

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº Extraordinario, septiembre 1990, pp. 23-80

La Economía de la desregulación 17 años después. Fundamentos y revisión

Alfred E. Kahn

LA ECONOMIA DE LA DESREGULACION 17 AÑOS DESPUES. FUNDAMENTOS Y REVISION*

ALFRED E. KAHN

^{*} A postcript. Seventeen Years After. The Economics of Regulation. Principles and Institutions. Volume 1. Massachusets Institute * of Technology, Editors. The MIT Pres Cambridge, Massachusetts, Second Printing 1989.

UNA POSDATA, DIECISIETE AÑOS MAS TARDE

Supongo que "una posdata introductoria" puede parecer una redundancia absurda. Sin embargo; sería incongruente volver a publicar estos dos tomos sin hacer alguna referncia los diecisiete años transcurridos desde su publicación; si añadiéramos esa referencia al final del texto, donde realmente pertenece cronológicamente, requeriría el espacio de un tercer tomo - un proyecto en el que, de hecho, estoy trabajando por separado. El compromiso resultante es por tanto esta posdata en forma de prefacio.

El contexto en el que me lancé a escribir estos tomos tenía dos rasgos principales. El primero era que los economistas apenas habían comenzado a aplicar al tema los principios conocidos de la microeconomía de manera global; la mayoría de los tratamientos anteriores eran fundamentalmente de tipo histórico, descriptivo y legal. El otro era una aceptación generalizada de la institución del monopolio regulado, al menos con respecto a las empresas tradicionales de servicios públicos, no tanto por no reconocer sus limitaciones, sino por consenso general (con la excepción destacable de la Escuela de Chicago y de los marxistas) como la única institución de control disponible en situaciones donde la competencia parecía poco viable.

En el intérvalo mencionado la economía de la regulación —el primero de estos fenómenos— ha florecido enormemente: consideren, por ejemplo, el mero hecho de que el primer número de la revista "Bell Journal of Economics and Management Sciencie" —ahora llamada la "Rand Journal of Economics"—, cuyas páginas han constituido el vehículo de expresión en buena parte de este renacimiento, apareció en 1970.

Por el contrario, el segundo fenómeno, el consenso general, se ha hecho añicos y hoy no sería hiperbólico caracterizar el elogio negativo de Horace Gray "The Passing of the Public Utility Concept" (La defunción del concepto de empresa público) de profético, quizás prematuro en unos cuarenta años pero profético no obstante.

LA REVOLUCION DE LA DESREGULACION

Las manifestaciones más sobresalientes de la revolución desreguladora no han ocurrido, por supuesto, en las empresas tradicionales de servicios públicos, sino en industrias tan estructuralmente competitivas como las aerolíneas, el transporte por carretera, los servicios de agencias de cambio y bolsa, los ferrocarriles, los autobuses, la televisión por cable, el petróleo y el gas natural. En la mayoría de los casos, la razón original para la regulación no fue el monopolio natural, sino la concepción de que una competencia no regulada sería algo destructivo para la calidad, continuidad, fiabilidad y seguridad del servicio e inaceptablemente discriminatorio entre varios grupos de clientes. (Lo que convertía a algunas de estas industrias en "estructuralmente competitivas" era la competencia interindustrial más que la intraindustrial —entre los los ferrocarriles y otros medios de transporte, entre la transmisión por cable y por antena, por ejemplo). A este respecto ya comenzó a formarse algo parecido a un consenso a principios de los años 70 entre estudiantes desinteresados que afirmaban que la regulación había eliminado la innovación, había dado refugio a la ineficacia, había estimulado una espiral inflaccionaria de precios/salarios, había promovido una nefasta malversación de recursos al desligar los precios de los costes marginales, había estimulado una competencia de tipo despilfarradora e inflaccionista y había privado al público de la variedad de precios y de opciones de calidad que un mercado competitivo hubiera ofrecido.

No se ha producido un consenso semejante en torno a los servicios públicos de definición más convencional: teléfonos, electricidad, transporte y distribución de gas, o en torno a los mercados financieros en general. Sin embargo, todas estas industrias han sido objeto en la misma medida de una desregulación muy sustancial de entradas y precios y el resultado ha sido una grave erosión de esa institución histórica.

Es evidente que las razones de este cambio tan drástico

no son las mismas para todas estas industrias. Pero, en particular, para las estructuralmente más competitivas el principal elemento común fue el cambio del clima económico general entre el período de la Gran Depresión, cuando fueron impuestos muchos de estos controles, y los años 70. La Depresión dio obviamente lugar a un escepticismo generalizado y profundo de los mercados no regulados. En su famosa desavenencia en el caso New State Ice v. Liebman el magistrado Brandeis sostuvo la opinión de que una competencia no regulada era la responsable del ciclo económico es decir, de ciclos con una inversión exageradamente abundante lo que llevaba a su vez a un exceso de capacidad y a un recorte destructivo de precios, lo cual significaba, en su opinión, el mecanismo culpable de la deflacción económica. (Rercuerdo que esto fue antes de que estuviera en boga la distinción entre micro y macroeconomía, tanto en la teoría económica como en la política económica gubernamental). Y fue ésta actitud junto con la profundidad de la Depresión misma lo que inspiró el intento de cartelizar la totalidad de la economía bajo la NIRA, la Ley Nacional de Recuperación Industrial, así como los estatutos regulatorios específicos que no fueron derogados hasta hace poco.

Las circunstancias condicionantes y la actitud pública de los años 70 fueron en gran medida el reflejo exacto de las de los años 30: el notable resurgimiento del capitalismo occidental en las décadas intercurrentes, el redescubrimiento de las virtudes de una economía de mercado en todo el mundo —tanto en países desarrollados como subdesarrollados, a ambos lados del Telón de Acero— y una creciente preocupación pública por la inflacción.

No hay duda de que estos cambios tanto en las circunstancias económicas externas como en la opinión predominante también han contribuido a la erosión de la regulación de los servicios públicos, sin embargo, su influencia general fue reforzada decisivamente por algunos hechos incluso aún más drásticos que afectaron específicamente a estas industrias.

En el caso de las telecomunicaciones, el factor preponderante ha sido la explosión de la tecnología. Desaparece la base tecnológica de las barreras anteriormente impenetrables entre las comunicaciones de voz y de grabación, la transmisión por satélite y por vía terrestre, el vídeo y el audio, y entre los ordenadores por un lado y las comunicaciones, por otro: por poner el ejemplo más drástico, la central del teléfono electrónico moderno es un ordenador. También ha aumentado enormemente el número y la variedad de los suministradores potenciales de servicios de telecomunicación. El desarrollo de la transmisión por radio de micro-ondas, por ejemplo, casi hizo inevitable que los grandes usuarios insisteran con éxito en el diseño de sus propias instalaciones, adaptadas a sus necesidades, en gran medida con objeto de eludir los altos precios regulados para las llamadas a larga distancia. En palabras más generales, es difícil pensar que hubiera sido posible e incluso deseable haber continuado confiando en un único monopolio, no importa que eficacia pudiera ofrecer la explotación de las modernas telecomunicaciones y tecnologías de computación con toda su asombrosa versatilidad y diversidad explosiva de servicios.

En los casos de los servicios públicos de electricidad y gas, por el contrario, al menos uno de los villanos fue el fracaso tecnológico; el otro una inflación de dos dígitos y las crisis del petróleo con las que estuvo estrechamente relacionada. Habían sido sobre todo el progreso tecnológico y los logros progresivos de las economías de producción en gran escala durante las décadas precedentes los responsables del rendimiento con gran éxito de las industrias de servicios públicos, lo cual, a su vez, parecía justificar una evaluación razonablemente favorable de la institución misma. Después de esa fecha fueron el cese abrupto de esas tendencias, por un lado, y la escalada de los costes de petróleo y de capital, por otro, las manifestaciones más extremas, cuyo desarrollo en ambas se obstaculizó al menos momentáneamente con la promesa fracasada de la energía nuclear, lo que condujo casi a la destrucción de la institución del servicio público.

LOS RESULTADOS DE LA DESREGULACION EN LAS INDUSTRIAS ESTRUCTURALMENTE COMPETITIVAS

Cualquier descripción breve de los resultados de la desregulación inevitablemente haría poca justicia a las muchas diferencias en las experiencias de una industria a otra y a las continuas diferencias de opinión sobre la bondad de ese cambio radical de política económica. Al mismo tiempo en cuanto a la primera de estas complicaciones el supuesto explícito y central de estos dos tomos es que existen principios generales relevantes y tendencias institucionales comunes y que la regulación misma tiene algunas características inherentes o comunes dentro de un contexto u otro (prefacio al tomo I o introducción al tomo II); sería sorprendente si esto no fuera cierto también de las consecuencias de la desregulación. En cuanto a la segunda, pienso que es posible hablar y resumir algo con un planteamiento académico y profesional (a lo que tanto los partidarios como los críticos de la desregulación seguramente añadirían el adjetivo "respetable" con sus correspondientes connotaciones divergentes).

El único efecto sobre el que no puede haber discusión alauna es que la desregulación inició una explosión de la competencia. Una de sus manifestaciones fue la entrada masiva al mercado, tanto de nuevas empresas —miles de nuevos transportistas y compañías de autobuses; entradas en las telecomunicaciones de las empresas de servicios públicos, ferrocarriles, industriales, inmobiliarias y bancos— como de penetraciones en otros mercados de las empresas establecidas— aerolíneas entrando en rutas de otras, la AT&T en el sector de los ordenadores y la IBM en el de las telecomunicaciones, cadenas de detallistas y sociedades inversoras en la banca y los bancos en el corretaje de bolsa y los seguros. Al principio esto produjo una baja notable en la concentración del mercado; también disparó guerras de precios, fracasos comerciales y consolidaciones e intranquilidad laboral junto con otros cambios rápidos en las maneras acostumbradas de hacer negocios.

Sin embargo, el hecho de que los mercados competitivos —y especialmente los mercados repentinamente abiertos a la competencia después de décadas de una regulación cerrada— tienden a ser más turbulentos que los regulados no es por supuesto ni sorprendente ni una infravaloración de los méritos comparativos de las dos instituciones. ¿Qué generalizaciones podrían hacerse acerca de los cambios consiguientes en el rendimiento de estas industrias?

- 1. En algunos casos —cabe resaltar las aerolíneas, las comisiones de corretaje de cambio y bolsa y, al parecer, el transporte por carretera— la competencia extremadamente agudizada dió como resultado unas sustanciosas reducciones de precios en términos reales. Las cuotas de conferencias telefónicas a larga distancia bajaron en el orden del 30 por ciento en términos reales.
- 2. En las telecomunicaciones, los servicios financieros y los ferrocarriles, los efectos de la desregulación sobre las estructuras de precios han sido mucho más drásticos que sobre la media. En los primeros dos casos la competencia forzó a algunos precios individuales a una alineación mucho más cercana con los costes marginales. La bajada de las cuotas del teléfono para llamadas a larga distancia fue acompañada por un aumento aproximadamente correlativo en la cuota básica mensual de los usuarios. Ya sin estar aislados-de la competencia en los tipos de interés que pagan por los depósitos, las instituciones financieras se han visto forzadas a acercar sus diversas tarifas de servicio a los costes correspondientes por ofrecerlos. Las agencias de corretaje han abandonado, ante la presión de la competencia, las antiguas absurdas cuotas de comisión de porcentaje fijo, sin tener en cuenta el tamaño de la transacción.

De manera similar, los pasajes de las aerolíneas han llegado a reflejar la tendencia a disminuir los costes por milla tanto con la distancia y densidad de tráfico (lo segundo por las economías de producción en gran escala en el tamaño de los aviones) y también las amplias diferencias en los costes marginales de transporte en temporadas altas y bajas; los transportistas por carretera y los fe-

30

rrocarriles están ofreciendo al parecer cada vez más descuentos para el transporte de mercancías al reflejar también los costes marginales más bajos para ese servicio en horas de baja demanda. Es obvio que la tendencia no ha sido en absoluto universal en lo que respecta a las aero-. líneas los viajeros asiduos pueden dar por lo visto sin dificultad algunos ejemplos de discriminaciones de precios excesivos en zonas geográficas para rutas relativamente poco densas. Esto refleja sin duda alguna la menor efectividad de la competencia en mercados de poca densidad de tráfico. Por otra parte, las diferencias no son del todo discriminatorias: cuenta más por pasajero ofrecer servicio en rutas poco densas aún teniendo las mismas condiciones en todo la demás. También se ofrecen la mayoría de los descuentos, por regla general, sobre una base discriminatoria a aquellos pasajeros que tengan unas demandas más elásticas —por ejemplo, al añadir el requisito de tener una estancia del fin de semana en el lugar de destino. Aún así, los pasajes de lista de espera no son discriminatorios en absoluto, porque no imponen costes de capacidad; y los conocidos billetes de descuento son de hecho listas de espera anticipatorias, porque su disponibilidad está limitada de vuelo a vuelo al número de asientos que se estima que quedarían vacíos de todos los modos. Además todos los pasajeros siguen teniendo la protección —eso sí, con una efectividad variable— de una competitividad relativamente alta en los mercados de la aviación civil y de la costumbre de muchos pasajeros de ir a ciudades más grande, donde por norma existe una mayor variedad de pasajes.

Los lectores de estos dos tomos incluso, los estudiantes de teoría económica elemental no necesitarán de ninauna explicación del por qué los reajustes de tarifas con los costes marginales, teniendo algunas que suben y otras que bajan, no son en absoluto un "juego suma cero" (suma de péridas y ganancias igual a cero): dejando al margen otras consideraciones, el subir las tarifas que anteriormente estaban por debajo de los costes marginales a ese nivel

mejora la eficacia económica y el bienestar social en la misma medida (siendo iguales la elasticidad de la demanda) que el reducir unas tarifas anteriormente infladas hacia ese nivel).

Sin embargo, un objetivo central de la desregulación de los ferrocarriles fue el de darles una mayor libertad para situar sus precios por encima de sus costes corrientes, como reflejo de la opinión generalizada que las tarifas fijadas en esos últimos niveles (o, de manera más estricta, en el coste marginal) no generaría unos ingresos totales apropiados. Esta libertad recientemente concecida —como las anteriores polémicas sobre la deseabilidad de que la CFC permitiera a la AT&T una mayor flexibilidad para reducir tarifas en servicios competitivos hacia los costes marginales— avivó un gran debate entre los economistas respecto a los límites apropiados de tales discriminaciones de precios y, en particular, respecto a los patrones para la regulación residual de las tarifas para los "transportistas cautivos". En general, la conclusión de esa literatura es que siempre que las tarifas para los clientes de demanda elástica cubran los costes marginales, por una parte, y que las tarifas para los clientes de demanda no elastica no excedan los costes de ofrecérselos sobre una base autónoma, no se puede decir que los sgundos estén subvencionando a los primeros.

3. La competencia está ofreciendo a los consumidores una variedad mucho mayor de opciones de calidad/precio: una proliferación de los servios y equipos de telecomunicaciones; una profusión kaleidoscópica de tarifas de aerolíneas asociadas con una correspondiente diversidad de condiciones y grado de comodidad; las agencias de cambio y bolsa de descuento —ofrecen para operaciones corrientes; una variedad de nuevos instrumentos financieros—cuentas NOW (al contado), fondos de inversión a corto plazo, certificados de depósito; y una disponibilidad ampliada de servicios de transporte intermodal y tarifas de ferrocarriles prefijadas— estas últimas, anteriormente no permisibles, ofrecen una valiosa protección a los transpor-

tistas que realizan inversiones a largo plazo.

4. Liberadas de profundas restricciones regulatorias y sujetas a las presiones cada vez más crecientes de la competencia, las industrias desreguladas han mejorado en general enormemente la eficacia de sus operaciones. Las aerolíneas, los ferrocarriles y las compañías de teléfonos han reducido drásticamente su mano de obra; el sindicato de los camioneros, el de los ferroviarios y los pilotos han sido obligados a abandonar sus prácticas históricas de tener un exceso de trabajadores; todas las industrias del transporte han experimentado una adaptación más eficiente del tipo de equipos al tipo de mercado; un cambio drástico a las operaciones de "hub-and-spoke" (centro y radio) ha posibilitado una utilización mejor de los aviones, la posibilidad de emplear aviones de mayor tamaño y más eficientes y la oferta de una gama más amplia de destinos desde todos los puntos de origen gracias a la confluencia en el centro del tráfico desde sus diversos radios; y (gracias principalmente a la adopción generalizada de los diferenciales de tarifas de temporada baja/alta y por la presión de la competencia de precios) los niveles de ocupación de las aerolíneas han estado de manera consistente por encima de los mismos antes de la desregulación.

5. En varias de estas industrias, en especial en las aerolíneas y en el transporte por carretera, la competencia ha ejercido una poderosa presión a la baja sobre los salarios tremendamente inflados - dolorosa para los trabajadores afectados pero muy saludable para la economía en

general.

6. Los efectos de la desregulación sobre la calidad de servicio son difíciles de resumir sucintamente.

Las tan a menudo supuestas contribuciones de la regulación del transporte por carretera al servicio de las comunidades pequeñas han resultado ser un fraude total a la luz de un examen más detenido: la Comisión de Comercio Interestatal jamás había denegado en su historia a ningún transportista el derecho de dejar sin servicio a cual-

quier comunidad, y de hecho, no tenía ningún registro de qué transportista servían a qué comunidades; las encuestas por parte del Departamento del Transporte en el momento en que estaba pendiente el estatuto de desregulación demostraron que las comunidades pequeñas eran servidas primordialmente por transportistas exentos, la United Parcel Service (Servicio Unido de Paquetes) y transportistas públicos especializados y prácticamente por ningún transportista que estuviera en una posición de subvencionar en cruzado ese servicio con beneficios protegidos en rutas más lucrativas.

En el caso de las aerolíenas, las comunidades pequeñas como grupo han experimentado unos aumentos muy considerables en las salidas semanales; y muchas comunidades en lugar de perder han obtenido más servicio. Gracias en parte al Programa de Servicios Mínimos del Aire, ninguna comunidad que recibía un nivel mínimo de servicio certificado —es decir, regulado— en el momento de la desregulación, lo ha perdido.

Las tasas de frecuencia de accidentes (proporcionalmente al número de vuelos) de las aerolíneas en los Estados Unidos han bajado ostensiblemente —en el orden del 40 por ciento entre las medias de los cinco o diez años antes de la desregulación y los años 1970-1986. Con esto no se niega la posibilidad, confirmada generalmente, de que las presiones de la competencia hayan inducido u obligado a los transportistas a operar con unos márgenes de seguridad más estrechos —por ejemplo, al escatimar el mantenimiento— o que el número de los accidentes aunque poco puede que haya aumentado, debido al mayor volumen de tráfico estimulado por la competencia de precios y no correspondido apropiadamente por la capacidad de expansión de los aeropuertos y del control del tráfico aéreo. Sólo se quiere decir que los antecedentes no ofrecen ningún apoyo a la tesis de que la regulación económica sea necesaria con el objeto de asegurar el nivel de seguridad que esté dispuesta a pagar la sociedad.

Lo mismo es válido para el transporte por carretera: los

accidentes fatales y las muertes por vehículo y milla tuvieron un promedio de un 20 por ciento más bajo en 1981—1986 que en el período antes de la desregulación de 1976-1979; las tasas totales de accidentes indican un descenso similar una vez ajustado a la inflación el umbral de los daños materiales mínimos para dar parte de ellos. Por otra parte, las conclusiones de un informe de la Comisión de Servicios Públicos de California y de la Patrulla de Autopistas que señalaban una correlación inversa muy cercana en el período de 1976-1986, entre el número de inspecciones in situ en la carretera y las tasas de accidentes demuestra que la manera de asegurarse unos hábitos de seguridad por parte de los camioneros es, desde luego, patrullar simplemente las autopistas.

La calidad y la seguridad del servicio de ferrocarril ha mejorado sin ningún género de dudas con descensos drásticos en los "descarrilamientos estacionarios", en los accidentes y en los retrasos obligatorios atribuibles a defectos de las vías, debido principalmente a unas condiciones financieras de los ferrocarriles muy mejoradas que les ha permitido saldar deudas anuales de mantenimiento. En el caso de las telecomunicaciones, al margen de las perturbaciones originadas por la división de los servicios de la AT&T —que ni era sinónima ni absolutamente exigida por la desregulación—los servicios han mejorado claramente en variedad y en la adaptación a las necesidades de los clientes; lo mismo se puede decir de los servicios financieros.

La calidad, sin embargo, del transporte aéreo se ha deteriorado claramente, —la congestión, los retrasos y las reclamaciones de los usuarios han subido tajantamente en años recientes— y la desregulación carga con gran parte de la responsabilidad. Que esto implique una pérdida neta de bienestar social es mucho menos obvio: las tarifas bajas a las que han respondido los viajeros con tanta profusión acarrean necesariamente un servicio de interior calidad —asientos más juntos, colas más largas, menos distracciones y muchas otras cargas. La enorme respuesta de los viajeros a la disponibilidad de estas nuevas opciones ha sido, por sí mismos, una

reivindicación a la desregulación y no una condena de ella.

Por otra parte, la intensificación del tráfico en si no debió haber acarreado el gran aumento de la congestión que hemos experimentado. La responsabilidad recae verdaderamente en los grandes fracasos de la política gubernamental —personal inadecuado de la Administración Federal de la Aviación en puestos de inspectores de seguridad y controladores aéreos; fracaso en ampliar la capacidad de los aeropuertos y de los corredores aéreos de manera suficiente; fijación ineficaz de precios para los despegues y las "pistas" de aterrizaje en los aeropuertos congestionados. El lector de estos dos tomos quedaría asombrado si descubriera que estos últimos dos derechos, en lugar de ser subastados o fijando sus precios en los costes de oportunidad marginales por medio de tasas de aterrizaje variables, son fijados en cambio por norma general en base al peso de las aviones sin diferenciar entre horas punta y horas marginales, a unos niveles tan bajos que únicamente pretenden cubrir los costes históricos de construcción. La simple solución de mercado sería que las autoridades de los aeropuertos fijaran los precios de sus servicios de manera más eficaz.

Es necesario enfrentarse a la posibilidad por último de que los beneficios de la competencia desencadenados por la desregulación sólo sean temporales —de que, como han predicho insistentemente muchos oponentes de la desregulación, la competencia se auto-elimina. El descubrimiento por parte de las grandes aerolíenas establecidas de maneras eficaces para desarmar la competencia de los nuevos transportistas agresivos con voluntad de reducir precios— al controlar sistemas computarizados de reservas, al mantener bajo control sus propios gastos y al desarrollar unos mecanismos de marketing tan exitosos como los programas de viajeros asiduos y unos pasajes con tanto descuento confinados a los asientos que estiman que quedarían vacíos de todos modos; el dominio de los centros y, por tanto, del tráfico que se origina y desemboca allí por parte de uno o dos transportistas; los fracasos de la mayoría de las nuevas compañías; y la ola de fusiones que ha reconcentrado la industria a escala nacional —todo esto hace que la pregunta sea legítima e importante. Para nuestros propósitos es suficiente observar que la competencia no se ha auto-eliminado en la industria americana en general, ni siquiera en los sectores donde el oligopolio se haya convertido en lo típico; que aunaue la concentración a nivel nacional haya ya sobrepasado, después de un descenso inicial, los niveles de antes de la desregulación, el promedio de los transportistas que sirven a mercados individuales ha aumentado al parecer, ya que la desaparición de las restricciones regulatorias ha convertido a todos en competidores activos y potenciales; que la competencia sique siendo extremadamente intensa; y que, de cualquier modo, la posibilidad de que en esta o cualquier otra industria resulte que al final la competencia sea inviable no parece que fuera una buena justificación de haberla restringido de manera tan completa desde el principio.

El veredicto de la gran mayoría de los economistas sería, en mi opinión, que la desregulación ha sido un éxito teniendo en cuenta; como siempre, el argumento central de estos dos tomos de que las opiniones de la sociedad están siempre entre sistemas imperfectos, pero que, donde quiera que pueda ser efectivo, una competencia por muy imperfecta que sea es preferible a la regulación.

CAMBIOS EN LAS PRACTICAS REGULATORIAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - CONSIDERA-CIONES SOBRE INGRESOS

Entre los servicios públicos propiamente dichos, la principal respuesta inicial a la aceleración de la inflación y a la explosión de los precios del petróleo de los años 70 no fue la desregulación, sino el ajuste de las prácticas regulatorias tradicionales, con el propósito principal de acercar más las tarifas autorizadas a los costes que crecían rápidamente. Después de dos décadas de una calma relativa, durante la cual los reguladores fueron relativamente complacientes respecto a caídas más rápidas de costes que de tarifas y a como

las tasas de rendimiento percibidas tendían sistemáticamente a exceder los niveles prefijados para considerarlas "justas y razonables", emprezaron de repente a pedirse subidas de tarifas, una tras otra, ya que cada concesión resultaba ser inadecuada incluso antes de entrar en vigor y los rendimientos obtenidos se quedaban de manera sistemática por debajo del coste de capital.

Teniendo en cuenta un cambio tan drástico es sorprendente que durante varios años no se haya prestado mucha atención al viejo tema: costes de reproducción versus costes originales como base de las tarifas. En cambio, mientras que seguían fijando preponderantemente los ingresos permisibles en base a los costes originales o los costes de capital contable, las comisiones intentaban de diferentes manera hacer más realistas sus conceciones de tarifas —ajustando los costes e ingresos en su histórico "año de prueba" según los cambios conocidos, determinando los requisitos agregados de ingresos en base los años de prueba pronosticados, incorporando "desgravaciones de desgaste" en la forma de un suplemento a la tasa de rendimiento autorizada, permitendo la aprobación automática de cambios en los precios del petróleo y de la gasolina comprada y otras subidas o indizaciones automáticas similares. Mientras que obviamente no alcanzaban ni mucho menos equiparar la media de las tarifas con los costes marginales o los costes de reposición, todas estas medidas tenían la virtud esencial en términos económicos de acercarlas a esos niveles.

Una consideración aparte que se hizo cada vez más importante para motivar estas diversas desviaciones de la práctica tradicional fue la percepción de la necesidad de permitir a las compañías un mayor flujo de efectivo para financiar las expansiones de su capacidad. El método más importante y rnás polémico para lograr ese objetivo fue uno que, merece la pena subrayarlo, ni siquiera había mencionado en estos tomos —la incorporación de trabajos y construcciones en curso de ejecución (CWIP) en las bases de las tarifas de las compañías. La regulación (y yo mismo) había mostrado

anteiormente la inclinación a creer que tanto el incentivo como la capacidad de las compañías de servicios públicos para financiar la construcción podía darse por supuesto, si el rendimiento autorizado excedía el coste marginal de capital. Esta suposición no era incorrecta. Sin embargo, la especialmente grave inflación de costes de la construcción de nuevas instalaciones de servicos públicos (incluyendo el coste de capital), junto con el continuo fracaso de las compañías de servicios públicos para obtener sus rendimientos autorizados, tuvo el efecto de reducir drásticamente sus fluios de efectivo con relación a los requisitos para las nuevas construcciones. En esas circunstancias, la práctica regulatoria tradicional de mantener los desembolsos acumulados sobre la planta en construcción (incluyendo los rendimientos acumulados de esa inversión — "reservas de fondos utilizados durante la construcción" o AFUDC) fuera de la base real de las tarifas hasta que entrara en servicio la planta signficaba para las comisiones tener que enfrentarse a la posibilidad de clasificación a la baja de los bonos, a unos costes muy incrementados del coeficiente de endeudamiento y raras veces a la simple incapacidad de financiación.

Una solución, a la que comprensiblemente se resistían las comisiones, era sencillamente autorizar unos rendimientos mucho más elevados sobre el activo, reflejando así el, al parecer, coste más elevado de capital y también suficiente para alejar de los inversores la sospecha de que las compañías no consiguieran de hecho el rendimiento "autorizado".

La otra, que se hizo cada vez más frecuente (y que ahora ha disminuido mucho en importancia al descender tanto la inflación como la construcción y al subir los ratios de valor de mercado-valor contable al libro de contabilidad muy por encima de 1.0), fue el no incorporar ninguna parte de los trabajos de construcción en curso de ejecución (CWIP) acumulados y capitalizados a la base de las tarifas para obtener asi un rendimiento de los pagadores de tarifas en la actualidad en la forma de efectivo más que acumularlo en la forma de AFUDC.

Huelga decir que esta práctica, que por regla general

causó subidas de tarifas más grandes de lo necesarias, motivó críticas muy amargas y a menudo demagógicas. La queja más frecuente de que los usuarios eran obligados a proveer capital sin intereses a las compañías, sencillamente era errónea: puesto que la alternativa tradicional era dejar acumular el rendimiento sobre el capital invertido en la forma de las AFUDC, en base a las que los clientes acabarían pagando sobregastos una vez que se incorporaran a la base de las tarifas, el poner los CWIP en la base de las tarifas ahorraba a los clientes esos sobregastos que se inflaban en el transcurso del tiempo. Brevemente, cuando los pagadores de tarifas proveen por adelantado el capital de esta manera, obtienen un rendimiento sobre esos pagos adicionales anticipados equivalentes a la tarifa autorizada propia de las compañías. Por otra parte, en la medida en que la conversión resultante de las ganancias de las compañías de AFUDC a dinero en efectivo y en que los coeficientes mejorados de la cobertura de intereses reducían el coste de capital de las compañías (y otros costes tales como los impuestos sobre la propiedad de la planta, debido a su valor contable reducido) el rendimiento para los inversores hubiera en realidad sobrepasado el rendimiento autorizado por regulación sobre la base de las tarifas.

Al mismo tiempo esta especie de sobretasa obligatoria para los actuales usuarios —sin tener en cuenta su propia preferencia temporal de modificación de tarifas— podría constituir en sí mismo una manera económicamente ineficaz de obtener capitales. Por otra parte, puesto que los beneficios para el cliente —en la forma de futuros sobregastos reducidos sobre la base de las tarifas— sólo podían acumular cuestiones ineludibles de equidad intergeneracional. Los interventores hostiles también argumentaban, no del todo sin razón, que este tipo de prácticas no hacían más que animar a las compañías (quizás todavía sujetas a la distorsión de Averch-Johnson-Wellicz —por anómalo que fuese en un período en que los ratios valor de mercado-valor contable por debajo de la unidad indicaban que los inversores pronosticaban que los rendimientos quedarian por debajo del coste de capital)

a construir más capacidad de la realmente necesaria.

Por muy graves que fueran los problemas y por mucho que desafiaran a las prácticas regulatorias tradicionales, podrían haberse resuelto muy bien por sí mismo —de hecho, la recuperación de los ratios valor de mercado-valor contable de la compañías eléctricas a niveles que sobrepasaron el 1.0 a principios de los 80 indica que esto realmente ya estaba sucediendo— si no hubiera sido por la acumulación de una segunda explosión de una inflación de dos díaitos con una inflación incluso más dolorosa de los costes del capital, otra triplicación de los precios mundiales del crudo estas dos cosas en el período de 1979-1981—, la explosión de los costes de las plantas nucleares hasta alcanzar la esfera de miles de millones de dólares, y una deceleración drástica en el crecimiento de la demanda, de forma que la terminación de las plantas dejaba a la industria con grandes excesos de capacidad. Esta combinación de procesos plantearon unos problemas de tal magnitud que nuestras instituciones regulatorias tradicionales resultaron no estar preparadas para resolverlos.

Los problemas se plantearon en dos frentes: el primero fue la amenaza de una conmoción de tarifas a medida aue estas enormes sumas de inversión entraban o amenazaban con entrar en la base de las tarifas (o eran canceladas y se recuperaba alguna parte a todos los costes de los pagadores de tasas). El resultado fue que se exploró la posibilidad de introducir estas inversiones de manera más gradual en la base de las tarifas, en algunos casos empezando en la fase de los CWIP, pero de cualquier forma de modo continuo después de que en realidad entran en serivicio las plantas. Esto no sólo tenía la virtud de ser más atractivo políticamente sino de ser también más equitativo cara a las diversas generaciones de usuarios al producir una cierta mejor sincronización entre los efectos opuestos de altos costes de capital sobre las tarifas, por un lado, y el ahorro de combustible, por otro. También era más razonable desde un punto de vista económico: después de estar adormecidas durante 50 años las viejas controversias en torno a la regulación de costes

originales contra los de reproducción cobraron vida de nuevo y se hizo necesario enfrentarse a la irracionalidad tanto económica como política de tener un sistema regulatorio de costes originales que (a) mantenía las tarifas en un nivel totalmente estable hasta que entrara una planta (de hecho, hacia que fuera a la baja ya que la depreciación erosionaba el coste original base de las tarifas), a pesar de que probablemente estuvieran subiendo los costes marginales, luego (b) las incrementaría hasta de un 40 a 70 por ciento cuando esa planta entrara en la base y se le hubiera aplicado un coste corriente de capital a las acciones que incorporaba una compensación por la futura inflación anticipada (en un período en que, al entrar en servicio una enorme cantidad de capacidad, probablemente iban bajando los costes marginales), y sólo entonces (c) las bajaba por un plazo de los siguientes 20 a 30 años al aplicar ese coste de capital a la base de tarifas a la baja, a pesar de que probablemen-

te los costes marginales pudieran estar subiendo de nuevo. Por lo tanto los economistas empezaban cada vez más a abogar por o bien una vuelta a algún tipo de base de las tarifas a partir del coste de reproducción (o un coste original indiciado de acuerdo con la inflación), según al principio de que esto haría que las tarifas seguirían más de cerca a los costes corrientes, o bien alguna forma de depreciación económica que hiciera que la base de las tarifas reflejara el cambio real en el valor económico de una planta (y que por tanto pudiera muy bien ser negativo durante un período de inflación). En realidad no ha habido ninguna comisión regulatoria, que yo sepa, que haya adoptado alguna de estas dos técnicas formales, sin embargo se generalizó mucho el escalonamiento de los costes de estas inversiones globales.

el escalonamiento de los costes de estas inversiones globales. El otro desafío, incluso más drástico, fue el del concepto, esencial para la regulación del coste original, según el cual las compañías de servicios públicos tienen derecho a una oportunidad justa de obtener un rendimiento "razonable" sobre todos los dólares invertidos con prudencia para cumplir con sus responsabilidades de servicios. Desde luego, las comisiones regulatorias tienen tanto la autoridad co-

mo la responsabilidad, en el marco de ese sistema, de desaprobar gastos imprudentes. Sin embargo, en principio —y por justicia— sólo se pueden hacer juicios sobre la prudencia en el momento en que fueron realizados los compromisos y gastos pertinentes.

Estas doctrinas resultaron ser totalmente inapropiadas para la tarea ineludible de distribuir los costes de unas inversiones de varios billones de dólares que vinieron a ser (o parecen haber sido) errores catastróficos. Era muy difícil demostrar con honestidad que habían sido imprudentes las decisiones tomadas sobre la marcha: las plantas nucleares en funcionamiento producían energía a un coste muy bajo, mientras que los costes de las plantas en construcción estan escalando desde la banda de 300 o 400 dólares estimados originalamente a muchos miles de dólares por Kilowatio debido al impacto de la inflación y los crecientes requisitos de seguridad impuestos después del accidente de Three Mile Island de 1979, el precio del petróleo iba subiendo de la misma manera, desde aproximadamente de 12 a 35-40 dólares el barril, y parecía generalmente, incluso a los observadores desinteresados, que los costes marginales para terminar las plantas ya en proceso de construcción serían menores a los costes de otras fuentes de energía alternativas.

Por otra parte, el proceso político sencillamente no podía tolerar hacer cargar a los usuarios todo el coste de errores de cientos de millones o incluso de varios miles de millones de dólares. El tratamiento modal de las plantas nucleares abandonadas ha sido el permitir la amortización de los costes de capital acumulados por períodos de 10 años, mientras que se niega a las compañías un rendimiento sobre el saldo balance no amortizado —lo cual implica una pérdida muy cuantiosa en término de valor actual y que podría erradicar por completo el beneficio del accionista en esas plantas. Y en el caso de las plantas terminadas, las comisiones han encontrado una u otra razón para imponer prohibiciones, alejándose a menudo de manera explícita de la evaluación del coste original a favor de una u otra versión del coste marginal mínimo.

Lo que en particular hacía que esas desviaciones infringieran los principios de la regulación del coste original no era tanto que las valorizaciones se basasen en una retrospectiva —de hecho manteniendo las gerencias de los servicios públicos en un nivel de prospectiva perfecta— sino que fuesen en sí de manera selectiva y asimétrica. Los reguladores, que seguían manteniendo las bases de las tarifas en asociación con las demás plantas en el coste original, estaban de hecho optando por un coste original o de reposición, según el que produjera el resultado más bajo, y al hacer esto negaban a los inversores una oportunidad razonable de ganar el coste de capital sobre la suma total de sus inversiones prudentes. Y no obstante, por repetir, la aplicación estricta de la prueba de prudencia por sí sola les hubiera resultado al menos igualmente de injusta tanto a los reguladores como a los usuarios.

Era precisamente la imposibilidad de salvar esa laguna ente lo que parecía justo a la compañía según los principios del coste original y lo que parecía justo a los consumidores bajo esas circunstancias lo que provocó el colapso institucional y los que abrió la posibilidad de una verdadera "defunción del concepto de servicio público".

CAMBIOS EN LAS PRACTICAS REGULATORIAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS-ESTRUCTURAS DE LAS TARIFAS

Mucho antes de estos desarrollos radicales de los años 80 las comisiones regulatorias habían respondido a la crísis del petróleo de 1973-1974 y a la explosión inflacionista así como a la preocupación nacional más intensa por la conservación de la energía del medio ambiente con una atención mucho más agudizada en torno a las estructuras de las tarifas de los servicios públicos. Este cambio del énfasis fue por sí mismo algo que aplaudían los economistas. Además las comisiones regulatorias fueron motivadas de esta manera a considerar cada vez más la eficacia económica de mo-

do explícito: se generalizó la convicción de que unas estructuras de tarifas más eficientes podrían, al desalentar un consumo ineficaz, contribuir a la conservación y, al aliviar las presiones para expandir la capacidad en un período de costes de capital al alza, mantener el nivel de las tarifas y mitigar la degradación ambiental.

Un signo de este desarrollo fue la resolución de la Asociación Nacional de los Comisionados Regulatorios de los Servicios Públicos en 1974 de encargar al Instituto Eléctrico Edison y al Instituto de Investigación de Energía Eléctrica un amplio "'estudio de la tecnología y de los costes de la medición según la hora del día y los métodos electrónicos para controlar el consumo de electricidad en horas punta y también un estudio de la viabilidad y el coste de desviar diversos tipos de consumo de períodos de hora punta a períodos de poco consumo". Esto produjo un gigantesco Electric Utility Rate Design Study (Estudio del diseño de tarifas eléctricas públicas), que al final abarcaba unos 95 informes. Otro signo similir fue la Public Utility Regulatory Policies Act (PUR-PA) (Ley de medidas regulatorias de servicios públicos) de 1978, que, entre otras muchas disposiciones, obliga a las comisiones estatales el considerar y tomar determinaciones explícitas respecto a la eficacia de costes (medida en comparación con los ahorros marginales y los costes marginales) de las tarifas para las diversas clases de clientes (a) basados en los costes correspondientes para dar servicio, (b) reflejando las variaciones de los costes según la hora del día y de temporada, (c) eliminando los bloques a la baja no justificados por el coste y (d) ofreciendo a los clientes industriales y comerciales tarifas discontinuas que reflejen los costes más bajos de ese servicio.

El cambio en la práctica regulatoria estatal ha sido al parecer drástico. Un estudio realizado por Parmesano, Bridgman y Perry-Failor halló que los empresas eléctricas públicas de 25 estados estaban utilizando en 1987 los costes marginales de manera explícita para fijar las tarifas al por menor (véase la bibliografía). Para una mayor ilustración, el es-

tado de Nueva York instituyó:

- tarifas por separado para las llamadas telefónicas de consulta de direcciones; la institución de una tarifa de 10 centavos por llamada empezando todos los usuarios con tres llamadas gratuitas al comienzo del mes y un descuento de 30 centavos produjo en los primeros dos meses una reducción del 40 al 45 por ciento en el número de este tipo de llamadas y el descuento total para el 85 por ciento de los usuarios residenciales —una reducción tarifaria de 25 millones de dólares;
- una orden a la Compañía de Teléfonos de Nueva York de ofrecer a todos los usuarios la opción de tener servicio local medido por contador, con el cronometraje de los mensajes y una tarifa basada en el coste real por minuto, acompañado por el coste en bien la cuota básica mensual o en la tarifa de los mensajes individuales.
- una reducción en el tiempo mínimo tarifado para las conferencias intrastatales de tres a dos minutos en reconocimiento del hecho de que el tercer minuto impone un coste marginal separado lo cual tuvo el atractivo añadido de evitar un aumento de las tarifas (para llamadas de dos o menos minutos);
- la insistencia en que la Compañía de Teléfonos subiera sus tarifas para los equipos instalados de los usuarios hasta alcanzar los costes actuales (que exceder los inmoviles costes contables):
- una reducción en las tarifas de conferencias intraestatales en reconocimiento explícito del hecho de que exceder con mucho los costes marginales y que la demanda por este servicio era relativamente elástica;
- la prohibición de incluir servicios públicos en los alquileres de los nuevos edificios de inquilinos, acompañada por:
- una relajación en las anteriores prohibiciones a dueños de edificios comerciales y servicios de medición por contador en inmuebles tanto nuevos como existentes —en ambos casos con objeto de enfrentar a los usuarios de esos servicios con una medida (por dura que fuese) del coste marginal real que tal utilización impone a la sociedad;

- la exigencia de que las compañías de agua, en particular aquellas con crecientes déficit de suministro y la posibilidad de tener un notable aumento de costes, instalasen contadores;
- una orden a todas las grandes compañías de electricidad del estado de ofertar una tabla de tarifas basadas en el coste marginal y hora del día, a sus clientes lo suficientemente grandes para estar equipados económicamente con los contadores exigidos, y de desarrollar unas tarifas promocionales para los clientes dispuestos a que sus aparatos —en concreto los calentadores de agua— puedieran ser "escarceados" durante las horas punta y de manera similar,
- el incentivo a las compañías de instituir tarifas especialmente bajas para el consumo discontinuo (y, por lo tanto, de coste marginal de capacidad cero).

La circunstancia responsable para los desarrollos más innovadores tanto en la teoría como en la práctica fue el cambio abrupto —poco después de aparecer estos dos tomos de una situación según la cual parecía que en general los costes marginales estaban por debajo a otra en que se encontraban por encima de la media de los costes (es decir, los requisitos de ingresos medios tal y como se determinaban en la práctica regulatoria tradicional). Esto causó un cambio radical en la actitud de los reguladores respecto tanto a las estructuras de tarifas promocionales como a la promoción activa de las ventas por parte de las compañías desde una permisividad y incentivo hasta una abierta hostilidad. Mientras que el crecimiento —en la economía en general y en el consumo de servicios públicos en particular— parecía hasta hace muy poco a principios de los años 70 ser el lubricante universal de todas las fricciones sociales y económicas, las comisiones se dieron cuenta muy poco después y con gran padecimiento de que el crecimiento significaba tarifas al alza y no a la baja:

"El hecho es que en la mayoría de la industrias de servicios públicos de hoy el crecimiento significa en término reales costes unitarios al alza y no a la baja. Son los altos cos-

tes de las nuevas plantas y del capital los que han inflado las bases de las tarifas en esas industrias tan altamente intensas de capital, los que han producido unos coeficientes ridículos de desgravaciones para los fondos durante la construcción convertibles en ingresos de efectivo real los que han deprimido la cobertura de los intereses, todo lo cual nos ha forzado a asignar desgravaciones par el desgaste de capital, a elevar la tasa de rendimiento, a colocar unas fracciones enormes de construcciónes en curso en las bases de las tarifas y a considerar seriamente la normalización de los impuestos sobre la renta, todo lo cual es ahora el responsable de la *principal* porción de subidas de tarifas que nos hemos visto obligados asignar hace poco".

Los economistas habían estado redescubriendo y propagando durante los años 60 y 70 la receta ahora ya familiar de Ramsey para reconciliar los costes marginales y las limitaciones de ingresos agregados para la situación típica de entonces de que los costes marginales cayeran por debajo de la media: para los servicios con demandas independientes, recargos por encima del coste marginal inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda. Tanto ellos como las comisiones regulatorias por todo el país se dieron más y más cuenta de que el principio era aplicable, simétricamente, en la situación opuesta: lo que hacía falta eran descuentos del coste marginal inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda.

De cualquier modo, estas circunstancias junto con las intervenciones por parte de la las organizaciones conservacionistas y los defensores de los consumidores, sospechosos del efecto de ampliar la demansa sobre los precios medios, dirigió forzosamente la atención crítica de los reguladores hacia la estructura tradicional de tarifas escalonadas por bloques en declive de la electricidad y del gas. Puesto que estas tarifas, introducidas en gran medida para impedir el auto abastecimiento de los grandes consumidores, parecían alentar aumentos de consumo y puesto que los costes marginales asociados con el suministro a los grandes consumidores no eran más bajos (con las demás condiciones en

igualdad) que los de los pequeños consumidores, los reguladores se dispusieron a eliminar los bloques declinantes.

En ese momento los conservacionistas empezaron a instar a los reguladores a dar un paso más adelante y a invertir los bloques —esto es, cargar progresivamente tarifas más altas a los mayores bloques de consumo. Esta propuesta como las propuestas de las "tarifas de recursos vitales", tan actuales en esa época— tenía el atractivo añadido en el terreno político de parecer favorecer a los usuarios residenciales más pequeños, a pesar de que las tarifas de consumo eléctrico tienen sólo una correlación muy imperfecta con los ingresos familiares; la intención era en muchas instancias con bastante claridad la de subvencionar los consumidores residenciales a expensas de los consumidores comerciales. También parecía plausible satisfacer los principios de Ramsey: la demanda en los bloques más pequeños de consumo y que representan necesidades mínimas de luz, refrigeración y quizá de calentamiento de agua) es probablemente muy poco elástica; y por lo tanto las tarifas en estos bloques por debajo del coste marginal harían el daño más pequeño por medio de estimular el consumo de manera ineficaz.

Estos desarrollos fueron acompañados por un desarrollo más completo de la teoría de tarifas múltiples o no lineales semejantes. Esta literatura demostraba que estas tarifas podían ser más eficaces que los precios Ramsey, porque estos últimos se supone que deben ser uniformes (o "lineales") para los servicios particulares o clases de servicios, mientras que los primeros permiten que el precio del consumo marginal pueda ser fijado más cerca del coste marginal, compensando el déficit de ingresos (o plusvalía) en el precio inframarginal —la tasa fijada o precio para el consumo inicial del bloque o de los bloques.

A mediados de los años 80, la relación entre los costes marginables y medios de electricidad en muchas zonas del país y también en el transporte y distribución de gas natural en general, había recorrido el círculo completo hasta volver a las circunstancias indicadas en estos dos tomos. En el caso de la electricidad la combinación de una tasa de creci-

miento muy decelerada de la demanda después de 1973, la terminación de grandes plantas generadoras que habían sido previstas en gran medida de acuerdo con la expectativa de un crecimiento continuo de la demana y la entrada en la base de las tarifas de plantas nucleares y de carbón muy costosas había empujado de nuevo en muchas zonas del país los requisitos de ingresos medios muy por encima de los costes marginales. En cuanto al gas natural, la combinación de la gran escasez de los años 70 y la cada vez menor producción doméstica —ambas exarcerbadas por la continua regulación del precio en yacimientos—, la consiquiente compra frenética de nuevos suministros por parte de las compañías de gaseoductos y de distribución a un coste muy elevado bajo contratos a largo plazo con la obligación de aceptarlos o pagarlos, seguido del colapso de los precios del combustible del mercado libre de 1985 a 1987 llevaron al mismo resultado: los costes marginales muy por debajo de los requisitos de ingresos medios.

Los principios económicos, como hemos visto, son simétricos. El resultado de estas alteradas circunstancias debería haber sido el cambio completo de las prácticas regulatorias de los años 70: una receptividad —de hecho, una estimulación activa— hacia la promoción de ventas y una reversión hacia las tarifas por bloques a la baja o su equivalente con una recuperación desproporcionadamente grande de los requisitos de ingresos en la tarifa fija del consumidor y en los bloques iniciales de consumo. Desde luego, una importante diferencia política puede estar en que los requisitos de la eficiencia económica no sean atractivos para los emotivos conservacionistas y consumeristas por supuesto, "conservación" es sinónimo de eficacia económica y es infringida tanto cuando las tarifas estén por encima como cuando estén por debajo de los costes marginales).

El concepto de las tarifas bipartitas o multipartitas había

resultado también atractivo como un posible medio para reconciliar la fijación de precios más eficaz de los servicios telefónicos con las razones históricas de sobrecargar las llamadas a larga distancia con objeto de mantener un nivel bajo

LAS ANOMALIAS Y DISTORSIONES DE LA DES-REGULACION PARCIAL

Las experiencias de principios de los años 80 con las plantas nucleares —traumáticas de igual forma para los inversores, las compañías, sus clientes y las comisiones de servicios públicos— contribuyeron de diferentes modos a la disolución de la institución del servicio público. Por parte de las compañías produjo una aversión generalizada a arriesgar nuevas inversiones en instalaciones con empleo intensivo de capital con plazos de construccións muy largos por el temor de que serían sometidas de nuevo a otras desaprobaciones, en el futuro en base a la retrospectiva vivida. Por parte de los reguladores y legisladores inspiraron una búsqueda de arreglos regulatorios o desregulatorios alternativos que pudieran transvasar una mayor parte del riesgo inversionista de los clientes a los inversores. Aunque estos esfuerzos fueran en alguna medida oportunistas —incluso poco éticos— también estaban motivados en terminar algunas de estas plantas si no hubiesen confiado en recibir el trata-

miento de coste más tanto fijo y por el reconocimiento de la mayor recompensa y propiedades incentivas de la competencia.

Y por ello ha sido testigo esta última década de algunas tendencias sinceras de admitir la competencia en los mer-

cados de los servicios públicos:

* Según la PURPA, se exige a las compañías eléctricas la compra de la producción de las ''instalaciones cualificadas''—las instalaciones congeneradoras hidroeléctricas, solares e industriales a pequeña escala— a unas tarifas no inferiores a sus propios costes marginales, es decir, los costes que evitan al hacer tales compras y suministrarles la energía en términos no discriminatorios.

- * Las compañías eléctricas y las productoras de gas natural y de gaseoductos, al encontrarse con un exceso de capacidad, han estado ofreciendo rebajas a los grandes clientes industriales y a los distribuidores al por mayor fuera de sus territorios de franquicia y los grandes clientes han ido de compras, por consiguiente, de compañía en compañía comprando su gas a precios de ganga directamente en yacimientos y sus gas y electricidad de suministradores fuera de sus territorios de franquicia para luego ofrecer estos suministros a las compañías locales de gas o de electricidad para hacerse cargo hasta su punto de consumo.
- * La Comisión Federal de Reglamentación de Energía en su disposición histórica 436, anima a las compañías de transporte de gas a ofrecerse como empresas de transporte público (en lugar de transportar, según la práctica histórica, solamente gas que ellas mismas compran y venden directamente a los clientes industriales y distribudiores locales) y propone el permiso a las distribuidoras servidas por esos gaseoductos de tener la opción de salir de sus obligaciones de compra contractuales durante un período de cinco años.
- * Las comisiones de servicios públicos han estado considerando la fijación de tarifas para toda la energía que se origina en instalaciones que a partir de ahora sean cons-

truidas sobre costes marginales o evitables y han considerado en algunos estados al exigir a las distribuidoras eléctricas la compra de su futura energía mediante la subasta —ofreciendo sus necesidades a licitación competitiva.

* Empresas independientes han propuesto construir instalaciones generadoras para suministrar energía sobre una base competitiva a cualquiera y todas las compañías distribuidoras no afiliadas.

Sin embargo, todos estos pasos dados conducen a algo todavía muy lejano de la desregulación completa. La aplastante mayoría de las transacciones en todos los tres principales servicios públicos históricos siguen siendo regulados; y no hay consenso sobre el punto hasta el que es deseable caminar en la senda desregulatoria o, incluso, si los pasos dados hasta ahora han sido en la dirección correcta.

Las razones de esta incertidumbre son bastantes obvias y estrechamente interrrelacionadas:

- * La abrumadora mayoría de los usuarios todavía no tiene una alternativa fácil para recibir sus servicios locales de teléfono, de electricidad y de gas al margen de los monopolistas con licencia.
- * Los reguladores al igual que el público han sido reacios a permitir el reajuste de sus estructuras tarifarias con los costes marginales que impondría una competencia no regulada, puesto que esto implicaría subidas en las cuotas políticamente más sensible —las cuotas básicas residenciales.
- * Algunos mercados en los que ha accedido realmente la competencia —el servicio telefónico de larga distancia, el servico teléfonico local dentro de grandes instalaciones industriales y comerciales, las conexiones entre grandes usuarios y transportistas de largo recorrido, alguna parte de la producción y adquisición competitivas de gas y de electricidad— puede que sea naturalmente del tipo monopolístico habiendo sido viable la competencia solamente debido a las distorsiones en las tarifas reguladas cargadas por suministradores establecidos en franquicia —tal y como explicaremos más adelante.

* Finalmente hay una preocupación extendida de que los monopolistas regulados pueden utilizar su control sobre las instalaciones de estrangulamiento —las redes locales de teléfonos, los sistemas de transmisión y distribución locales de electricidad y de gas— para negar a los rivales un acceso iqualitario a los consumidores. Este fue el razonamiento para realizar la división de la AT&T al separar el servicio local putativamente monopolístico del servicio de llamadas a larga distancia que se presumía competitivo o potencialmente competitivo. Relacionado con esto están las preocupaciones sobre la posibilidad de las subvenciones cruzadas: por mucho que hayan fluido las constribuciones de ingresos en la dirección opuesta, la posibilidad de que las empresas establecidas, reguladas en base a sus costes e ingresos medios, puedan fijan los precios de sus servicios competitivos y recuperar las resultantes deficiencias de ingresos con el permiso de sus reguladores de sus clientes "cautivos".

Por sentido común no sería decente citarse a sí mismo en la introducción de su propio libro; sin embargo, esta regla se relaja cuando de lo que se trata es de una confesión de un error parcial:

"Las dos instituciones principales de control social en un economía de empresa privada son la competencia y la regulación directa. Rara vez confiamos en una de las dos de manera exclusiva... El objeto adecuado de análisis en cada instante es la mejor combinación posible de las dos...

"El matrimonio (o quizá el término mejor sería entrecruzamiento) de estos dos planteamientos dentro del contexto de los servicios públicos es de manera inevitable poco fácil, sin embargo generalmente se acepta que matrimonio mixto es mejor que no tener ninguno; asi la competencia en la medida que pueda ser permitida, consistente con la eficacia, pueda constribuir para mejorar el rendimiento...".

Las expereincias recientes sugieren, en cambio, de manera clara que el sistema mixto puede que sea el peor de los dos mundos posibles.

El problema es que la regulación continuada de las com-

pañías establecidas en presencia de la libertad de acceso el mercado por parte de empresas esencialmente no reguladas introduce un sin número de distorsiones. Las restriciones más conflictivas sobre las primeras son las exigencias de que

- * fijen los precios en base a los costes medios del sistema lo que significa en algunos mercados por encima del coste y por tanto quedar sometidas a la invasión competitiva y en otros por debajo, en un esfuerzo continuo de practicar la subvención interna:
- * vendan tanto los viejos como los nuevos servicios únicamente según tarifas fijadas y preaprobadas de las cuales se les prohibe desviarse salvo si tienen el permiso la agencia regulatoria, mientras que sus competidores no son sometidos a tales restricciones;
- * pongan precios en base a costes originales o contables que a menudo sobrepasan con mucho los costes marginales a corto y largo plazo tanto de las mismas compañías reguladas como de sus rivales no regulados, porque contienen un componente muy grande de sobregastos de capital sobre las inversiones enormemente sobrevaloradas en sus libros de contabilidad —sea debido a tasas de depreciación inapropiadas en el pasado o debido a la entrada reciente en la base de las tasas de las plantas generadoras cuyos costes sobrepasan con mucho el coste mínimo de duplicar el servicio y/o que dejan a las compañías con un exceso de capacidad, o —en el caso del gas natural— porque las compañías han contraido unos compromisos pesados de quedarse o pagar unos suministros de un coste muy alto;
- * fijen el precio de sus servicios competitivos en base a distribuciones o asignaciones de coste total que nada tienen que ver con sus costes marginales; y finalmente
- * estén obligados a hacerse cargo de los costes ocultos de instalar la capacidad necesaria para cumplir con su obligación continua de prestar servicio, mientras que los clientes en la posición de buscar los suministros en otros lugares quedan libres para desprenderse de sus obligaciones co-

rrespondientes de pagar sobregastos sobre esas inversiones y para volver y pedir una reanudación del servicio, sin sanción, cuandoquiera que esa alternativa sea la más atractiva.

En esas circunstancias no podemos saber hasta qué punto la competencia surgida es una competencia en base a la eficacia, y hasta qué punto en cambio no ha sido posibilitada sólo por las continuas restricciones artificiales sobre los precios y las actividades de las compañías reguladas. Buena parte de la transferencia del favoritismo por parte de los grandes clientes de un suministrador a otro y del recurso a adquirir o generar suministros directamente es impulsado de manera inevitable al comparar las alternativas gravemente distorsionadas por los costes ocultos cubiertos por las tarifas reguladas. Los grandes clientes han ido intentando cambiar de una empresa pública de electricidad a otra con objeto de obtener tarifas más bajas en situaciones en las que ambas pertenecían al mismo grupo de energía y por lo tanto donde los costes marginales respectivos fueran idénticos. Los usuarios industriales de gas han hecho compras a precios competitivos en el yacimiento y han ofrecido el gas a un gaseoducto para su transporte con el objeto de dejar de comprar de los gaseoductos o de las compañías locales de distribución con costes marginales más bajos pero con tarifas reguladas más altas que reflejan unos costes ocultos mucho más fuertes. Algunas compañías industriales están generando sin duda alguna su propia energía a costes inferiores a las tarifas pero superiores a los costes marginales de sus suministradores de las compañías de servicios públicos. Y muchos de estos cambios son de tipo económico desde el punto de vista de los clientes sólo por su capacidad para seguir dependiendo del suministrador público para el servicio de repuesto bien en el caso de que fallen las alternativas competitivas o bien cuando esos suministros ya no estén disponibles en términos más favorables.

En síntesis, una buena parte de la competencia que estamos viendo en las industrias de los servicios públicos no Alfred E. Kahn

representa más que una evasión de los costes ocultos o, de hecho, su transferencia a clientes cautivos de un servicio que sigue estando regulado según la base tradicional. Y no hay, en esas circusntancias, ninguna seguridad de que sea socialmente razonable o que propicie la eficiencia económica.

Mientras de que en esas circunstancias la regulación — en particular la fijación de mínimos por debajo de los precios en los mercados competitivos— viene a menudo motivada por el deseo de proteger a los clientes cautivos de tales discriminaciones injustificadas, también adopta inevitablemente la característica de proteger a los competidores de la competencia, una tendencia a la que son propicios de cualquier modo los reguladores. Esta tendencia está directamente relacionada con las continuas incertidumbres sobre si algunas partes de este negocio realmente constituyen monopolios naturales: mientras que limitemos las respuestas competitivas de las compañías establecidas no tenemos modo de conocer la respuesta a esa pregunta.

Esta introducción es un vehículo inapropiado para intentar resolver estos dilemas. Sin embargo, parece que su resolución debería basarse en las siguientes proposiciones:

- 1. La lógica de abrir cualquier industria a la libre entrada exige también en definitiva las desregulación de las compañías reguladas: dondequiera que decidamos que podemos confiar en la competencia de manera segura tenemos que abandonar, por lógica, la regulación del tipo de los servicios públicos. La única manera de saber donde es viable la competencia y donde no lo es, estriba, en definitiva, en permitir que tenga lugar y que el mercado nos de la respuesta; y cuanto más tarde esa determinación más grande será el coste para el público.
- 2. La única manera de reconciliar una desregulación completa de los mercados competitivos con la continua protección de los clientes cautivos es la de encontrar vías para romper el nexo entre los precios para los clientes de monopolio y los ingresos y costes ligados a las operaciones competitivas. De los contrario, mientras que sigan, fijándose los precios regulados directa o indirectamente en ba-

se a los costes e ingresos globales de las empresas o en base a algún proceso continuo de asignación de costes entre las operaciones reguladas y no reguladas, siempre permanecerá el peligro, en principio, de ser subvencionadas la segundas por las primeras. En esas circunstancias los reguladores concienzudos no serán capaces de escapar a fijar precios mínimos por debajo de los competitivos así como máximos por encima de los putativamente monopolísticos.

¿Cómo ha de efectuarse esa separación? En mi opinión no hay ningún método posible que no sea esencialmente pragmático, de hecho arbitrario. Algunos estados, por ejemplo, están intentando separar en profundidad las cuentas de las dos operaciones. Aun siendo eso probablemente mejor que la situación presente, seguramente no será suficiente, no sólo porque inevitablemente acarreará todo tipo de asignaciones arbitrarias (que puede que sean un precio pequeño a pagar si permitiera a los reguladores a continuación mantenerse al margen completamente de la fijación de precios competitivos y de las decisiones de inversión) sino, porque mientras que se sigan ofreciendo dos tipos de servicios en gran medida desde unas instalaciones comunes, los reguladores nunca serán capaces de dejar de hacer esas asignaciones arbitrarias sobre una base establecida —el proceso precisamente que hará tan insatisfactoria la desregulación parcial.

Por lo tanto, en cambio, parece probable que veremos cada vez más el recurso a los esquemas que permitan cambios en los precios de monopolio sólo en consonancia con algún índice externo —sea el Indice de Precios al Consumidor o un índice de coste de los factores de producción para la industria— o congelaciones de uno u otro tipo, similares a las introducidas recientemente en los estados de Vermont o de Nueva York. Como ejemplo de lo primero, privatizada la British Telecommunications privatizada durante sus primeros cinco años (1984-1989) se limita a subir la media de sus precios situándolos como máximo tres puntos por debajo del índice de precios al por menor y ninguna subcategoría de

precios —por ejemplo, la tarita básica residencial— sobrepasará el RPI en más de dos puntos.

Ninguna de estas reservas sobre los efectos de las desregulación parcial de las empresas tradiconales de servicios públicos intenta minimizar las contribuciones positivas de la competencia. Las sugerencias precedentes para resolver los dilemas y las distorsiones de un régimen mixto dan por supuesto, de hecho, de manera implícita que una continua desregulación es el camino correcto en la medida que sea viable.

La conclusión hoy, diecisiete años más tarde, es básicamente la misma que la conclusión de esos dos tomos: las industrias se diferencian unas de otras y la combinación óptima de acuerdos institucionales para cualquiera de ellas no puede decidirse únicamente sobre una base ideológica. El "tema institucional central de la regulación de los servicios públicos" sigue siendo el que identifiqué en aquel entonces: el encontrar la mejor combinación posible entre regulación y competencia siendo ambas inevitablemente imperfectas.

LA RAZON DE LA REGULACION Y EL PAPEL DE LA CIENCIA ECONOMICA

La economía política emergió en los siglos dieciocho y diecinueve como un intento de explicación y justificación de un sistema de mercado. Esto es una simplificación exagerada, pero constituye una caracterización globlamente acertada de la corriente principal del pensamiento económico occidental. El objeto ha sido el describir cómo una economía esencialmente incontrolada, en la que las decisiones económicas determinantes son tomadas por individuos que por separado persiguen su propio interés, puede no obstante funcionar de manera ordenada y eficiente para la sociedad. El mecanismo de coordinación y de control es el mercado competitivo y el sistema de precios que surge de los negocios contratados libremente entre los compradores y los vendedores. El mercado competitivo guía y controla las actividades egoístas de todos los individuos de tal forma que, se-

gún palabras de Adam Smith de 1776, mientras "persigue su propio beneficio... es... guiado por una mario invisible para promover un fin que no era parte de su intención" y —es decir, para maximizar la riqueza de la nación.

Esta racionalización y descripción del mercado de libre empresa todavía es relevante en gran medida para las economías occidentales en la actualidad. Las reformas significaron pasos cortos en la misma dirección. A pesar de todos los grandes cambios a los que han sido sometidas las economías de mercado en la práctica durante el último siglo y a pesar de todas las salvedades que hay que añadir al caso para una economía semejante, el modelo de economía de mercado sigue siendo en gran medida (algunos economista incluso dirían esencialmente) descriptivo tanto de la realidad como del concepto que tiene la comunida de cómo sería un sistema económico ideal.

EL SECTOR REGULADO

Hay al menos dos grandes apartados de la economía que el modelo de mercado competitivo no describe o ni siquiera aparentemente quiere describir. Estos son el gigantesco y creciente sector público cuya asignación de recursos no es determinada por el mercado autónomo sino por decisiones políticas y las empresas de servicios públicos en las que la organización y gestión son en la mayor parte (en los Estados Unidos —no en la mayoría de los demás países) privadas, pero donde las más importantes decisiones económicas están sujetas a la regulación gubernamental directa.

Sin duda alguna, el gobierno influencia el funcionamiento de los sectores competitivos privados, de muchas otras maneras —por ejemplo, al regular el suministro y la disponibilidad del dinero, al hacer cumplir contratos, al proteger la propiedad, al facilitar subsidios o protección tarifarias, al prohibir una competencia desleal, al facilitar información de mercado, al imponer normas para el envase y los contenidos de productos, y al insistir en el derecho de los empleados

para sindicarse y realizar convenios colectivos. En principio, estas influencias por muy penetrantes que sean tienen la finalidad de operar fundamentalmente en la periferia de los mercados afectados. Se concibe generalmente que su papel es de mantener las instituciones dentro del marco en que pueda seguir funcionando el mercadao libre pra hacer cumplir, complementar y eliminar las imperfecciones de la competencia —no para sustituirla. En estos sectores el gobierno no decide o se supone que no debe decidir lo que tiene que ser producido ni el cómo ni por quién; ni fija los precios ni controla la inversión o la entrada al mercado en base a sus propios cálculos de cuánto sería deseable económicamente; el gobierno no controla específicamente quién debería ser autorizado para realizar determinados negocios, ni especifica las dimensiones permisibles y las características del producto.

El gobierno, en cambio, si hace todas estas cosas con los servicios públicos. Aquí se considera como primer gerente de un rendimiento aceptable (o lo que fuere en realidad) no la competencia o la moderación sino la prescripción directa del gobierno sobre los aspectos más importantes de su estructura y de su rendimiento económico. Hay cuatro componentes principales de esta regulación que en combinación distinguen a los servicios públicos de otros sectores de la economía: el control de las entradas al mercado, la fijación de precios, la prescripción de la calidad y de las condiciones de servicio y la imposición de la obligación de servir a todos los solicitantes bajo condiciones razonables. Este libro es un análisis de la teoría económica de esa regulación sus características y consecuencias, los principios que la rigen y los que deberían regirla.

LA RAZON LEGAL

Durante unos 67 años, aproximadamente en el período de 1877-1934, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo la posición de que existían algunas industrias más

o menos fácilmente identificables que estaban "arropadas" o "afectadas por el interés público" de manera peculiar y suficiente para justificar una legislación que las sometiera a regulación a pesar del precepto de la Décimocuarta Enmienda de que "Ningún estado deberá... privar a ninguna persona de vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento judicial". En una serie de sentencias históricas en el campo del derecho político marcó los límites estrechos alrededor de este grupo de industrias manteniendo que fuera de esos límites la Décimocuarta Enmienda prohibía cualquier tipo de interferencias drásticas a la libertad de contratación. Admitió en ese círculo selecto a silos de cereales, bancos, aseguradoras contra incendios, y agentes de seguros. Al hacerlo dió también reconocimiento al derecho aceptado desde hacía tiempo de las legislaturas de regular al mismo tiempo a los proveedores de gas, electricidad, agua y a los servicios de transporte sobre la base de que estas empresas operaban bajo licencias gubernamentales lo que les daba el derecho a utilizar las calles públicas o para condenar propiedad privada; estos contratos, al ser contraídos libremente, podían imponer de manera legítima diversas condiciones reaulatorias sobre la licencia. Y, como es lógico, por encima de las enérgicas desavenencias de magistrados como Oliver Mendell Holmes, Louis D. Brandeis y Harlan Eiske Stone, el Tribunal Supremo declaró como "en principio esencialmente privada" y por lo tanto más allá del alcance de la regulación estatal la fabricación de los alimentos, la ropa y los combustibles y las actividades de los agentes de entradas de cines, de las agencias de empleo, de las gasolineras, y plantas fabricadoras de helado.

Puesto que ese capítulo fascinante de la historia constitucional fue completado en 1934 y como la historia ha sido de todas las formas muy bien narrada en otros lugares no es necesario reproducirla aquí. Será suficiente señalar que los cambiantes puntos de vista del tribunal y de sus miembros parecen haber girado en torno a los siguientes factores estrechamente interrelacionados:

1. El punto hasta el cual siguieron los preceptos de la inhibi-

ción legal, de la que Holmes era su partidario más destacado, —inhibición para sustituir sus juicios por los de la legislatura respecto lo que algunos podrían interpretar como temas fundamentales legislativos y otros como temas fundamentalmente constitucionales.

- 2. El punto hasta el cual interpretaron el requisito del "debido procedimiento legal" de la Décimocuarta Enmienda al someter a la legislatura únicamente a una prueba procesal en lugar de exigir una determinación de sus méritos sustanciales o de imponer un compromiso sustancial a la política del laissez faire.
- 3. El grado hasta el cual identificaron la libertad frente a la regulación gubernamental de actividades económicas como algo inseparable de o esencial para la preservación de las libertades humanas básicas protegidas por la Carta de Garantías Individuales
- de Garantías Individuales. 4. El punto hasta el cual estaban preparados para (a) restringir los poderes del estado para regular precios —"el corazón del contrato"— o las entradas al mercado, o para imponer la obligación de dar servicio en situaciones en las que la propia capacidad de una empresa para hacer negocio requería que obtuviera una licencia del estado, que, hay que reconocerlo, daba a éste el derecho contractual de insistir en las disposiciones regulatorias que considerasen oportunas; o (b) ampliarlos a negocios específicos que habían sido reconocidos como "públicos" por su naturaleza bajo el derecho común, porque a semejanza de hospederías, transbordadores, conductores, molinos y otras "ocupaciones comunes" se "ofrecían para servir al público" de una forma o de otra o por cualquier otra razón habían sido ''investidos con el interés público"; o (c) extender la categoría incluso más aún por analogía con otros negocios porque el propietario había "dedicado su negocio al uso público" o "a un uso en el que el público tenía algún interés", a saber lo que esto quería decir; o (d) permitir o restringir la regulación a los negocios que disfrutan de "monopolios de hecho" en con-

traste con los otorgamientos legales de algún privilegio

exclusivo; o, en el otro extremo, (e) permitir a las legislaturas intervenir de cualquier manera necesaria y en cualquier situación que exigiese al caso en que el mercado no controlado funcionara de manera deficiente. En principio esta última opinión podría resultar tan restrictiva como la primera, según la menera en que los partidarios contestaran a la pregunta: ¿para quién debería hacerse ese caso suficientemente convincente? Sin embargo, en la práctica, por supuesto, los partidarios de esa opinión también eran partidarios de la inhibición judicial o de una intervención estatal más activa en el terreno económico.

5. El punto hasta el cual creían ellos mismos en la eficacia del mercado no regulado, fuese competitivo o de otro tipo. Una opinión, que convenció a la mayoría del Tribunal en el caso de Munn v. Illinois en 1877, fue que podría introducirse adecuadamente la regulación para proteger a los consumidores de la explotación ejercida por los monopolistas privados. La opinión bastante divergente, de la que Brandeis era su principal exponente, era que la competencia no regulada podría llegar a ser excesivamente fuerte: nociva no sólo para los empresarios implicados sino también para el gran público.

De cualquier forma fue hace más de 36 años que el Tribunal Supremo abandonó esta distinción histórica. En el caso **Nebbia v. New York** sostuvo, en efecto, que ya no había ninguna barrera constitucional para las legislaturas para imponer cualquier tipo de regulación económica a cualquier industria dentro de sus jurisdicciones, que, en su juicio, favorecieran el interés público siempre y cuando que no lo hicieran de una manera claramente caprichosa o discriminatoria:

"Es obvio que no hay una clase o categoría cerradas de negocios que puedan ser afectadas por el interés público y la función de los tribunales en aplicación de la Quinta y Décimocuarta Enmienda es el determinar en cada caso si las circunstancias requieren la regulación contestada como un ejercicio razonable de la autoridad gubernamental o la condenan como arbitraria o discriminatoria... La frase "afectada de interés público" puede, dada la naturaleza de las

cosas, no significar más que una industria, por razones apropiadas, queda sujeta a control por el bien público...

"En lo que se refiere a la exigencia del debido procedimiento y en ausencia de otras restricciones constitucionales queda un estado libre para adoptar cualquier política económica que considere razonable para promover el bienestar público y hacer cumplir esa política mediante la legislación aprobada a tal fin... Si se comprueba que las leyes aprobadas mantienen una relación razonable respecto a un propósito legislativo apropiado y no son arbitrarias ni discriminatorias, se considera que las exigencias del debido procedimiento han sido satisfechas... Los tribunales permanecen sin competencia ni autorización para tratar sobre el acierto de la política adoptada y sobre la idoneidad o viabilidad de la ley puesta en vigor para ejecutarla".

En lo que se refiere a la Constitución de los Estados Unidos ya no existe distinción alguna entre los servicios públicos y las demás industrias.

LA DISTINCION EN LA PRACTICA

La distinción también se ha hecho borrosa de manera progresiva en la práctica. El gobierno regula de una manera u otra el precio y/o la calidad del producto y/o la entrada al mercado en muchas industrias que no son consideradas propiamente como empresas de servicios públicos en sus aspectos más fundamentales. Consideren, por ejemplo, la aplicación de las directrices-guía del salario-precio respecto a determinadas decisiones de fijación de precios por parte de las industrias del acero y del aluminio, entre otras, durante las administraciones Kennedy y Johnson; el recurso a la acumulación de materiales estratégicos (y del descenso de existencias) supuestamente por seguridad nacional pero también, claramente, para subir (y más tarde para controlar) los precios y los ingresos de los productores; las complicadas políticas gubernamentales que afectan los precios de los productos agrícolas, el nivel de producción de petróleo,

el volumen de la importación de azúcar, petróleo y productos textiles, la calidad de los fármacos y el número e identidad de los médicos, las tiendas de venta de alcohol y los curadores de árboles autorizados para desempeñar su oficio. La lista podría extenderse de manera infinita; este ejercicio podría iluminar muy bien el carácter verdaderamente mixto de la economía americana.

En principio, tal y como hemos sugerido ya, muchas de estas intervenciones no tienen por objeto ser una regulación económica. El propósito manifiesto de dar licencias a médicos, peluqueros, boxeadores y a fármacos no es normalmente el de sustituir el juicio del mercado por el del gobierno para determinar, sobre una base económica, cuántos y quiénes deben ser autorizados para acceder al mercado, sino únicamente el de asegurar que los que accedan tengan la cualificación necesaria —según criterios profesionales, científicos o técnicos. Pero en realidad, como veremos, el otorgamiento de licencias si es a menudo económico, en su motivación o en su efecto, y sí limita de hecho la fuerza del mercado competitivo. En principio incluso está claro que muchas de las otras instancias de la intervención gubernamental acabadas de mencionar representan, ni más ni menos, medidas de una regulación económica directa cualesquiera que sean sus racionalizaciones.

Los períodos de los años 20 y 30, la época precisamente en que la cuestión constitucional era criticada con más vigor y finalmente resuelta, eran especialmente propicios para la extensión y oscurecimiento del alcance del concepto de los servicios públicos, es decir, de los límites entre las industrias merecidamente reguladas y aquellas dejadas en el régimen de la competencia. Los economistas y legisladores iban señalando con un énfasis cada vez mayor la capacidad de penetración de los elementos monopolísticos en toda la economía, y esto sugería al menos a algunos que quizás era necesaria la regulación directa del rendimiento para proteger al consumidor en un abanico mucho más amplio de la industria que el de los servicios poúblicos propiamente dichos. En otros contextos, estos y otros observadores señalaban que

algunos de los factores que hacian la competencia inviable y que la convertían en potencialmente destructiva entre las empresas de los servicios públicos —especialmente por las economías de producción en gran escala y los fuertes gastos generales fijos— estaban también muy expandidos en la industria no regulada. Esto llevó a algunos de ellos a exigir la introducción de una regulación global como un medio para eliminar el despilfarro, la inestabilidad y los costes sociales impuestos por la competencia, un argumento que reforzaba el movimiento cada vez más popular entre los empresarios de reclamar una "racionalización" de la industria por medio de la cooperación a nivel de toda la industria y por la integración en cárteles. No es de sorprender que fuera a mediados de la Gran Depresión cuando prevlecieran definitivamente estas opiniones en la sentencia de Nebbia, que revolvía en torno a la fijación de unos precios mínimos para la leche y más generalmente en el Programa de Recuperación Nacional, el cual, bajo pretexto de la recuperación económica general, introdujo "códigos de competencia leal" aplicables a toda la industria. Que estos códigos fueran utilizados para lograr una uto-regulación de la industria y una cartelización mucho mayor que los controles gubernamentales propiamente dichos no cambia el hecho de que la Administración de la Recuperación Nacional representó duranate su corta existencia un oscurecimiento adicional de la distinción entre los sectores competitivos y de los servicios públicos; y muchas de sus medidas políticas siguen aplicándose hoy día.

Y sin embargo si que existe como tal un servicio público. El límite entre éste y otros tipos de industrias es una zona sombría; y va cambiando con el tiempo. No obstante hay un núcleo de industrias, de propiedad privada y en actividad en este país, en las que, al menos en principio, el garante primordial de un rendimiento aceptable se considera que es (sea lo que sea en realidad) no la competencia o la moderación sino el control gubernamental directo —de las entradas al mercado (y en muchos casos la salida), y del precio y de las condiciones de servicio— ejercido por las co-

misiones administrativas que se constituyen a tal fin especítico. A este respecto los servicios públicos siguen siendo un arupo bastante claro al abarcar a las mismas industrias que hace 60 o 80 años hubieran recibido básicamente la misma designación y tratamiento regulatorio —la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica; la fabricación y distribución del gas; las comunicaciones por teléfono y cable; el transporte público, urbano e interurbano, de pasajeros y de mercancía; el suministro local de agua y de alcantarillado (en la medida en que éstas siguen estando en manos de compañías de propiedad privada); y, en cierto modo en la periferia, la banca. Esta lista también podría abarcar muy bien a almacenes, desembarcaderos, muelles, corrales de ganado, taxis, agencias de billetes, agencias de colocación, plantas de hielo, compañías de calefacción de vapor, despepitadores de algodón, molinos, harineros, compañías de irrigación, bolsas y compañías de transporte. Ha habido algunas entradas nuevas al mercado que apenas hubieran sido reconocidas o ignoradas por completo, por ejemplo, en el año 1900 —la producción y venta en los yacimientos de gas natural, el transporte por tuberías de hidrocarburos por parte de transportistas públicos, la aviación comercial y el transporte por carretera. Sin embargo, los principios subyacentes a la extensión de la regulación directa a la mayoría de ellos fueron los tradicionales: se trataba de nuevos transportistas públicos o se les exigía licencias o certificaciones que les otorgasen el derecho de dominio eminente (derecho de expropiación), o se consideraba que tenían un efecto capital sobre los precios o el servicio de las empresas tradicionales de los servicios públicos por lo que requerían la regulación de los mismos (como en el caso del transporte por carretera y la venta en los yacimientos del gas natural).

LA RAZON ECONOMICA FUNDAMENTAL

Lo más ordenado sería incluir en esta introducción una exposición de la lógica económica de la institución del monopolio regulado. La lista de justificaciones de tipo económico debería comprender las siguientes:

- 1. La importancia de estas industrias, estimada no sólo por su considerable participación considerable en la producción nacional total, sino también por su enorme influencia en calidad de proveedores de factores básicos de producción para otras industrias, para el tamaño y el crecimiento de toda la economía. Estas industrias constituyen una gran parte de la "infraestructura", el prerequisito único para el desarrollo económico. Por una parte condicionan las posibilidades de crecimiento (tal y como identifició Adam Smith la situación, la división del trabajo está limitada por el alcance de mercado y éste último depende a su vez de la disponibilidad y del precio del transporte). Por otra parte, ya que muchas de estas industrias se caracterizan por unas economías de producción en gran escala sus propios costes y precios dependen a su vez de la tasa con la que crece la economía y la demanda de su servicio. A medida que avanza el crecimiento económico general la contribución de estas industrias a la mayor expansión va en aumento paralelamente con una realización progresiva de esas economías de escala en un proceso acumulativo y auto fortaleciente.
- 2. Que muchas de ellas constituyen "monopolios naturales": sus costes serán más bajos si forman un proveedor único. Esto crea el caso de la eficacia de la organización monopolística y, junto con la importancia del servicio y la consiguiente falta de elasticidad de la demanda, la necesidad de la regulación con objeto de proteger al público consumidor.
- Que por una u otra razón entre las muchas posibles la competencia sencillamente no funciona tan bien.

Sin embargo, esto sería una aseveración enormemente superficial. Y harán falta muchos capítulos para que no lo sea tanto. La razón es que cualquier parte de la racionalización conlleva un resultado o un abancio de resultados en lugar de una conclusión fija. ¿Por ejemplo, las empresas de los servicios públicos son importantes; pero realizan una con-

tribución mayor al producto nacional o al crecimiento económico que el suministro de alimentos, la asistencia médica, la vivienda o la educación, ninguna de las cuales está regulada de la misma manera? Su importancia no es, a todas luces, una explicación suficiente o justificación económica para someterlas a regulación. Ni tampoco es una condición necesaria: se podría encontrar una justificación económica para regular industrias "no importantes" tales como las agencias de billetes, excepto que como se utilizan recursos para regular, no habría razón económica para hacerlo en industrias poco importantes donde los beneficios de la regulación no podrían posiblemente compensar los gastos de su administración.

No hay duda alguna de que por lo menos algunas de las industrias de servicios públicos constituyen en algunos aspectos "monopolios naturales". Sin embargo, las preguntas económicas verdaderamente interesantes son: ¿Qué es lo que les da ese carácter? ¿Es el monopolio natural sinónimo de unas tendencias de coste a la baja a largo plazo? ¿Si esto fuera así, que sucede con los servicios públicos, como el suminisitro de agua, que parece estar caracterizado por una tendencia de costes al alza a largo plazo? ¿Constituye la tendencia a la disminución de costes a largo plazo una prueba de ser un monopolio natural? ¿Qué partes de estas industrias son monopolios naturales y cuáles no? ¿Es posible que sean monopolios naturales en un sentido estático, de eficacia, pero "no naturales" en términos de los prerequisitos de la innovación y del crecimiento? ¿Y cómo tratamos entonces, tanto en la teoría como en la práctica, la creciente competencia entre los "monopolistas naturales", tales como las compañías eléctricas y de distribución de gas para la calefacción doméstica y el mercado de cocción, o entre las comunicaciones internacionales por cable y por satélite? ¿Y cómo nos la arreglamos con el hecho histórico de que los principales ejemplos históricos de la extensión de la regulación de los servicios públicos en los Estados Unidos en el último cuarto del siglo diecinueve —los ferrocarriles y los silos de granos— no eran en realidad monopolistas naturales?

Tal y como ya hemos sugerido, parte de la conveniencia de la regulación y la no idoneidad de la competencia es inherente a los fuertes gastos fijos que caracterizan a la mayoría de estas industrias. ¿Pero, estos fuertes gastos fijos convierten el monopolio en "natural"? ¿O la competencia en no fiable? ¿Qué sucede entonces con la agricultura o incluso con la práctica de la medicina donde también son fijos la mayoría de los gastos? ¿O con el transporte por carretera cuyos gastos fijos constituyen solamente una porción pequeña del total, pero que sin embargo está regulado como un servicio público? ¿Y qué importa si los gastos fijos que tienen que ser recuperados con la venta de un cierto número de servicios son principalmente comunes para estos servicios, o mancomunados?

Para abreviar, no tenemos aquí una descripción sino una serie de complicadas cuestines analíticas con relación al papel apropiado de la competencia y del monopolio en estas industrias, cuestiones de las que nos ocuparemos en todo este libro y en especial en su segundo tomo.

LA TEORIA ECONOMICA DE LA REGULACION

De cualquier modo, el tema de este estudio no es "la teoría económica de los servicos públicos", sino "la teoría económica de la regulación". El gobierno, reflejando y estimulando por las sentencias Nebbia, tal y como ya hemos visto, regula muchas industrias que no son en realidad empresas de servicios públicos. En sentido inverso, incluso entre las industrias de "servicios públicos" o al menos en su periferia la regulación es a menudo incompleta: control sobre los precios pero no sobre las entradas al mercado (por ejemplo, en radio y televisión) o sobre la realidad del servicio (por ejemplo, en la banca) y así sucesivamente. Incluso en torno a las industrias que se encuentran bajo una regulación más profunda y que pueden ser identificadas más nítidamente como empresas de servicios públicos abunda la pro-

blemática de hallar la definición y el papel apropiados del monopolio regulado como institución primordial de control social. Es obvio que debe examinarse esta problemática sin embargo, no es conveniente hacerlo en un primer capítulo, de manera apriorística, como si hubieran principios asumidos y generalmente aceptados. Por el contrario las analizaremos detenidamente después de una exposición detallada de los principios económicos relevantes en una serie de capítulos que examinan esta institución del monopolio regulado, sus puntos fuertes y limitaciones y los principios que delimitan su alcance adecuado.

Con ello no quiere negarse que, aún después del caso Nebbia, existe un núcleo más o menos identificable de industrias de servicios público. En cambio queremos enfatizar que lo que estudiamos en el fenómeno mismo de la regulación económica, dondequiera que sea practicada, en particular su teoría económica — y no las industrias de servicios públicos como tales. El otorgamiento de licencias de entradas al mercado conlleva una determinadas implicaciones v tendencias allá donde se realice, bien trátese de gaseoductos, emisoras de radio y de canales de televisión, televisiones comunitarias (CATV), médicos o peluqueros. La fijación de precios por parte del gobierno tiene unas consecuencias similares trátese de las eléctricas, de los servicios de correos, de los productos agrícolas o del viaje aéreo; y también las tienen las divisiones del mercado impuestas por el gobierno, bien sea al dar licencias a transportistas por carretera o al asignar cuotas de producción a pozos petrolíferos individuales. La fijación privada y colectiva de precios y la participación en el mercado son objeto de unas tensiones y tendencias similares, tanto en las conferencias de los fletadores marítimos, los consejos de administración de las aseguradoras contra incendios, los miembros de la bolsa de valores o los consejos de administración de las inmobiliarias aunque variarán estas implicaciones y consecuencias según las circunstancias de la industria a la que son aplicadas. Nuestro objetivo estriba en exponer los principios económicos y las tendencias generales, los problemas comunes, más que el

describir y analizar las características particulares o los problemas regulatorios de algunas industrias específicas.

No debe interpretarse este objetivo como un reflejo de la opinión de que cualquier conjunto simple de reglas pueda resolver todos los problemas de la política regulatoria. Por el contrario, cada industria regulada (de hecho, cada no regulada también) es en sus aspectos fundamentales única y debe tratarse correspondientemente como tal. Este libro surge de la convicción de que pueden deducirse algunas generalizaciones científicas válidas y de que pueden delinearse algunas guías generales útiles respecto a las políticas regulatorias, Sólo puede realizarse su aplicación inteligente en situaciones particulares, como en la decisión de reaular o no en primer lugar, en base a una profunda consideración de las características especiales de la industria en cuestión, de su tecnología y las restantes condiciones de servicio, de la naturaleza de su mercado y de la mezcla variable de los fines públicos, sean económicos o de otro tipo, que supuestamente debe servir la regulación. Es muy probable que esto sea hecho de manera incompetente si no se tiene un conocimiento suficiente de las consideraciones y principios económicos comunes.

LA TEORIA ECONOMICA Y LA ANTIECONO-MIA, CIENCIA Y PRESCRIPCION

Hemos dicho que estamos interesados en los principios que rigen la regulación y en "los principios que deberían regirla". Qué política debería seguirse es un tema sobre el cual tienen cosas importantes y relevantes que decir tanto los políticos como los practicantes de ciencias políticas, los sociólogos, filósofos y clérigos y, por qué no, cualquiera que vote en una democracia. Las políticas económicas públicas no están, no pueden estar y no deberían estar enmarcadas en base a algunas consideraciones "puramente económicas" en exclusiva. Las instituciones y políticas económicas a fin de cuentas no son más que unos medios para lograr en defi-

nitiva unos fines tales como un buen nivel de vida, justicia, el desarrollo más pleno del potencial del individuo, la solidez nacional o la gloria de Dios. Por lo tanto sólo pueden ser formuladas y valoradas según la concepción de la definición apropiada y el peso atribuido a esos diversos fines no económicos. Intentaremos en el transcurso de todas nuestras exposiciones tener muy en cuenta en qué medida las diversas consideraciones sociales, políticas y éticas podrían y de hecho pueden influenciar de manera apropiada el proceso político a partir del cual surgen las políticas económicas públicas.

Al mismo tiempo, nuestro foco de interés seguirá estando en los principios económicos. Nuestra pregunta central es: Qué guía pueden ofrecer los economistas a los legisladores, administradores y jueces para enmarcar, aplicar y hacer cumplir las medidas políticas que impliquen la regulación directa de la industria privada?

La respuesta a esta pregunta combina los dos objetivos clramente diferencidos de la teoría económica: la ciencia y la prescripción. No hay nada poco habitual sobre esta doble motivación; sólo conlleva alguna ambivalencia cuando no logramos distinguir claramente a cuál de los dos objetivos servimos en cada momento y en cuál de los dos papeles, el facultativo o el de científico, actuamos. En lo que respecta al primero debe haber muy pocos economistas profesionales que no estuvieran motivados para entrar en este oficio tan desalentador (por muy lejos que se hubieran extravido del camino más tarde) por la creencia de que los problemas económicos tienen un peso capital en los muchos disaustos de la existencia humana en la sociedad y por la esperanza de que la aplicación de la buena voluntad, la inteligencia y la pericia profesional en la formulación de la política pública podrían contribuir enormemente a la mejora de la condición humana. El título de la obra maestra de Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of thed Wealth of Nations (Un estudio de la naturaleza y causas de la riaueza de las naciones), sugiere que el suyo fue fundamentalmente un tratado científico. Pero la obra de Smith.

"era de hecho como propósito, un sistema de economía política... Por sistema de economía política entiendo una exposición de un conjunto completo de medidas políticas económicas por las que aboga su autor en base al vigor de unos determinados principios del liberalismo económico, del socialismo y así sucesivamente". El "principio de Libertad Natural" que Smith manifestó haber descubierto era, según observó Schumpeter, "tanto un canon de medidas políticas —la eliminación de todas las restricciones excepto las impuestas por la "justicia"— como la proposición analítica de que la libre interacción de los individuos no produce el caos sino un modelo que viene determinado lógicamente; él nunca distingue los dos de manera suficientemente clara".

Este libro constituye un ensayo en "economía política" — "la vida económica de la nación y lo que podemos hacer al respecto" — que es lo que solía llamarse la teoría económica en los siglos dieciocho y diecinueve.

Pero para que un estudio de este tipo sea concienzudo deben ser también estrictamente científicos su alcance y su método. El economista que pregunte a algún político ¿''Por qué no me dejas aonsejarte en tu programa lesgislativo?'' sólo se merece otra pregunta como respuesta: ''¿Qué es lo que sabes?'' Y sólo aquél economista que pueda contestar ''Bueno, te puedo decir que si pone'' en vigor una ley que diga esto y lo otro, éstas son las cosas que sucederán probablemente'' o ''Si no haces nada sobre esto y lo otro, ésto es lo que sucederá probablemente'', se merece que se tomen en serio su oferta.

Con esto no queremos decir que los economistas no tengan otra función en el gobierno que la de servir de consejeros técnicos a los políticos. Como ya hemos indicado, el formular una política pública nunca puede ser tarea en exclusiva del científico. A fin de cuentas, el decidir lo que debería hacerse nunca puede lograrse únicamente con la ayuda del tipo de información que dice "Si haces X, entonces resultará Y". Y si de esta verdad se deduce que los economistas no pueden, en calidad de científicos, presumir de resolver los temas definitivos de la política pública, también se dedu-

ce que no hay otros científicos que puedan presumir de poder hacerlo. Si el hallar el marco correcto para la política pública requiere a fin de cuentas el arte del político o del filósofo, se trata de un arte para el que el economista puede que esté mejor equipado que nadie para adquirirlo y practicarlo dentro de su propio ámbito: Quién puede haber reflexionado más que nadie sobre las implicaciones éticas y políticas finales de las alternativas de políticas económicas públicas?

Los economistas gozan de una ventaja particular cuando hay que desempeñar un papel directo en el proceso regulatorio. Es una tarea extremadamente técnica y cada año se hace más técnica. Solían realizarla casi en exclusiva los abogados y los políticos contando de asesores con contables e ingenieros. Pero en las últimas décadas ha habido una insatisfacción cada vez más creciente con su rendimiento. Una crítica importante ha sido que se comportaban demasiado como abogados y contables —preocupados excesivamente por los procedimientos administrativos apropiados, el equilibrado del capital contable y la medición y cobertura de los gastos contables— y demasiado poco como economistas —sin prestar prácticamente ninguna atención a cosas como los costes marginales, la elasticidad de la demanda o las condiciones dinámicas de las innovaciones y del crecimiento. Por éstas y otras razones que irán apareciendo posteriormente, han sido implicados cada vez más lo economistas en el proceso, trayendo consigo su propia terminología e instrumentos esotéricos; los abogados que no solicitaron su cooperación directa encuentran ahora que no pueden entender lo que dicen los testigos de sus oponentes.

¿QUE PUEDE APORTAR LA TEORIA ECONOMI-CA? PRINCIPIOS E INSTITUCIONES

El conjunto distributivo de instrumentos que la teoría económica puede contribuir al proceso regulatorio es el corpus conocido de la teoría microeconómica que tiene por objeto el explicar y predecir la conducta del consumidor, inversor, trabajador, empresa e industria individuales bajo circunstancias diversas. Como todos los modelos de teoría microeconómica y las generalizaciones surgidas de ellos, los modelos de teoría microeconómica son simplificados al describir las relaciones causales que implican un número limitado de variables. Por lo tanto, las relaciones que predicen sólo prevalecerán bajo la condición de ceteris paribus "en igualdad de condiciones, permaneciendo igual las demás cosas". Observaciones o predicciones tales como que los precios serán fijados en el coste marginal en una situación de competencia pura; que en una situación de monoplio y entradas bloqueadas una industria (existirá la tendencia) obtendrá unos beneficios fuera de los normal; que los consumidores comprarán más de la mayoría de los productos o servicios si sus precios son reducidos; que las empresas seguirán operando con beneficios menores de los normales e incluso negativos mientras que no puedan retirar su capital y que sus ingresos cubran los costes variables; que los precios flutuarán de acuerdo con las variaciones de la oferta y la demanda mucho más si esas funciones no son elásticas respecto a los precios que cuando son elásticas —estas clases de generalizaciones sólo son válidad cuando son objeto de unas deteminadas presuposiciones estrictas del comportamiento económico y sólo bajo la condición de cateris paribus.

Las relaciones causales tomadas como hipótesis están basadas en parte en un razonamiento deductivo, en parte en la observación y en parte en una verificación empírica más rigurosa. La pregunta de qué relevancia tienen estos modelos tradicionales para el mundo real y, por lo tanto, qué utilidad tienen bien como explicación de cómo realmente funciona la economía o bien como un instrumento predictivo está por debatir. La opinión que subyace en este libro es que son o pueden ser útiles en ambos casos; el lector tendrá que juzgar por sí mismo si esa opinión ha resultado estar justificada. Tal y como sugería nuestra anterior caracterización del

gran diseño de Adam Smith, la elaboración de estos modelos teóricos de un sistema de mercado o de precios tenía un

propósito doble: no sólo el de describir y explicar, científicamente, sino también el de justificar y defender. Se puede interpretar el corpus principal de la teoría microeconómica como la descripción del cómo, bajo condiciones adecuadas —por ejemplo, las de racionalidad económica, competencia y laissez-faire— generará una economía de mercado no regulado unos resultados económicos óptimos. En este momento sólo queremos señalar que no tiene sentido alguno una conclusión semejante a no ser que sea propuesta en términos de criterios o definiciones políficos o éticos específicos de lo que constituiría un resultado "bueno" o "malo"; y que la elección de criterios no es algo para lo que el economista esté más cualificado que cualquier otra persona.

Sique siendo verdad que todavía se aceptan generalmente los patrones o valores particulares subvacentes a la valoración favorable de una economía de mercado en la sociedad occidental; y que existe un amplio consenso al iqual entre los liberales y los conservadores respecto a que una economía semejante, regulada principalmente por las limitaciones de la competencia, sería la ideal por lo menos en algunos aspectos. (Por lo tanto las principales diferencias de opinión política de la sociedad occidental consisten mayormente en los juicios divergentes respecto a la medida en que prevalecen de hecho o puede conseguirse que prevalezcan las condiciones necesarias para que el mercado funcione de manera "ideal"). De forma que, por ejemplo, generalmente la regla más aceptada para la gestión de las industrias reguladas sea la de regularlas de tal modo que obtengan los mismos resultados que los que obtendrían bajo una competencia efectiva si ello fuera viable.

La teoría microeconómica ofrece a los reguladores un conjunto de principios que, sin son cumplidos, producirán unos resultados óptimos según criterios generalmente aceptados de optimalidad. Estos principios no son al mismo tiempo reglas de conducta que describan cómo deberían fijarse los precios, guiarse las decisiones de invertir y así sucesivamente y que describan los resultados ideales que se supone deberían producir estas reglas, en especial el empleo de los

recursos limitados de la sociedad de tal fomra que maximice la satisfacción del consumidor.

La parte II de este tomo pretende exponer esos principios y aplicarlos a la tarea de la regulación.

Aún considerando el corpus mencionado de la teoría económica como una descripción completa y apropiada del tipo de rendimiento que desearíamos deducir de la economía, estos principios por sí mismos no nos podrán ofrecer un conjunto suficiente en medidas políticas para las industrias reguladas. No responden a las preguntas del cómo y por medio de qué mecanismo institucional puedan obtenerse esos resultados ideales. Para las industrias reguladas la teoría económica ofrece al menos una gran parte de la respuesta: déjenlas actuar por el interés propio, limitado a su vez por la "mano invisible" de la competencia. La competencia eliminará a los ineficientes y concentrará la producción en los eficientes; determinará, según la prueba objetiva de la supervivencia en el mercado, quién será el que produzca; obligará a los fabricantes a ser progresistas y a ofrecer a sus clientes los servicios que demanden y por los que están dispuestos a pagar; asegurará la asignación de la mano de obra y de los demás factores de producción en las líneas de producción en las que realizarán la contribución máxima respecto a la producción total.

¿Qué incentivos, coacciones y mecanismos institucionales desempeñarán el mismo papel donde "la mano invisible" de la competencia sea inviable por una razón u otra? "La mano invisible de la regulación" no es una respuesta suficiente. La razón, como veremos en un desarrollo más completo más adelante, es que en una sociedad que respeta profundamente la institución de la propiedad privada la iniciativa, el control operativo y la responsabilidad del rendimiento económico siguen estando, aún con la regulación, principalmente en manos de la gestión privada. El papel del gobierno continúa siendo fundamentalmente negativo —fijar precios máximos, supervisar gastos, especificar niveles mínimos de servicios, en breve, contrarrestar las decisiones de personas privadas sólo después del hecho, únicamente en el

caso de que su rendimiento hubiera sido o de cualquier otra forma fuera obvio que sería malo. En estas circunstancias la regulación no puede ofrecer la misma seguridad que la competencia de que el rendimiento será **absolutamente bueno** eficaz, progresista, tomando riesgos, innovador. Su tarea más importante es la de definir y desarrollar unos mecanismos institucionales que posibiliten correspondientemente unos poderosos incentivos y presiones sobre los monopolistas regulados.

El tomo 2 está dedicado a una encuesta y análisis de estas críticas cuestiones institucionales. A la luz de las polémicas históricas en la teoría económica entre los "teóricos" o, más precisamente, "los economistas clásicos" de una parte, y los "institucionalistas" por otra, es importante enfatizar que al hacer la distinción entre estas dos grandes portes en este estudio no pretendemos implicar tal dicotomía. Por el contrario, la microteoría que está divorciada de las realidades institucionales resulta estéril. La tarea fundamental de una teoría útil estriba precisamente en identificar los determinantes institucionales importantes del comportamiento económico —tales como el número de vendedores, las barreras a la entrada en el mercado, la complejidad del producto, la configuración y el carácter de la función del coste de producción o la presencia de la regulación y en formular hipótesis sobre el impacto que tienen en los diversos aspectos del rendimiento. A la inversa, la "teoría económica institucional" que no tenga como base alguna teoría que prediga cuáles son las variables institucionales importantes y cuáles no, que comience sin hipótesis verificables respecto a cómo es probable que operen estas variables, que no pretenda desarrollar algún modelo de la relación entre las diversas variables estructurales y de rendimientos, no es científica en absoluto.

Por el contrario, la distinción entre nuestros dos tomos estriba en que el primero es básicamente deductivo y el segundo inductivo. El primero expone y desarrolla las reglas formales para lograr la eficacia económica, las reglas inherentes en el modelo normativo del sistema de mercado com-

petitivo y muestra cómo deberían ser aplicadas a las industrias reguladas. El segundo analiza los mecanismos institucionales de las industrias reguladas que determinan hasta que punto esas normas son cumplidas en la realidad; es un estudio sobre cómo funciona de hecho un monopolio regulado y cómo podría mejorarse. Ambos tomos hacen empleo del corpus principal de la teoría microeconómica para llenar el vacío entre lo que sabemos o pensamos saber y lo que pensamos debería ser el plan de acción.