



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº Extraordinario, Septiembre 1990, pp. 195-218

¿Qué ocurrió con la supresión de la regulación?

Robert W. Crandall

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1990 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

¿QUE OCURRIO CON LA SUPRESION DE LA REGULACION?*

ROBERT W. CRANDALL

* What Ever Happend to Deregulation.
Asession the Reagan Years
David Boaz, Editor.
Cato Institute, Washington, D.C., 1988

Habría que disculpar a aquellos estudiosos de la regulación que cuando el Presidente Reagan asumió su cargo en 1981, supusieron que se iba a dar una aceleración a todo el proceso de supresión de la regulación. Después de todo, si los Demócratas liberales en el Congreso y la administración Carter pudieron llevar a cabo el desmantelamiento de las regulaciones del tráfico aéreo y transporte terrestre, seguramente un régimen republicano conservador podría hacerlo aún mejor. Cuando aún se debatía el plan económico Dundkirk, los creadores de la nueva política económica parecieron estar preparados para acelerar los asaltos, de las administraciones Ford y Carter, sobre el enorme aparato reglamentario que había estado creciendo desde 1930.

Ahora, 7 años más tarde, el paisaje reglamentario (regulador) se asemeja mucho, sorprendentemente, al de el 20 de Enero de 1981. Sólo han sido establecidos unos pocos estatutos supresores de regulaciones. La revisión de los reglamentos parece un poco menos importante que la realizada en los años de Carter. Grupos mediambientalistas tienen todavía la ocasión de obtener un programa nuevo y masivo del Congreso. Superficialmente, al menos, parece que las órdenes de Reagan solamente intentan prevenir la regulación en los casos en que la desregulación estaba en marcha, ralentizar la elaboración de nuevas normas, y rechazar las llamadas emocionales que quieren se elabore una nueva regulación.

En este artículo, y bajo la perspectiva de un economista, comienzo por examinar la regulación federal.

Dada la amplitud del reglamento federal, no podré cubrir todos los tipos de reglamento social o económico, pero puedo intentar examinar aquellas áreas que impactan de forma más importante, en la economía. Este examen me permite construir entonces un esquema de los esfuerzos de Reagan por domesticar el cuarto brazo del gobierno (las agencias regulatorias).

REGULACION ECONOMICA

Durante 50 años, el gobierno federal ha tenido, una gran responsabilidad a la hora de reglamentar el transporte, comunicaciones, finanzas y energía. Sin embargo, no ha sido hasta los últimos 15 años en que se ha dado un impulso a una reducción del grado de extensión de tales reglamentaciones. Se ha observado un progreso sustancial a la hora de suprimir los reglamentos de los transportes y las comunicaciones, sin embargo este ha sido menor a la hora de liberar a los sectores energéticos y financieros del control excesivo del gobierno.

TRANSPORTE

Entre 1978 y 1980, el Congreso aprobó cuatro leyes importantes que suprimían la regulación de las líneas aéreas y el transporte aéreo y liberalizaban la regulación del transporte por carretera y ferrocarril. Desde 1980, sólo la Bus Regulatory Reform Act ha sido añadida a este asalto legislativo impresionante sobre la regulación del transporte.

Se requirió de la Administración Reagan que llevara adelante la administración de la reforma reglamentaria (en transporte por carretera y ferrocarril) o dirigir el desmantelamiento de reglamentación (en líneas aéreas), sin embargo se le puede otorgar poco crédito, a devolver la mayoría de estos sectores a la disciplina de las fuerzas de mercado.

Transporte por carretera

El aspecto más significativo de la legislación de 1980 sobre transporte por carretera fue el incremento de flexibilidad concedido a la Comisión de Comercio Interestatal (ICC) para autorizar nuevas rutas a los transportistas existentes o a los nuevos transportistas. Al principio el nuevo IPC amenazó con ralentizar la concesión de nuevas rutas, pero se demostró que tales tácticas disuasorias no eran prácticas y pronto se abandonaron bajo la presión de los transportistas que solicitaban expandir sus redes.

Desde 1980, las tarifas de transporte terrestre parecen haber descendido sustancialmente. Los cash flows de una serie de transportistas han descendido debido al incremento de la competencia y algunas firmas que operaban con flotas de camiones privadas para evitar las altas tarifas de los transportistas particulares, han comenzado a dismantlar estas flotas. En un artículo anterior, Thomas Gales Moore demostró que las tarifas comenzaron a descender antes de la aprobación de la Ley de 1980 y que actualmente se incrementaba el empleo en la industria del transporte por carretera. El incremento de la competencia entre los transportistas ya establecidos y los que aparecen, ha hecho bajar las tarifas salariales. Desde 1980, la compensación por horas en el transporte terrestre ha permanecido por detrás de la ofrecida en el conjunto de los otros sectores con una diferencia bastante amplia.

Algunos observadores reclaman que el incremento en la competencia y una colaboración entre los ferrocarriles y las firmas de transporte por carretera han reducido el tiempo de tránsito y al mismo tiempo reducido los costes de inventario. Estos ahorros no están plenamente documentados, sin embargo tampoco hay estudios que expliquen el incremento entre 1980-87 de la prosperidad económica, por unos menores costes del transporte y unas redes de carretera-tren más eficientes. No obstante parece acertado indicar que la supresión de la regulación del transporte por carretera ha dado como resultado unas ganancias sustanciales y la obtención de una mayor prosperidad económica.

Ferrocarriles

En 1980, el Congreso aprobó la Staggers Act, que suprimía la regulación de ciertas mercancías, sin embargo se requirió que continuaran ciertos reglamentos de la ICC con respecto a las tarifas de mercancías y rutas para las que existe un transportista dominante. La ICC es necesaria para limitar las tarifas en estas rutas monopolistas hasta un nivel de 170 a 190% de los costes variables. En la práctica tales reglamentaciones sólo afectan a las mercancías volumi-

nosas (tales como el carbón y productos químicos de bajo precio) en rutas en las cuales hay una mínima competencia entre barcazas o camiones.

La ICC mantiene su autoridad sobre la fusión de compañías de ferrocarriles, y su autoridad ha sido ejercida mediante la ICC de Reagan al bloquear varias fusiones, incluyendo la propuesta de fusión de la Compañía de Santa Fe y la Sothern Pacific. Las acciones antiunionistas de la ICC representan la actividad antiunionista más agresiva de las llevadas a cabo por la Administración Reagan estando sujeto todo ello a un importante debate.

Líneas Aéreas

Esta ha sido la desreglamentación que ha suscitado una mayor controversia, siendo al mismo tiempo la que ha obtenido un mayor éxito, de todos los planes de supresión de reglamentaciones. Bajo la Air Deregulation Act de 1978, el registro fue liberalizado gradualmente y los transportistas mantuvieron una flexibilidad de precios en un periodo inicial. Sin embargo, en 1984, la Civil Aeronautics Board (Consejo de Aeronáutica Civil) desapareció y la industria aeronáutica quedó totalmente sin regulación. El Departamento de Transporte (DOT) mantiene alguna autoridad, reglamentaria sobre aspectos menores del servicio aéreo nacional, la negociación de rutas internacionales y las fusiones o uniones de compañías.

Los resultados de la supresión de reglamentaciones están bastante claras. Los beneficios por pasajero y milla han disminuido, mejorando la frecuencia de los servicios, y utilizando su autoridad para expandir rutas en la configuración de rutas radiales. Aunque los agentes de cargo se han incrementado y el número de vuelos ha aumentado al disminuir las tarifas, Steven Morrison y Clifford Wiston estiman que la supresión de regulaciones ha contribuido con 8.000 millones de dólares a la prosperidad económica en 1983.

La autoridad de la DOT sobre las fusiones de aerolíneas ha generado una controversia considerable. En los pa-

sados 3 años, una serie de adquisiciones por grandes transportistas, como son Continental, Delta o Northwest, han creado un mercado más concentrado sobre las rutas principales lo cual ya había sido anticipado por los defensores del fin de la reglamentación. El DOT ha permitido todas estas fusiones después de retrasos menores por el procedimiento y a causa de objeciones presentadas por el Departamento de Justicia.

Muchas de las nuevas compañías aparecidas al terminar la reglamentación han desaparecido. La fuerza de la competitividad entre los más importantes transportistas depende en gran medida de la capacidad para competir en los mercados de transporte aéreo.

Muchos centros están dominados hoy en día por uno o dos transportistas, y los nuevos transportistas u otros ya existentes pueden tener dificultades para entrar en los mercados que son servidos por los más importantes. Morrison y Winston han demostrado que algunas barreras que dificultaban la entrada aún existen, puesto que las desviaciones de las configuraciones óptimas de la relación servicio-precio en cada mercado, dependen de forma importante del número de transportistas en cada ruta. Así pues, es posible que una política de fusiones liberal combinada con prácticas de entrada restrictiva en ciertos aeropuertos pueda permitir que la no reglamentación consiga sus propósitos.

Mercados financieros

El fin de la reglamentación de los mercados financieros no se ha llevado a cabo tan rápido como en el transporte. Las Compañías de Seguros continúan siendo reguladas por las autoridades del estado y se encuentran eximidas de las leyes federales antitrust como resultado de la aplicación de la Ley de McCarrari-Ferguson. Los Bancos continúan siendo regulados por tres autoridades separadas (El Consejo de Reserva Federal; El Interventor del Tesoro, y la Corporación Federal de Seguro de Depósitos) a pesar de las propuestas de la administración para reestructurar esta confusión regulatoria. Las Instituciones de ahorro y préstamo

(S&ls) están reguladas por el Consejo Federal Bancario de Ahorros para el Hogar.

A finales de los 70, la subida de los tipos de interés suscitó fuertes presiones para que finalizara la intervención. Durante este periodo, ciertos agentes de bolsa comenzaron a ofrecer tipos de vehículos de inversión incluyendo fondos en el mercado de dinero. Al mismo tiempo, bancos de algunas jurisdicciones comenzaron a ofrecer cuentas NOW (orden de retiro negociable), que permitían a los depositarios obtener un interés de cuentas que eran esencialmente depósitos de demanda. Como los tipos de interés subían, la presión sobre los bancos e instituciones de ahorro, a partir de los fondos en el mercado de dinero, se incrementó sustancialmente. El Congreso se vió *forzado* a actuar en 1980 y en 1982, primero para elevar el techo de los tipos de interés regulados y eventualmente permitir una competencia plena y libre de los depósitos en el mercado fondos de dinero, bancos e instituciones de ahorro en base a la liberalización de los tipos de interés.

A pesar de la no regulación de los bancos e instituciones de ahorro en la parte correspondiente a los pasivos de sus balances, si que permaneció la regulación de sus activos. Se permitió a las S&ls que continuaran expandiendo sus actividades, sin embargo esta autoridad ha sido limitada por el Federal Home Loan Bank Board. Bancos nacionales y sociedades bancarias continúan estando apartadas por ley de toda una serie de mercados financieros: inmobiliario, seguros y corretaje de seguros. La separación de la inversión bancaria del comercio bancario continúa estando prohibida por la Ley Glass-Steagall de 1933.

Estas prohibiciones que afectan a las actividades y la regulación estatal de la banca han promovido el desarrollo de «non-bank» bancos que ofrecen una variedad de servicios, incluyendo el préstamo comercial o la aceptación de depósitos, pero no ambos a la vez. En varias ocasiones la Administración Reagan ha intentado acelerar el paso de la no regulación de los mercados financieros, proponiendo una relajación de las restricciones a los bancos comercia-

les, pero no ha tenido éxito. Más recientemente, en 1987, asumió su derrota en el tema de la liberación de restricciones a los bancos y a los «non-bank» bancos con el fin de obtener un incremento en los fondos de la Federal Deposit Insurance Corporation.

COMUNICACIONES

La política regulatoria más controvertida durante la era Reagan ha sido la política económica seguida en el sector de las telecomunicaciones. Desde 1934, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) ha sido responsable de la regulación de los servicios telefónicos interestatales, y los servicios de radio y televisión. En los pasados 10 años, estos mercados se han modificado de forma dramática, debido en parte a la supresión de las regulaciones.

Teléfonos

Durante más de 40 años, se ha asumido que el suministro de servicios telefónicos es un «monopolio natural». En los 60, presionada por los Tribunales, la FCC empezó a admitir alguna competencia en la industria telefónica, la cual había sido controlada hasta entonces por la AT&T y un grupo de independientes, desde que la competencia fuera eliminada mediante acciones regulatorias del Congreso a principios de siglo. Esta política selectiva tuvo un efecto negativo sobre la FCC cuando, incapaz de justificar las *restricciones* a nuevas concesiones, de repente se encontró respondiendo a demandas simultáneas de entrada y protección de nuevos entrantes dentro del mercado potencial de la AT&T.

Con la llegada de la administración Reagan, estas presiones conflictivas han dado como resultado un cambio de campo legal (desde el ámbito regulatorio a los tribunales antitrust). A finales de 1974, la administración Ford abrió un caso (basado en la sección 2ª de la Ley Antitrust Sherman) contra la AT&T, el cual fue seguido por la administración Carter hasta principios de 1981. Durante este perio-

do, la FCC continuó batallando con el problema de regular la AT&T mientras permitía a los rivales de la misma esparcirse por los mercados de equipamiento y larga distancia sin el impedimento de una regulación formal de tarifas o precios.

En 1982, la División Antitrust de Reagan llegó a un acuerdo con AT&T para establecer las cargas antitrust con una modificación de un decreto interior que permitía entrar a la AT&T, (en los mercados que no son de la comunicación pero que requería a la AT&T a que se deshiciera de compañías operativas locales. El decreto también indicaba que las compañías que se desligaran de la AT&T no debían participar en el servicio de larga distancia interestatal, manufactura de equipamiento, o servicios de información derivados. El propósito de este convenio era separar las facilidades que ofracían la disminución de negocios a nivel local del resto de mercados de comunicación y al mismo tiempo evitar que las franquicias locales de los monopolios usaran estas localizaciones para eliminar la competencia en mercados adyacentes.

El decreto de la AT&T no puede ser considerado como el resultado de opciones políticas deliberadas de la administración Reagan. Cuando el fiscal general fue recusado por una serie de conflictos anteriores, su asistente, Willian Buxter, tuvo la habilidad de salvar la fuerte oposición de los departamentos de defensa y comercio a que se continuara con el caso.

Más tarde la Administración dió su apoyo a una proposición elaborada por el Senador Robert J. Dole (republicano de Kansas) que libraría a los tribunales de la regulación de la AT&T bajo el inacabado decreto de 1982, devolviendo toda la autoridad a la FCC. Con la ausencia de esta propuesta, el Departamento de Justicia remitió el primero de los dictámenes trienales requeridos sobre le estatus de competencia en la industria telefónica, al tribunal que aplicaba el decreto. Este dictamen abogó por una disminución de las restricciones sobre las compañías operativas separadas de la AT&T.

El tribunal recientemente reguló la extensión de estas restricciones, rehusando el permitir un cambio tan dramático en los términos del decreto de 1982, indicando que al menos debían pasar 4 años (1984) de la fecha de privación. Ahora el FCC está intentando encontrar un mecanismo para continuar regulando las comunicaciones interestatales sin tener que trazar unas fronteras rígidas alrededor de varios mercados. Mediante el requerimiento de un acceso igual o «una interconexión de eficiencia comparable» de todos los suministradores de servicios que al mismo tiempo requieren conexiones de la compañía telefónica local para sus clientes, la comisión espera remediar el problema. la negación del acceso. Pero desde el momento en que la FCC no puede esperar el regular las tarifas de todos los servicios sin arriesgarse a la cartelización de los suministradores competidores, se hace necesario un mecanismo de control regulatorio que es no otro que una regulación de la tarifa de rendimiento, el cual potencialmente permite una subsidiación cruzada de servicios regulados a servicios no regulados.

En 1987, el FCC propuso sustituir un sistema de tarifas marco por una regulación de tarifas de rendimiento, pero en la actualidad tal propuesta arroja unos resultados inciertos. A menos que el Congreso suprima totalmente las regulaciones de todas las comunicaciones interestatales, el FCC tendrá que continuar enfrentándose a la difícil tarea de continuar vigilando la frontera de un mercado regulado-no regulado o intentar arbitrar las disputas entre vendedores de diferente medida y relativa eficiencia.

El logro más importante de la FCC de Reagan tal vez sea su decisión de llevar adelante una revisión de precios de los servicios telefónicos a pesar de una gran oposición popular. Bajo el régimen regulatorio anterior a la separación de la AT&T, los reguladores federales y estatales incrementaron la transferencia de costes fijos de las líneas locales a los servicios de larga distancia, y de esta manera mantuvieron bajas las cargas mensuales locales de acceso y uso. Esta distorsión de las tarifas no fue tomada en cuenta

mintras los servicios locales y de larga distancia fueron ofrecidos por el monopolio AT&T. Ahora, estos servicios son ofrecidos por varias compañías, y el coste de las líneas locales es amortizado en gran parte mediante unos derechos de acceso pagados por las compañías de larga distancia que están muy por encima de los costes de acceso previstos.

La FCC ha comenzado a cambiar el método de revisión de precios del acceso mediante la imposición de un ahorro mensual por cada línea suscrita y así amortizar más los costes fijos de las líneas locales secundarias. Esta fijación de precios es más eficiente porque no se requiere elevar el precio por minuto de las llamadas de larga distancia para cubrir los costes fijos de las conexiones locales. Esta revisión también parece que se hace para prevenir el crecimiento de un desvío de las inversiones de las compañías telefónicas de larga distancia o de sus clientes, con el que intentan evitarse estas cargas antieconómicas. Sin embargo esta medida ha llegado a ser muy impopular pues ha elevado los precios de las llamadas locales mientras que las llamadas de larga distancia tienen unas cargas menores, en línea con unos costes menores. Una gran parte de las tasas de larga distancia están siendo pagadas por negocios o empresas; por lo tanto lo que los populistas señalan como resultado consumista es en realidad una muestra de eficiencia económica.

Radiodifusión y televisión

La liberalización reciente de la regulación restrictiva de la radio y televisión vió la luz durante la administración Carter cuando los tribunales rechazaron la forma de regular el pago de la televisión elaborada por el FCC de la era Ford. El FCC de la era Carter decidió no revisar este tema, desencadenándose una fuerte competencia entre la televisión por cable de pago y la de libre recepción. En 1979, la FCC también eliminó la mayoría de las restricciones que pesaban sobre el uso de las señales de radiodifusión por las televisiones por cable. Estas normas de la televisión de

pago han sido diseñadas para proteger las rentas del monopolio de radiodifusores.

El FCC de Reagan ha hecho muy poco por incrementar la competencia entre las emisoras, las cuales continúan disfrutando de las rentas que les supone el monopolio creado a partir del plan de 1950 ideado con fines muy restrictivos. Sin embargo han reducido las tasas de procedimiento sobre las licencias de emisión y reducido la posibilidad de que grupos «de interés público» obtengan ganancias mediante amenazas a las emisoras en época de renovación de licencias.

Recientemente, la FCC abandonó la «doctrina de honradez» que requería de todas las emisoras el emitir todos los puntos de vista u opiniones. El Congreso se considera incapaz de forzar la doctrina que demanda la FCC teniendo en cuenta la legislación, sin embargo el arbitraje final del asunto por los tribunales aún no ha proporcionado un fallo final.

Energía

El mayor logro de la Administración Reagan con respecto a la supresión de regulaciones en el mercado energético ha sido su decisión, en 1981, de acelerar el proceso de abolición de la regulación del precio del crudo, lo cual ya fue iniciado por la administración Carter. Sin embargo no ha podido suprimir las regulaciones sobre el gas natural, a pesar de la presión ejercida para poder erradicar los controles gubernamentales. El frente de batalla está hoy en día situado en la regulación de los gaseoductos que realiza la Comisión Federal Reglamentaria de Energía (FERC). El precio del gas natural ha bajado más de un tercio desde 1984. El problema estriba en toda una serie de contratos, por varios miles de millones de dólares, hechos a un precio del gas más elevado, por tanto se necesitan continuas regulaciones que impidan que los usuarios obtengan gas a un precio menor. Desafortunadamente, el FERC no ha encontrado una manera de salir de esta impás, y la Administración no ha ofrecido una legislación que

permita que estos precios más bajos del gas lleguen hasta los consumidores.

REGULACION SOCIAL

La meta marcada por la regulación económica de Reagan parece ser que no va más allá de preservar el progreso hecho durante los años de Ford y Carter. Así se puede afirmar que en los sectores más regulados, la influencia del gobierno es menos acusada hoy en día que a mediados de los años 70. La administración no puede reivindicar mayor consideración por su labor, pero por lo menos ha continuado con una política de confianza en las fuerzas de mercado.

En el área de la regulación social, la administración Reagan se ha enfrentado a la tarea de intentar invertir las políticas anteriores, y no simplemente llevar adelante un proceso de supresión de regulaciones. La regulación del medioambiente, de la seguridad e higiene en el trabajo y de la calidad del producto se incrementó en los años 70, sin embargo llegó a un tope en 1980. Las empresas habían mostrado su descontento por una excesiva y costosa regulación en los años 70, particularmente durante el periodo de la administración Carter. Sin duda uno podría esperar, con la llegada de una administración conservadora, una ralentización de los programas de regulación.

Medio Ambiente

La política con respecto al medio ambiente es quizás la que más ha llamado la atención a la hora de regularla los reformadores del periodo Reagan. Los programas federales más importante sobre el medio ambiente comenzaron al final de los años 60. cuando comenzaron a fijarse los niveles de emisión de gases por los automóviles y se aceleraron, a comienzos de los 70, con la aprobación de numerosos estatutos y se estableció la Oficina de Protección del Medio Ambiente (EPA). Numerosos expediente sancionadores extraídos de los controles de contaminación en los años

70 no han dado los frutos deseados con respecto a una mejora de las condiciones medioambientales.

Un programa de reforma podría resultar atractivo tanto a los protectores del medio ambiente como a las fuerzas que no están a favor de las regulaciones, si se consiguiera mejorar la calidad medioambiental con un coste menor. En los años 70, los costes del control de polución se elevaron de forma gradual. Los gastos reales (con ajuste de inflación) de las empresas en el control de la polución se incrementaron en un porcentaje mayor del 5% entre 1972 y 1976. (Tablas 1 y 2). Sorprendentemente, a pesar de toda la legislación elaborada respecto al tema, durante 1976 y 1977, se observó que en los años de Carter los gastos de las empresas en el control de la polución aumentaron de forma más lenta, con un incremento porcentual de 3.3. De hecho el incremento alcanzó un máximo de 38.35 miles de millones de dólares. (Dólares de 1982).

Cuando la administración Reagan asumió el poder, se esperaba una fuerte paralización de los objetivos medioambientales, a modo de venganza. O por lo menos que estancararía la aparición de nuevas regulaciones y ofrecería una nueva legislación antipolución para ser considerada por el Congreso. Desafortunadamente nunca se produjo un intento comprometido de clarificar objetivos, debido en parte a distracciones creadas por controversias menores en el seno de la EPA. El primer equipo dirigente de la EPA en tiempos de Reagan duró menos de 3 años, dimitiendo en masa en 1983 después de verse envuelto en varios escándalos menores.

Sorprendentemente, la administración Reagan nunca ofreció nuevas versiones de la Clean Air Act (Ley del aire limpio) ni de la Clear Water Act (Ley de agua limpia). Podría haberse esperado que se creara una mesa redonda empresarial para realizar un estudio intensivo que diera pie a la elaboración de sugerencias que después se plasmaran en propuestas de reforma. Desafortunadamente nunca hubo un consenso al respecto. Ni tampoco la administración

¿Qué ocurrió con la supresión de la regulación?

Tabla 1

GASTO DE LAS EMPRESAS EN CONTROLES DE POLUCION DE 1972 A 1985
(EN MILES DE MILLONES DE DOLARES*)

Año	Aire	Agua	Total
1972	11.07	12.19	26.77
1973	13.29	13.39	30.62
1974	13.22	12.60	30.05
1975	14.52	12.93	31.50
1976	14.79	14.22	33.23
1977	14.32	15.03	35.18
1978	15.98	15.68	36.63
1979	16.88	15.89	38.35
1980	17.01	15.03	37.89
1981	17.08	14.53	37.54
1982	16.05	14.44	35.61
1983	16.08	15.23	36.53
1984	17.45	16.07	39.44
1985	17.72	16.71	40.77

FUENTE: Kit D. Farber and Gary L. Rutledge, «Pollution Abatement and Control Expenditures», *Survey of Current Business*, July 1986, pp. 94-105; May 1987, pp. 21-25.

* In 1982 dollars.

Tabla 2

CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL GASTO DE LAS EMPRESAS EN EL
CONTROL DE LA POLUCION DE 1972 A 1985 (EN TANTOS POR CIENTO)

Periodo	Aire	Agua	Total
1972-76	5.4	7.2	3.9
1976-80	3.3	3.5	1.4
1980-85	1.5	0.8	2.1

FUENTE: Kit D. Farber and Gary L. Rutledge, «Pollution Abatement and Control Expenditures», *Survey of Current Business*, July 1986, pp. 94-105; May 1987, pp. 21-25.

tuvo éxito en la obtención de un fondo especial de ahorro para la lucha contra la polución.

Existen seis posibles explicaciones de la inactividad de la administración Reagan con respecto a la política medioambiental. En primer lugar, podría haberse decidido que

había temas más importantes en los que invertir el capital político, tales como incentivos en los impuestos para fomentar la inversión, una reducción directa de los gastos del gobierno no relacionados con la defensa y una reestructuración del ejército.

En segundo lugar, pudiera ser que la presión exterior para reformar los programas mediambientales no ha sido lo suficientemente fuerte como para activar la administración. Como hemos visto el gasto real de las empresas en el control de la polución estaba disminuyendo y pudiera ser que las empresas pensarán que lo peor había pasado.

Tercero, los desproporcionados efectos de la política mediambiental en las industrias y según que áreas del país hacía difícil pensar en la creación de una coalición para la reforma. Quizás el ejemplo más demostrativo de estas diferencias sea el del «carbón sucio», en el cual los legisladores de las zonas extractoras de Apalaches y Medio Oeste presionaron para que se fomentaran políticas de nuevos recursos que requerían detectores de bolsa de gas, simplemente para promover la explotación de carbón rico en sulfuros y disminuir la demanda de carbón, bajo en sulfuros, del Oeste.

En cuarto lugar, el sector ecologista era una potente fuerza que había de tenerse en cuenta, más en el sentido emocional que en el sentido de soluciones. Cualquier sugerencia de reforma se enfrentaría a campañas de protesta, en las que se acusaría a los Republicanos de conspirar con las fuerzas empresariales demoniacas y de hacer peligrar la salud de las gentes y de las generaciones venideras.

Quinto: Las sugerencias más sensibles de reforma implicaban el sacrificio de modificar el control medioambiental señalado en las leyes de 1970-77 o la sustitución de los incentivos económicos para los controles ordenados. Ambas ideas eran poco apoyadas.

Finalmente los activistas medioambientales descubrieron que transformado la política medioambiental en un pozo sin fondo podrían tener tanto éxito como los contratistas de defensa y los generales del ejército que mantenían viva

la actividad del gasto gubernamental. En ningún lugar esto fue más evidente que en la despilfarradora fundación de las plantas de tratamientos de aguas municipales. El pozo sin fondo apareció de forma dramática cuando la excesiva preocupación por el gasto excesivo llegó a ser el principal miedo ambiental. Para transformar la política medioambiental en algo con sentido, se hace necesario no solo tener una norma decisoria a la hora de seleccionar los contaminantes a regular, sino encontrar también un mecanismo para racionalizar las multas. La respuesta histórica para estos dos problemas es:

A) regular cada contaminante del que se tenga evidencias de ser un potencial creador de daños medioambientales y vigilar el relativo riesgo que represente a los humanos y para el medio ambiente.

B) establecer un conjunto de reglas standard que varien según la industria o el recurso natural.

la elección de prioridades es un problema que continúa provocando problemas a los políticos y reguladores que han de responder a los grupos de población sensibilizados por la contaminación del medio ambiente. Una prioridad podría ser el SMOG que da lugar a un gasto excesivo. en cada caso, la regulación llega hasta el máximo grado de realización política, siendo en menor grado racionalmente ecológica o económica. La administración Reagan parece haber llevado, relativamente bien, el problema reciente de la lluvia ácida, investigando cómo se puede tratar y cual puede ser su magnitud.

El proceso de tipologías, con respecto a los agentes contaminantes, ha sido, quizás, el punto de mira más importante para el equipo de la EPA de Reagan. A partir del momento en que la EPA y los estados intenten establecer miles de penalizaciones normativas, los políticos las entorpecerán de forma esperanzadora y junto con la complejidad misma de la compulsi6n, derrotarán el esfuerzo de control. En 1976, la EPA comenzó a desligarse de estos standards al permitir «compensaciones», o comercio con la reducci6n de poluci6n, como era el caso de firmas productoras

ras de nuevos recursos que emitan contaminantes aéreos en áreas que no reunían las condiciones señaladas en las normas sobre la calidad del aire. Este programa se ha extendido convirtiéndose en un conjunto más que confuso de instrumentos comercializables ahora conocido como engaños, compensaciones y ferias.

El progreso hacia los derechos de comerciar con la polución del aire fue ralentizado por el tumulto dentro de la EPA en 1981-83, pero ahora aparece de forma sustancial. Desafortunadamente, se necesita una legislación para eliminar lo peor de todas las normas elaboradas. Y por otro lado esta aproximación al control de la polución aérea, no ha dado lugar al control de la polución en otro medio, como pudiera ser el agua.

Quizás el aspecto más desconcertante de la política medioambiental en los pasados 6 años ha sido el cambio constante desde un control de la polución a un pozo sin fondo político. En los primeros años de Reagan la Oficina de Administración y Presupuestos (OMB) pudo cortar el excesivo presupuesto operacional de la EPA, pero no pudo terminar con el grandioso gasto que representaba su programa multimillonario de las plantas de tratamiento de aguas. Más recientemente se ha producido un debate político sobre los cuantiosos gastos provocados no por las técnicas o grados de control de limpieza de las aguas sino por los fondos utilizados para pagar las miles de excavaciones realizadas.

En 1986 la legislación sobre el FONDO ESPECIAL creó una serie de programas de impuestos sobre las empresas que proporcionaban 1.800 millones de dólares por año, lo cual se asemejaba más a un pozo sin fondo que a un programa medioambiental serio. Sin convencer la evidencia que este gasto constituye una seria amenaza para la salud pública y, quizás más importante, que desviando este gasto se podrían solucionar otras amenazas, estamos ahora distribuyendo 1.800 millones de dólares alrededor del país, mucho más de lo que se distribuye para proyectos de autopistas o de almacenamiento de agua. Que la admi-

nistración Reagan no ha podido ralentizar este asalto sobre los que pagan los impuestos, es una evidencia de su importancia en el campo medioambiental.

Seguridad e higiene en el trabajo

Sino tan controvertido como las maquinaciones de la EPA en 1981-83, el primer designado para llevar la administración de Seguridad e Higiene en el trabajo (OSHA), Thorne Achter, también provocó agitación al reformar la filosofía de la OSHA. Las inspecciones personales sustituyeron los archivos de registro, y se redujeron las penalizaciones para ciertas violaciones. Mucha de la controversia creada estaba injustificada, dada la magnitud de los efectos potenciales de la OSHA sobre la seguridad en el trabajo. Viscusi ha sugerido que el cambio de la OSHA al realizar inspecciones en los lugares de trabajo que presentan más riesgo estaba justificada, pero es algo que no se hizo de forma exhaustiva. Ha sugerido que sería necesaria una inspección rigurosa de las firmas que presentan una media de accidentes laborales por encima de lo normal.

Las evidencias más recientes sugieren que la OSHA continua teniendo efectos menores en la seguridad en el trabajo debido a la íntima relación entre la aceptación del riesgo por parte del trabajador y la condiciones actuales de lugar de trabajo. Los trabajadores no pueden ser fácilmente protegidos de los riesgos que ellos mismos están deseando padecer. Ni tampoco necesitan las instrucciones del gobierno federal que negocian las condiciones del lugar de trabajo de los empleados. De hecho, los movimientos en los niveles de fatalidad laboral y horas laborales perdidas pueden ser predecidas de forma cíclica y relacionadas con la experiencia de la eficacia en el trabajo.

No se puede decir que la administración Reagan se ha mostrado partidaria de reducir o eliminar las normas federales de seguridad laboral. Si hubiera sido así, un caso de reforma de la OSHA sería el de dar más importancia a las normas sanitarias que a las normas de seguridad en base a que los trabajadores no conocen los riesgos que implica

su trabajo al aceptarlo, pero posteriormente si que tienen conocimiento de ellos. Esta no es la política de la OSHA de Reagan, la cual ha enfatizado las normas de seguridad.

Seguridad en las autopistas

Han habido pequeños cambios en la regulación de la seguridad en las autopistas, regulación por la Administración Nacional de Seguridad en el Tráfico de la Autopistas (NHTSA). La primera decisión del administrador de la NHTSA de Reagan, Raymond Peck, de rescindir las normas autocontrol pasivo fue revocada por el tribunal de apelación. Subsiguientemente la NHTSA volvió a imponer la norma requiriendo que los autocontroles pasivos fueran introducidos por etapas durante un periodo de varios años si la cobertura de las leyes estatales sobre el uso del cinturón de seguridad no excedía los dos tercios de la población nacional. Junto con ello, la norma sobre los parachoques fue debilitada. Así pues, ha habido pocos cambios en la regulación de la seguridad en las autopistas durante los pasados siete años.

Los Costes

Los importantes programas sobre salud, seguridad y medioambiente revisados aquí continúan suponiendo costes sustanciales para la economía de los Estados Unidos. Sorprendentemente los datos disponibles sugieren que, a pesar de la imagen pública de algunos de los administradores de la EPA, OSHA y NHTSA, la administración Reagan ha permitido que los costes de la regulación aumentarán más rápidamente que con la administración Carter (tabla 3)

Entre 1976 y 1980 los costes reales de estos programas aumentaron un 5,3%, pero entre 1980 y 1985 aumentaron un 9.9%. Quizás se debería haber aconsejado a Reagan que mantuviera a los administradores de la Administración Carter.

Tabla 3

GASTOS EN SEGURIDAD Y MEDIOAMBIENTE EN LOS TRES PRINCIPALES PROGRAMAS DE 1972 A 1982 (EN MILES DE MILLONES DE DOLARES)

Year	Environment	Occupational Safety and Health	Highway Safety	Total
1972	26.8	6.4	3.8	37.0
1973	30.6	6.5	6.7	43.8
1974	30.0	7.8	7.2	45.0
1975	31.5	5.8	5.7	43.0
1976	33.2	5.0	6.8	45.0
1977	35.2	5.8	7.1	48.1
1978	36.6	8.5	6.7	51.8
1979	38.4	5.4	6.1	49.9
1980	37.9	4.8	4.7	47.4
1981	37.5	5.6	4.4	47.5
1982	35.6	4.6	3.4	43.6
1983	36.5	5.0	4.1	45.6
1984	39.4	6.3	4.4	50.1
1985	40.8	6.9	4.4	52.1

FUENTE: For environment, Kit D. Farber and Gary L., Rutledge, «Pollution Abatement and Control Expenditures», *Survey of Current Business*, July 1986, pp. 94-105; May 1987, pp. 21-25; for occupational safety and health, Data Resources, Inc. «Real Capital Expenditures on Occupational Safety and Health»—figures given include only capital expenditures; and for highway safety, Robert W. Crandall et al., *Regulating the Automobile* (Washington: Brookings Institution, 1986), pp. 36-38—figures given represent total costs of safety and regulation, including fuel penalties, deflated by the consumer price index.

* In 1982 dollars.

REVISION REGULATORIA

El proceso de revisión regulatoria, es el menos acertado de todos los programas regulatorios de Reagan, el cual fue lanzado a bombo y platillo en enero de 1981. La orden ejecutiva 12.291, que requería de la OMB una mayor claridad a la hora de renovar las normas, fue presentada inmediatamente, dándole una gran importancia James C. Miller III, *nuevi director* de información y temas regulatorios de la OMB. Uno de los primeros motivos de escarnio fue el código «zip» de nueve dígitos. Aún quedaban más cosas por venir.

El proceso de análisis regulatorio había sido presentado por la administración Ford en el Consejo de la estabilidad de precios y salarios (COMPS) como un proceso público. El COMPS archivaría todos los procedimientos regulatorios y los pondría a disposición del público, pero no intentaría influenciar políticamente a los administradores de la agencia y sus decisiones, ni tampoco reunirse con las partes afectadas. Esta actividad continuó, durante la época Carter, el mismo camino. El proceso de la OMB, comenzado en 1981, representó la primera vez que se usaban directores políticos de la Oficina Ejecutiva del presidente para intentar retrasar, bloquear o alterar las normas propuestas. El resultado fue que este proceso fue mucho más controvertido que los anteriores, desde un principio.

Hay pocas dudas de que el nuevo proceso bajo la Orden Ejecutiva 12.291, provocó en un principio una reducción en la proporción de nuevas reglas y tuvo su influencia sobre las reglas aún pendientes. En 1983, la administración Reagan publicó un documento sobre las cualidades de su proceso de revisión reglamentaria. Indicando el ahorro de inversión de 11 mil millones de dólares que supondría al iniciarlo y el ahorro de 10,25 billones de dólares al pasar un año. Desafortunadamente la mayoría de los componentes de estos ahorros indicados parecen haber sido exagerados. Algunas decisiones, como la normalización de los autocontroles pasivos de los automoviles, fueron subvertidos en los tribunales. Otras, tales como los upuestos cambios, estimulados por la OMB, en el programa sobre emisiones industriales de la EPA, fueron simplemente conjeturas de cambios que tenían poco que ver con la revisión regulatoria. Es inverosímil que el programa de emisiones industriales, comenzado en 1976, haya tenido los efectos sugerido por la OMB gracias a los cambios hechos de 1981 a 1983.

En los pasados 2 años, el proceso de revisión de la OMB ha estado rodeado de una intensa oposición por parte del Congreso, particularmente atacado por el Representante Jack Brooks (demócrata de Texas) y el Representan-

te John Dingell (demócrata de Michigan). Con los demócratas controlando ambas cámaras, hay una gran posibilidad de terminación legislativa del programa mediante su eliminación del presupuesto de la OMB. En 1986, la reautorización del Congreso de la Oficina de Información y Temas Regulatorios (OIRA), la oficina de la OMB que conduce el programa de revisión, se requirió que la OIRA enfocara su atención en las actividades referidas al tema de la regulación. Sin embargo los actos de intromisión de la OMB indican que no siguen las intrucciones del Congreso. En este punto está claro que la OMB habrá recibido notificación del Congreso de que no continúan su intervención en los procedimientos regulatorios.

Ya se ha realizado una gran parte del proceso regulatorio. Puede ser necesario y útil algo de control central de los administradores de las agencias por parte de la Casa Blanca, pero tal control es inevitablemente limitado. Los estatutos regulatorios requieren decisiones detalladas sobre los numerosos y complejos asuntos, los cuales ningún proceso de revisión regulador puede tratar adecuadamente. Las reglas mayores pueden subdividirse infinitamente. Si se permite el acceso de otros grupos constituidos a formar parte de los revisores regulatorios o de la agencia que lleva a cabo el proceso, no hay muchas razones para creer que se produzca un cambio fundamental en los resultados.

Los administradores de la EPA, OSHA y NHTSA son nombrados por el Presidente, como también lo son el director y los directores asociados de la OMB. Si hay algo que sea una farsa, esto puede ser el debate sobre la «apertura» del proceso de revisión en la OMB. Los administradores de la agencia usan, de forma rutinaria, el retraso solicitado por la Ley de Procedimiento Administrativo para sondear las repercusiones políticas de cada decisión. Sería cómico el suponer, por ejemplo, que Raymond Peck y Joan Claybrook—directores de la NHTSA en la administración Reagan y Carter respectivamente—llegaron a decisiones diferentes sobre los autocontroles pasivos de los automóviles después

de una simple lectura de los registros federales y después de consultar a varios técnicos de la NHTSA.

Los oficiales de la revisión reguladora indican, orgullosamente, la reducción de nuevas reglas y de páginas del Registro Federal como muestra evidente de su éxito. Desde el momento que el coste del papel es una pequeña parte del coste total de la regulación estos éxitos pueden ser considerados como victorias pírricas. Como hemos visto, el coste real de los problemas regulatorios más caros ha aumentado más rápidamente bajo Reagan que bajo Carter. Esto puede ser bueno o no para el país, ello depende de los beneficios que se logren con estos programas regulatorios tan costosos. Sin embargo este resultado no es, seguramente, el esperado por Reagan.

Llegados a este punto, la promesa de una revisión regulatoria como medio de limitar el excesivo celo de los reguladores, no se ha visto cumplida. Sería difícil imaginar que Dukakis Presidente colocara a Jim Miller o Murray Weidenbaum en el OMB para restringir las objeciones que Naderite hace con respecto a las agencias regulatorias. Ni tampoco sería verosímil que Bush Presidente usara la OMB para limitar sus propias consideraciones. El proceso de revisión es útil como proceso educacional que puede mostrar los errores de las políticas regulatorias. Pudiendo señalar donde se necesita una reforma legislativa, sin embargo no parece tener sentido toda una serie de programas diseñados pobremente, decretados por legisladores elegidos popularmente.