las obligaciones contractuales para aplicarlas sobre los compradores de manera consistente con estas obligaciones de los gasoductos. Además, el entusiasmo por el servicio de transporte debe reflejar en parte el abundante aprovisionamiento de gas adulterado de bajo costo que estuvo disponible después de 1985. Mientras se ajustan los suministros, los precios spot tienden a elevarse y a volverse más volátiles. Aquellos que eligieron confiar demasiado en las compras spot algún día aprenderán a lamentarlo (Teece 1990) y probablemente busquen activamente nuevas regulaciones de precios en el campo. Sin embargo, la causa principal de la confusión en la industria de gas natural, es decir, la regulación del precio en el campo, ya casi ha desaparecido. Esperemos que no volvamos nuevamente a esa situación.

7. LAS CAUSAS DE LA REFORMA

La revisión precedente debería dejar convencido al lector que no basta con una simple explicación de las reformas en la regulación económica que se produjeron después de 1975. No obstante, algunas fuerzas parecen estar funcionando.

La primera ola de reforma se produjo en la década de los años treinta, un período de gran agitación económica. Aunque las décadas del setenta y del ochenta fueron tan duras y agitadas como los años treinta, en comparación con los primeros veinticinco años después de la 2da. Guerra Mundial, no fueron muy fáciles. La economía se desarrolló pobremente durante la mayor parte de las dos últimas décadas, y esto añadió importancia a las propuestas que pudieran mejorar la eficiencia en una proporción políticamente visible. En las inmortales palabras de Everett Dirksen, “un billón de dólares aquí y un billón de dólares allá, muy pronto estarán hablando de dinero de verdad”.

No obstante, la dificultad económica por si sola no habría sido suficiente para hacer que la regulación funcione razonablemente bien. Aquí los estudiosos merecen un lugar en esta historia. Los numerosos estudios de políticas de regulación económica, junto con la cínica interpretación que dichos estudios, que surgió como la teoría política de la regulación desde el punto de vista de los economistas, difícilmente podrían haber escapado del Washington oficialista. El mensaje de este trabajo es que la justificación de la fallas del mercado para la implementación de la regulación económica había sido bastante vendida en todos los espacios. En ningún caso alguien podría señalar categóricamente que el monopolio natural claramente abarcaba todas las facetas de la industria regulada. Y cualquiera podría mostrar fácilmente que intentar regular los mercados teniendo pocas o ninguna característica de monopolio natural sería costoso.

Sin embargo, deberíamos preguntar ¿y qué? ¿Por qué los competidores antiguos y protegidos fracasaron al proteger su territorio? ¿Ha muerto la teoría de los grupos de interés? Obviamente no, la debacle de las instituciones de S&L es un testimonio de que el enfoque de los intereses de grupo en la regulación no está exenta de mérito. Y, si observamos con mayor profundidad, en ningún caso la reforma regulatoria se produjo con un apoyo organizado *no* significativo. Los ferrocarriles han querido estar menos regulados desde la década de los cincuenta. Se opusieron exitosamente mediante distintos modos de competencia hasta que la industria se saturó. a que los ferrocarriles son realmente un medio de transporte extremadamente eficiente e importante, hubiera sido una tontería cósmica dejarlos desaparecer. Así los camioneros perdieron y, mientras el Congreso trabajaba, los desreguló también a ellos.

En las telecomunicaciones, AT&T puede cegarnos por su dimensión antes de la reorganización. Seguramente, AT&T no deseaba ni la reorganización ni la desregulación. Sin embargo, desde la invención del teléfono en 1876, AT&T no ha sido el único actor importante en el mercado de las telecomunicaciones, y su estructura siempre ha sido controvertida. Aún a pesar de eso, la tecnología probablemente forzó el asunto. Hughes Aircraft, y no AT&T, inventó el satélite geosincrónico; inmediatamente después, AT&T fue excluida de las comunicaciones satelitales por más de una década. Numerosos actores en la industria electrónica (radio, computadoras, semiconductores) también produjeron tecnologías que hacían uso de las comunicaciones y buscaban algún papel en la obra.

La tecnología hizo los costos de transmisión en las telecomunicaciones tan bajos que los usuarios a gran escala sacrificaron muy poco en términos de costos unitarios para abandonar la economía de escala de la red pública y proveerse el servicio por sí mismos. MCI, obviamente, era una compañía pequeña, un candidato no apto para superar a AT&T. Sin embargo, ya muchas compañías grandes han trazado el camino y originaron el Above 890 y los “cielos abiertos” en satélites.

Las aerolíneas plantean un caso difícil. Hasta el final, cuando la suerte estaba echada, ninguna transportista importante quería la desregulación, ni tampoco cualquier otro interés organizado. Los fabricantes de aviones han sido los mayores beneficiarios de la desregulación, aunque no jugaron ningún rol en el debate. Aquí la explicación más plausible es la política empresarial del Senador Kennedy y del entonces Presidente Carter. No encontramos plausible que algún grupo de interés de cuenta de la defensa de la desregulación o de la gran preocupación de Carter por buscar funcionarios de la CAB que llevaran a cabo la proeza. Al escoger entre el empresariado político y la fuerza de las ideas económicas, simplemente no podemos forzarnos a escoger ésta última porque las ideas no tuvieron ninguna influencia en otros ámbitos en el mismo período.

Los problemas económicos de la década del setenta se centraron especialmente en el sector energía. En este sector el caso de que la reforma reguladora realmente hubiera enfrentado los problemas económicos asociados con la estafación -la parte asociada con la gran fluctuación de los precios energéticos- no tenía la relevancia que sí tuvo en las demás industrias reguladas. A fines de los últimos años de la década del setenta, el Congreso y el

presidente creían que sus futuros políticos dependían de su decisión de tomar alguna medida respecto a la energía. La desregulación gradual del gas natural era una acción plausible, ella se convirtió en la salvación económica de la crisis del petróleo que fue exacerbada por la escasez de gas producida por la regulación. Fue gradual debido a que los políticos naturalmente buscaban evitar las crisis cataclísmicas, aún cuando el gradualismo era de por sí costoso. Téngase en cuenta que, una década después, el gradualismo se usó para racionalizar el precio del servicio telefónico.

En suma, nuestro balance se ve forzado a darle algún papel a casi todas las teorías discutidas en la sección 1. La investigación económica parece haber jugado un papel en la mayoría, pero no en todas las reformas que se han revisado (por ejemplo, telecomunicaciones). En la mayoría de los casos, algunos intereses organizados favorecieron la reforma, sin embargo, aquí también hay excepciones (aerolíneas y camiones). Lo más importante es que los intereses más poderosos rara vez ganaron. Es necesario un grado mínimo de apoyo organizado. Sin embargo, dado que el juego tiene jugadores fuertes en ambos lados, el ganador no parece ser aquel que tiene mayor influencia política. Tal vez es entonces cuando las ideas cuentan. De hecho, aunque los principios normativos de eficiencia no son suficientes para la reforma, parecen haber influido en la forma que ésta tomó una vez que se realizó un cambio en la política. Aun cuando, el resultado final nunca fue la solución de primer mejor de los libros de texto de economía, en cada caso la economía tuvo un papel importante en la estructuración de la reforma. Aunque, en todos los casos, el deseo de evitar cambios distorsionantes y proteger algunos intereses identificables restringió el diseño de la reforma provocando una reducción en la eficiencia económica.

Ciertamente, la pregunta principal en los noventa es si estas reformas están aquí para quedarse. Si fuera el caso que son un resultado de la política de Reagan, podríamos ser escépticos respecto a su duración, ya que el Reaganismo no sobrevivirá realmente aún en un segundo período de Ronald Reagan. Sin embargo, la relajación de la regulación económica no fue una reforma de Reagan, aunque partes de ésta estuvieron de acuerdo con su ideología, y su administración se propuso tenazmente la liberalización de la regulación que se inició en los últimos años de la década de los setenta. Sin embargo, la administración Reagan *redujo* la oportunidad de que estas reformas perduraran: impidiendo que los

programas FAA se expandieran con el crecimiento de las aerolíneas después de la regulación, permitiendo muchas fusiones anticompetitivas de las aerolíneas, dejando de detener la debacle bancaria cuando el costo aún era de decenas de billones, permitiendo que la autoridad federal tuviera prioridad sobre la reforma regulatoria, dando así preferencia a los estados que buscaban incrementar la regulación (seguros, telecomunicaciones) y, de manera general, por ignorar los problemas de la economía de la regulación en su segundo período. El costo parece ser el incremento de la regulación de una forma indeseada en la banca (antes que un escrutinio financiero riguroso) y tal vez hasta un retorno a la regulación de las aerolíneas. No obstante, la mayoría de los cambios ocurridos desde 1975 parecen haber llegado muy lejos y creado demasiados intereses que los protegen de un retroceso. En su mayor parte, estos cambios de política mejoraron el desempeño de las industrias reguladas y, de la misma manera, mejoraron la situación de los consumidores de manera claramente visible. En este sentido, el mérito de las “ideas” nuevamente tiene alguna fuerza. El relajamiento de la regulación económica *fue* una buena idea, y en la mayoría de los casos, funcionó razonablemente bien.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arrow, K.

1951 *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

Association of American Railroads.

1989 *Railroad facts*. Washington, D.C.

Bailey, E. E., D. R. Graham, y D. P. Kaplan.

1985 *Deregulating the airlines*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barnekov, C.

1987 Railroad deregulation: The track record. *Regulation* 1:19-27.

Borenstein, S.

1989 Hubs and high fares: Dominance, and market power in the U. S. airline industry. *Rand Journal of Economics* 20 (Autumn): 344-65.

1990 Airline mergers, airport dominance, and market power. *American Economic Review* 80, no. 2:400-404.

Borenstein, S. y M. Zimmerman.

1988 Market incentives for safe commercial airline operation. *American Economic Review* 78, no. 5:913-35.

Braeutigam, R., y R. G. Hubbard.

1986 Natural gas. The regulatory transition. En *Regulatory reform: What actually happened*, ed. L.W. Weiss and M. W. Klass. Boston: Little Brown.

Breyer, S.

1982 *Regulation and its reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Broadman, H., y D. Montgomery.

1983 Natural gas markets after deregulation. Washington, D. C. Resources for the future.

Carpenter, P., H. Jacoby, y A. Write.

1987 Adapting to change in natural gas markets. En *Energy: Markets and regulation*, ed. R. Gordon et al. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Caves, R.

1962 *Air, transport and its regulators*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Cohen, L. R. y S. A. Matthews.

1980 Constrained Plott equilibria, directional equilibria, and global cycling sets. *Review of Economic Studies* 47:975-86

Cohen, M. D., J. G. March, y J. P. Olson.

1972 A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17:1-25

- Derthick, M., y P. Quirk.
1985 *The politics of deregulation*. Washington, D. C.: Brookings.
- Douglas, G., y J. Miller III.
1974 *Economic regulation of domestic air transport*, Washington, D. C.: Brookings.
- Downs, A.
1957 *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Eads, G. C.
1972 *The local service airline experiment*. Washington, D. C.: Brookings.
1975 Competition in the domestic trunk airline industry: Too much or too little. En *Promoting competition in regulated markets*, ed. A. Phillips. Washington, D. C. Brookings.
- Friedlaenger, A.
1969 *The dilemma of freight transport regulation*. Washington, D. C.: Brookings.
- Fuss, M. A.
1983 A survey of recent results in the analysis of production conditions in telecommunications. En *Economic analysis of telecommunications*, de. L. Courville, A. de Fontenay, and R. Dobell. New York: North-Holland.
- Gilligan, T.W., W.J. Marshall, y B.R. Weingast.
1989 Regulation and the theory of legislative choice: The interstate commerce act of 187. *Journal of Law and Economics* 32 (April): 35-62
- Harrington, S.
1984 The impact of rate regulation on prices and underwriting results in the property-liability insurance industry: A survey. *Journal of Risk and Insurance* 51:577-623.
- Herring, E.P.
1936 *Public Administration and the public interest*. New York: McGraw-Hill.
- Hilton, G. W.
1969 *The Transportation Act of 1958: A decade of experience*. Bloomington: Indiana University Press.
- Industry Analysis Division. Common Carrier Bureau. Federal Communications Commission.
1989 Trends in telephone service, Washington, D.C., 15 February.
- Interstate Natural Gas Association of America.
1989 Carriage through 1988. Issue Analysis no. 89-2. Washington, D.C., May.
- Joskow, P. L.
1973 Cartels, Competitions and regulation in the property-liability insurance industry. *Bell Journal of Economics* 4:375-427.
1990 The performance of long-term coal contracts: Further evidence form coal markets. *Rand Journal of Economics* 21, no. 2 (Summer): 251-74.

- Joskow, P. L., y McLaughlin.
 1991 McCarran-Ferguson Actreform: More competition or more regulation. *Journal of Risk and Uncertainty* 4:373-401.
- Joskow, P. L., y R. G. Noll.
 1981 Regulation in theory and practice: An overview. En *Studies in public regulation*, de Gary Fromm. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Joskow, P. L., y N. L. Rose.
 1989 The effects of economics regulation. En *The handbook of industrial organization*, vol. 2, de R. Schmalensee y R. D. Willig. New York: Elsevier Science.
- Kahn, A.
 1979 Applications of economics in an imperfect world. *American Economic Review* 69:1-13.
 1983 Deregulation and vested interest: The case of airlines. En *The political economy of deregulation: Interest groups in the regulatory process*, ed. R. Noll and B. Owen Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- Keeler, T.E.
 1983 *Railroads, freight, and public policy*. Washington, D.C.: Brookings.
- Kolko, G.
 1965 *Railroads and regulations, 1877-1916*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lande, J. L.
 1989 Telephone rates update. Washington, D. C.: Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, Federal Communications Commission, 3 February.
- Levine, M.
 1965 Is regulation necessary? California air transportation and national regulatory policy. *Yale Law Journal* 74:1416-47.
 1981 Revisionism revisited? Airline deregulation and the public interest. *Journal of Law and Contemporary Problems* 44:179-95.
- Lyon, T.
 1990 Natural gas policy: The unresolved issues. *Energy Journal* 11:23-49.
- MacAvoy, P. W.
 1971 The regulation-induced shortage o natural gas. *Journal of Law and Economics* 14:167-99.
 1973 The regulation-induced shortage of natural gas. *Bell Journal of Economics* 4:45-98.
- MacAvoy, P.W., y R. S. Pindyck.
 1973 Alternative regulatory policies for dealing with the natural gas shortage. *Bell Journal of Economics* 4:45-98.

- Meyer, J. R., M. Peck, J. Stenason, y C. Zwickh.
 1959 *The economic of competition in the transport industries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moe, T.
 1980 *The organization of interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moore, T.
 1986 Rail and trucking deregulation. In *Regulatory reform: What actually happened*, ed. L. W. Weiss and M. W. Klass. Boston: Little, Brown.
 1988 Transportation policy. *Regulation* 3:57-62.
- Morrison, S., y Winston.
 1986 *The economic effects of airline deregulation*. Washington, D. C. Brookings.
 1989 Enhancing the performance of the deregulated air transportation system. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 61-112.
- National Association of Regulatory Utility Commissioners.
 Various years. *Bell operating companies exchange service telephone rates*. Washington, D. C.
- Various years. *Exchange service telephone rates*. Washington, D. C.
- Noll, R.
 1985 Let them make toll calls: A state regulators lament. *American Economic Review* 75:52-56.
 1989 Economic perspectives on the politics of regulation. En *Handbook of industrial organization*, Vol. 2, ed. R. Schmalensee y R. D. Willig. New York: Elsevier Science.
- Noll, R. G., y Bruce Owen.
 1988 The anticompetitive use of regulation: *U.S. v. ATT*. En *The antitrust revolution*, ed. John Kwoka and Laurence White. New York: Scott Foresman.
 1989 United States vs. AT&T: An interim assessment. En *New competition in telecommunications*, ed. Stephen Bradley and Jerry Hausman. Boston: Harvard Business School Press.
- Noll, R. G. y S. R. Smart.
 1990 State telephone pricing after divestiture and federal deregulation. En *After the breakup*, ed. B. Cole. New York: Columbia University Press.
- Official Airline Guide*.
 Various issues. Oakbrook, Ill.: Official Airline Guides.
- Olson, M.
 1965 *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Peltzman, S.
 1976 Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics* 14:109-48.
 1989 The Economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers in Economic Activity: Microeconomics*, 1-41.
- Posner, R. A.
 1971 Taxation by regulation. *Bell Journal of Economics* 2:22-50.
- Riker, W. H.
 1982 *Liberalism against populism*. Prospect Heights, Ill.: Waveland.
- Romer, T. y B. R. Weingast.
 1990 The political foundations of the thrift debacle. Working Paper. Cambridge, Mass.: NBER.
- Rose, N.
 1987 Labor Rent-Sharing and regulation: Evidence from the trucking industry. *Journal of Political Economy* 95:1146-78.
 1988 An economic assessment of surface freight transportation regulations. En *Economic deregulationnn: Promise and performanc*. Proceedings of the 1987 Donald S. MacHaughton Symposium. Syracuse University.
 1990 Profitability and product quality: Economic determinats of airline safety performance. *Journal of Political Economy* 98, no. 5 pt. 1 (October): 944-64.
- Rottenberg, S.
 1989 *The cost of regulated pricing: A critical analysis of auto insurance premium rate-setting in Massachusetts*. Boston: Pioneer Institute.
- Schmalensee, R.
 1979 *The control of natural monopolies*. Lexington, Mass.: Lexington.
- Sharkey, W.
 1982 *The theory of natural monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, K. A. y B. R. Weingast.
 1981 Structure induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37: 503-20.
- Stigler, G.
 1961 The economic of information. *Journal of Political Economy* 69:213-25.
 1971 The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2:3-21.
- Teece, D.
 1990 Structuring and regulation of the natural gas industry. *Energy Journal* 11, no. 1:1-36.
- Temin, P. y L. Galambos.
 1987 *The fall of the Bell system*. Cambridge: Cambridge University Press.

U. S. Department of Energy. Energy Information Administration.

1989 *Growth in unbundled natural gas transportation services: 1982-1987*. DOE/EIA-0525. Washington, D. C.

Various issues. *Monthly Energy Review*. Washington, D. C.

U. S. Department of Transportation.

1990a *Executive Summary*. Washington, D. C., February. (This is a summary of U.S. Department of transportation [1990d].)

1990b. *Industry and Route Structure*. 2 vols. and *Executive Summary*. Washington, D.C., February. (Published in conjunction with U. S. Department of Transportation [1990d].)

1990c *Pricing*. 1 vol. and *Executive Summary*. Washington, D.C., February. (Published in conjunction with U. S. Department of Transportation [1990d].)

1990d *Secretary's task force on competition in the U. S. domestic airline industry*. Washington, D. C. February (This is the umbrella study under which U. S. Department of Transportation [1990a, 1990b, y 1990c] are published.)

U. S. Senate. Committee on the Judiciary.

1975 *Oversight of civil aeronautics board practices and procedures*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Governmental Affairs Committee.

1977-78 *Study on federal regulations*, vols. 1-2. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Warren, M. y K. Chilton.

1990 *Regulation's rebound: Bush budget gives regulation a boost*. Occasional Paper no. 81. Center for the Study of American Business, Washington University, May.