

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº Extraordinario, septiembre 1990, pp. 219-250

Tres casos de desregulación

Martha Derthick y Paul J. Quirk

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

TRES CASOS DE DESREGULACION*

MARTHA DERTHICK y PAUL J. QUIRK

* Three Cases of Deregulation.

The Politics of Deregulation.

The Brookings Institution. Washingont, D.C. 1985

Los viajeros de compañias aéreas comerciales, los usuarios del transporte por carretera, los suscriptores de un servicio telefónico —o lo que es lo mismo cada negocio o individuo de este país— difícilmente habrá notado cambios sustanciales en los servicios y facilidades puestos a su disposición y en los precios y prácticas promocionales de los vendedores, durante los últimos siete años.

Si hace unos años las rutas aereas entre ciudades eran servidas por uno, dos o tres compañías, todas con las mismas tarifas, hoy en día tanto el número de compañías como sus precios son altamente impredecibles. Las prácticas competitivas, tales como descuentos limitados, tarifas promocionales, reducción de tarifas y servicios dados como premio, son una práctica común. Algo muy similar ha sucedido en la industria del transporte por carretera, un director de tráfico describió la negociación del servicio de transporte, en el momento de la caida de precios de 1981, como si fuera «pasear por una tienda de caramelos». Cerca del 90% de las tarifas de embarque fueron negociadas particularmente por transportistas y usuarios. Las grandes empresas, por supuesto, estaban en mejor posición para conseguir descuentos de los transportistas. Los pequeños negocios tuvieron entonces que unir sus envios para obtener las ventajas de un descuento.

Los usuarios telefónicos se han encontrado con que pueden obtener descuentos en el servicio de larga distancia. Si la AT&T, sus afiliados y los independientes agrupados en sus redes, durante un tiempo fueron los únicos en poder ofrecer servicios de larga distancia, hoy en día ciertos competidores —entre los cuales MCI Telecomunications es el más importante— ofrecen servicios con tarifas sustancialmente más bajas que las de la AT&T.

Los usuarios también tienen más opciones de legir diferentes aparatos telefónicos y otro tipo de equipamiento, como son los grabadores telefónicos, cuadros de distribución telefónica y máquinas que almacenan o procesan datos. Los equipos de respuesta telefónica, que al principio eran un lujo, sólo accesible a los negocios, es algo que fácil-

mente puede ser usado en los hogares. Aparatos telefónicos, que sólo se podían obtener de las compañías telefónicas, ahora pueden ser comprados en tiendas y almacenes, con gran variedad de formas y estilos, que van de lo más funcional a lo más frívolo. Los usuarios pueden ahora utilizar equipamiento que no sea de la AT&T sin miedo a que esta los penalice con la retirada del servicio, como ocurría anteriormente. La AT&T hoy en día ha incrementado la variedad de equipos terminales, incluyendo equipos con capacidad de procesamiento de datos, a través de una empresa subsidiaria.

Estos cambios han tenido lugar porque las leyes y regulaciones del gobierno, que antiguamnte no fomentaban la competencia, ahora si lo hacen, y los consumidores no son los únicos que estan notando los efecos de esta política. Las direcciones de las compañías se encuentran presionadas por nuevas compañías que aparecen en el mercado. Líneas aéreas de bajo coste, ya sean nuevas o en expansión en el mercado interestatal, como son la People Express, SouthWest Airlines, Midway Airlines, Muse Air y New York Air, empezaron a crecer muy rápidamente a finales de 1983, amenazando los mercados de transportistas mayores y más antiguos como son UNITED, Deltz, Fastern y TWA.

En el transporte por carretera más de 27.000 transportistas obtuvieron la licencia para transportar, a finales de 1983, como comparación, las licencias concedidas en 1977 fueron 16.000. Los transportistas tienen una mayor autoridad operativa, con menores restricciones con respecto al territorio que pueden cubrir, rutas y productos, de las que tuvieron anteriormente; así a partir del 31 de Mayo de 1984 más de 2.100 han recibido la autorización para poder trabajar en todo el país. El valor de los derechos que habían de pagarse por operar, que en un principio hacían elevar mucho los precios, han caido estrepitosamente. Así en 1983, más de 200 compañías estaban vendiendo servicios telefónicos de larga distancia a precios menores, en competencia con la AT&T, siendo la mayoría de ellos pe-

queños revendedores de los servicios de la AT&T. Firmas que se dediquen a la fabricación de equipamiento que se conecta a las redes telefónicas —equipos de distribución de uso en las empresas, terminales de computadoras, telefax, contestadores, equipos de dictado— pueden ser contadas por centenares.

El mercado de PBX's, tableros de distribución, cifrado en unos 3 mil millones de dolares, es tan competitivo, que de acuerdo con el Wall Street Journal, «los fabricantes declaran menos de lo que producen incluso a sus distribuidores sin tener en cuenta los rumores de competitividad».

La nueva competencia ha afectado a los sueldos y condiciones de los empleados de las compañías anteriormente protegidas, de forma adversa.

Las firmas no sindicadas han proliferado mucho en la industria del transporte tanto entre las empresas establecidas como entre las subsidiarias, ejerciendo una fuerte presión sobre las empresas sindicadas, en las que los contratos de trabajo especifican unos sueldos más elevados y unas normas de trabajo restrictivas, que redundan en menores beneficios. Entre 1980 y 1984 las secciones locales de la Asociación de Pilotos de las Líneas Aéreas aceptaron retrasos o congelaciones salariales en más de cuarenta ocasiones. En 1982 la Teamsters Union, (Unión de conductores de camiones), acptaron un contrato de 37 meses que sólo incluía un aumento salarial equivalente a la mitad de la inflación prevista, y muchas secciones locales de esta Unión han aceptado recortes salariales de un 10 a un 15% en pequeñas compañías de transporte. La CWA (Trabajadores de la Comunicación de América), que al principio sostuvo una dura pugna con la AT&T, planeaba gastar varios miles de millones de dólares en un campaña publicitaria que ayudara a la compañía a vender sus servicios de larga distancia. En tres años la presencia de la CWA en la industria de las telecomunicaciones aumentó de 23.000 asociados a 524.000. Miles de puestos de trabajo de miembros de la CWA fueron rediseñados, de forma que requirieran menos experiencia y sueldo.

Tres casos de Desregulación

Muchos de estos cambios eran esperados por los auspiciadores de la supresión de regulaciones, y ninguno les hubiera sorprendido. Sin embargo, también han existido cambios altamente impredecibles para fortuna de algunas entidades y categorías de empresas. Los críticos del proceso de supresión de regulaciones en las líneas aéreas predijeron que las grandes firmas absorverían a las pequeñas, no pudiendo esperar que ocurriría lo contrario. La importancia de las líneas aéreas troncales en el tráfico aéreo doméstico ha descendido, mientras que los transportistas denominados «locales», como el el caso de, Piedmont, Frontier o Southern han aumentado su participación en el mercado. La United Airlines, que estaba de acuerdo con la no regulación, no se ha beneficiado mucho de ello, mientras que Alleghny Airlines, cuyo presidente se opuso con fuerza al proceso por miedo al ataque de las firmas mayores, es hoy en día una empresa próspera que obedece al nombre de USAir. En la industria del transporte por carretera, el número de grandes transportistas —aquellos con más de 5 millones de ingresos— ha permanecido más o menos estables en torno a los 1.000 transportistas, pese al fin de las regulaciones. Por el contrario el número de transportistas con ingresos anuales entre 1 millón y 5 millones descendió casi un 50%, así en 1977 existían 3.100 transportistas y en 1983 1.600; finalmente las compañias que ingresaban menos de 1 millón han doblado su número, de 12.400 a 24.000. Este crecimioento en el número de pequeños empresarios es presumiblemente el resultado de la formación de nuevas empresas y de la caída de ingresos de empresas que anteriormente eran más importantes. En la industria de las telecomunicaciones han habido profundos cambios en la estructura de la AT&T, la cual ha formado una empresa subsidiaria que se dedica a fabricar y vender equipamiento terminal y asi mantener una competencia no regulada con los otros siministradores. También se ha desligado de sus compañías locales operativas con el fin de adaptarsev a la decisión adoptada por el Departamento de Justicia con respecto al trust que representaba, y así responder legalmente a la creciente competitividad.

Los efectos provocados por los cambios en la política regulatoria del gobierno también son evidentes en las agencias del gobierno que realizaron la regulación. la CAB (Dirección de Aeronaútica Civil) desapareció a finales de 1984. El número de empleados en la ICC (Comision de Comercio Interestatal) bajó de 2.000, en 1976, a 1.300 en 1983. La Common Carrier Bureau (Oficina de Transporte Regular) de la FCC (Comisión de comunicaciones Federales) no se ha visto reducida en sus funciones, pero la definición de sus tareas y la asignación de personal ha sido más fluido que de costumbre.

Finalmente, y como lo más importante a ojos de los que apoyan la reforma, para que exista mayor competitividad, la economía es hoy en día más eficiente. Las líneas aéreas tienen menos asientos vacios en sus vuelos y los transportistas más eficientes son las que crecen más aprisa. Pocos camiones vuelven de vacio. Tanto en las líneas aéreas como en las empresas de transporte por carretera las tarifas son menores que las que habrían ofrecido con las regulaciones, estando estas tarifas más próximas de los costes del servicio. En las telecomunicaciones los precios se han reducido en ciertos servicios, compensándose mejor precios y costes, y lo que es más importante, han proliferado los equipos y nuevos servicios, así como el avance tecnológico, propiciado por la competencia, ha transformado la industria.

LA HISTORIA DEL CAMBIO

La mayoría de los cambios en la política gubernamental que produjeron toda esta turbulencia, han tenido lugar entre 1975 y 1980. Mediante la aprobación de la disminución de las tarifas según el servicio que realice, minimizando las barreras para acceder al mercado, y proponiendo, salvo en el caso de mínimos exámenes de conveniencia, eliminar tales barreras en su conjunto, como así ocurrió

en un caso instituido en la primavera de 1978, la CAB comenzó a transformar el régimen regulatorio proteccionista en otro que fomentaba la competitividad. Entonces el Congreso, por medio de la Ley de no regulación de las líneas aéreas de 1978, procedió a confirmar lo que la CAB había hecho y con ello establecer las bases para mucho más. Una vez que se aprobó la ley, la CAB procedió a interpretarla de forma procompetitiva, y así, después de la primavera de 1980, los transportistas considerados aptos fueron libres de entrar en la industria y de determinar que rutas servirían y que tarifas cargarían. De manera formal se les axigió obtener certificados de ruta del CAB, en los que atestiguan que servirán a conveniencia y necesidad del público, y la CAB impuso una estructura de tarifas rígida que prevenga la competencia de precios.

Con un pequeño retraso, han tenido lugar una serie de cambios paralelos en el transporte por carretera. La ICC extendió las zonas exentas de regulación que rodeaban las áreas terminales y comerciales en 1978, comenzando muchos procedimientos similares en 1978 y 1979. La comisión llevaba este camino cuando el Congreso le insto a que ralentizara el proceso y dejarse decidir a los legisladores. Lo que la legislatura decidió, en la Ley de Transporte Motorizado de 1980, fue que se procediera a suprimir regulaciones con el fin de aumentar la competencia. Los cambios en la ley no fueron tantos como para que se creara una Ley de supresión de regulaciones, ni tampoco tantos como hubieran deseado los reformadores en favor de la competitividad. La ICC permaneció intacta, conservando su importancia de enjuiciamiento. Entonces uso ese juicio tan ampliamente como pudo para avanzar en lo que quedaba por reformar de 1980, y, despues de retroceder debido a la parición de un nuevo director en la primavera de 1981, reanudó el avance unos meses después. Como resultado, la industria del transporte por carretera, así como la industria de las líneas aéreas, resultaron modificadas de cara a los años venideros. Pase lo que pase en el futuro, queda claro que las reformas efectuadas a finales de los 70 y principios de los 80 han sido profundas y de largo alcance. Las nuevas industrias no deben probar a la ICC, como así lo hicieron en el pasado, que el servicio existente no es el adecuado y que lo que ellas ofrecen responde a una necesidad pública y que no lesionaran los intereses de los transportistas existentes.

La presunción estatutaria esta a favor de que la ICC conceda la aplicación. Se permite la libre fijación de precios y el establecimiento de tarifas de forma colectiva, bajo la inmunidad antitrust, esta restringido hasta casi el punto de su abolición. La cronología y el modelo de reforma regulatoria que corresponde a las telecomunicaciones, es diferente al de los transportes. Por otro lado la reforma en favor de la competitividad comenzó más pronto. La decisión de la PCC, que marco el inicio de la competitividad en el abastecimiento de equipamiento terminal, se produjo en 1968. Se trataba de la decisión Carterfone 112, en la cual la FCC prohibía a la AT&T el mantener uniones que dañaban el sistema telefónico. La introducción de la competencia en los servicios telefónicos de larga distancia comienza con un decreto de la FCC en 1969, que autorizaba a la MCI a ofrecer servicios privados en la línea entre ST. Louis y Chicago, y en un nuevo decreto, de 1971, afirmaba la política de aceptación de nuevas empresas n el campo de los servicios especializados de larga distancia. Pero mientras en las industrias del transporte por carretera y el transporte aéreo el Congreso rápidamente aceptó las iniciativas en favor de la competencia, por parte de las agencias regulatorias con respecto a la necesidad de una reforma legislativa, se mostró incapaz de almacenar un esfuerzo legislativo que definiera los términos de esa competencia en la industria de las telecomunicaciones, a pesar de su esfuerzo prolongado y su compromiso con el objetivo de incrementar la competitividad.

Mientras el Congreso deliberaba, a finales de los 70 y principios de los 80 la FCC continuo llevando adelante su política de fomento de la competitividad empezando a desligar de la regulación de utilidad pública tradicional, que

Tres casos de Desregulación

implicaba, en un principio al menos, una estricta supervisión de las nuevas empresas y de las tarifas. Hasta finales de los 70 la política de la FCC ha fomentado el ingreso a expensas del monopolio de la AT&T, pero no han sido, estrictamente hablando, supresores de regulaciones. Sin ir más lejos y continuando con sus tradicionales funciones supervisoras, la FCC prosiguió estableciendo las normas de ingreso e incrementó sus esfuerzos por revisar el establecimiento de precios de la AT&T. Pero con el acuerdo Second Computer Inquiry (Computer II) en la primavera de 1980. la FCC claramente se apuntó el mando de la supresión de regulaciones. Forzada a definir que es lo que regularía, por la convergencia tecnológica de las comunicaciones y el procesamiento de datos, la FCC respondió de una forma que la auto negaba, indicando una retirada del terreno regulatorio que había estado ocupado durante muchos años. Decidiendo confinar su regulación de servicios ofrecidos en la parcela de servicios «basicos» —como es la capacidad de transmisión de información, en la que el servicio telefónico de larga distancia es el ejemplo más familiar. Ya no regula «servicios de mayor importancia», como el uso de tecnología informática para almacenar o reestructurar información. Retiró la regulación de toda clase de equipamiento terminal, desde le teléfono básico al más avanzado, incluyendo las alternativas más complejas. Y, aunque no tomó una decisión formal de hacerlo. la comisión más o menos renunció a realizar un intento serio de supervisar mas rígidamente las tarifas de la AT&T y el estado de cuentas de los costes. Su decisión en el caso Computer II fue apoyada por el Cicuito de Cortes de Apelación del Distrito de Columbia y, en ausencia de una acción del Congreso que la sobreseyera se erigió es política del Gobierno.

Así pues la inspeccion rigurosa de la cronología en las acciones de la FCC evidencia una congruencia mayor de la esperada, si lo comparamos con las cronologías de la CAB y la ICC. Mientras la FCC, al menos en el campo de las comunicaciones ordinarias, (la radio y televisión serían caso aparte) comenzó la acción procompetitiva antes que

la ICC y la CAB, su compromiso para la supresión regulatoria en favor de la competitividad coincidió con el de ellas o fue un poco posterior.

Las numerosas leyes de las comisiones regulatorias y del Congreso revocaron las políticas regulatorias que el gobierno federal había estado siguiendo durante décadas. La regulación federal de las radios interestatales y la comunicación por cable fue constituida por la Ley Mann-Elkins en 1910 (estando bajo la jurisdicción de la ICC hasta que se creó la FCC mediante la Ley de Comunicaciones de 1934); la regulación de la industria del transporte por carretera comenzó con la Ley de Transportes Motorizados de 1935 y la de las líneas aéreas con la Ley de Aeronaútica Civil de 1938.

LA CRITICA DE LA REGULACION

Estos regimenes regulatorios han sido racionalizados para garantizar el servicio público mediante industrias que tengan el caracter de utilidad pública y como medio de proteger a la gente de las prácticas monopolisticas en los precios, incluyendose la competencia destructiva, la cual se decía, llevaría a la creación de monopolios. Así pues las agencias habían librado a las empresas reguladas de la competencia y a su vez sostenido costosas ineficiencias. Durante largo tiempo esto fue punto de atención de expertos en derecho administrativo, de admnistración pública y de ciencias políticas, quienes encontraron muchos errores en su estructura y procedimientos; las comisiones, en los años 60, llegaron a ser también punto de mira de los economistas, que atacaron sus propósitos, mostrando que los costes sociales de la regulación no tenían una contrapartida de beneficios.

Nadie parece haber anticipado que estas críticas de la política regulatoria darían pie a la reforma actual. La lucha por suprimir la regulación del transporte «ha sido la historia de unos pocos economistas, bravos pero solidarios, que atacaron el cártel legal mas grande de la economía ameri-

cana», según dijo uno de estos solitarios economistas a sus colegas en una conferencia en 1974. (La soledad viene facilitada por el hecho de asistir a reuniones de personas con las mismas ideas). Otro economista dijo, en la misma conferencia, que ninguna agencia regulatoria estaba dispuesta a reducir sus propios poderes. Estas personas no se hubieran creido, si alguien se lo hubiera dicho, que en un corto periodo de tiempo las comisiones regulatorias empezarían a avanzar camino en dirección a una reforma, que daría lugar a leves promotoras de la competitividad. Al mismo tiempo que los economistas estaban desarrollando la teoría de que las agencias regulatorias perjudicaban al interés público, también producían su propia versión, explicando por que era así: la inclinación pro industrial estaba fuertemente incrustada en las funciones de las agencias y en los procesos e instituciones de América. Un artículo de gran impacto fue el de George Stigler, en el que expuso la tesis de que «la regulación es admitida por la industria, estando diseñada y primariamente puesta en marcha para su beneficio». Stigler concluyó que era tan apropiado el denunciar a la ICC por sus políticas pro-industriales como criticar a la Grest Atlantic and Pacific Tea Company por vender golosinas o criticar a un político por adular a la gente para recabar su apoyo. El punto de vista predominante, tanto en los políticos como en los economistas, era que la regulación presentaba una situación en la cual los beneficios de la política gubernamental estaban concentrados en unos pocos intereses bien organizados —las firmas y uniones a salvo de la competencia— mientras que los costes estaban ampliamente dispersos entre los consumidores, cuyos intentos de organizarse para proteger sus intereses, eran insuficientes para inducir a una acción política. Y el juicio emitido por la ciencia política fue que en conflicto entre un difuso interés público y uno tangible, un interés bien organizado, el primero podría esperar marchar por detras del segundo.

Para estar seguros de esto, los estudiosos comenzaron a revisar el juicio emitido, en respuesta a los hechos que estaban sucediendo. Entre 1967 y 1973 más de dos docenas de nuevas leyes, para protección del consumidor, protección del medio ambiente, seguridad e higiene en el trabajo y otras formas de regulación social, fueron aprobadas, transfiriendo los beneficios de las empresas públicas bien organizadas a las empresas públicas mal organizadas, lames Q. Wilson ha adscrito este desarrollo inesperado al aumento de la importancia de la Entrepenurial Politica (Política del Constratista), en la cual el productor «sirve como vicario representante de grupos que no forman parte directa del proceso legislativo». Este contratista es alguien «que puede movilizar los sentimientos latentes en el públicomasa, (revelando un escándalo o capitalizando el interés en una crisis, poniendo a la defensiva a los oponentes del plan (mediante la acusación de que deforman bebés o asesinan motoristas), y asociar la legislación con valores ampliamente compartidos (aire limpio, agua pura, salud y seauridad)». A partir del análisis de Wilson, Michel Pertschuk, un practicante de este tipo de política, ha sugerido que la sorprendente avalancha de legislación es el fruto de la coalición de 5 elementos: los abogados del consumidor en el Congreso, los nuevos modos de un grupo de miembros del Congreso favorables a la Entrepenurial Política, periodistas interesados en la abogacía, una labor organizada y una serie de empresarios privados, sin ánimo de lucro, de los cuales el más importante fue Ralph Nader. Si nuestros casos fueran simplemente un ejemplo más de este proceso político, seguramente estaríamos menos interesados por ellos, pero claramente no lo son. Aunque algunos de los elementos de la «Entrepenurial Politica», estan presentes en el periodo 1967-1973, y constituyen por si mismos un tema a abordar (cosa que hacemos en el capítulo 2), existen importante diferencias con respecto al modelo descrito por Wilson y Pertschuk». Hubo una gran parte de apacible escándalo en estos casos, no una crisis del tipo que podría agitar los sentimientos latentes en la gente. A la gente le gustaba su servicio telefónico y también sus líneas aéreas, y evidentemente no le importaba que la industria

del transporte por carretera estuviera fuertemente regulada

por el gobierno.

Ralph Nader y sus asociados juegan su papel en la defensa de los consumidores con estas reformas, como explicaremos en el 2º capítulo, sin embargo Nader fue el que mantuvo, con una manifiesta y personal intensidad, sus propósitos de suprimir regulaciones con fines competitivos que se vieron reflejadas en toda una serie de leyes aprobadas en bien del consumidor, Más significativo, sin embargo, que la indiferencia del público o la baja prioridad que le dió Nader, fue la oposición de los trabajadores a las reformas que pretendían suprimir las regulaciones. Los empleados del transporte y las comunicaciones eran uno de los principales beneficiados de la regulación anticompetitiva, y por tanto se aprestaron a defenderla. Como contraste, Petschuck tiene en cuenta, dentro de la política de consumo, la gran importancia que le merece la clase trabajadora, a la que denomina «un recurso político tradicional que empequeñece los esfuerzos combinados del resto de los defensores del consumidor».

Finalmente, la intensidad de la oposición, distingue nuestros casos de la mayoría de las nuevas leyes regulatorias analizadas por Wilson y Pertschuck. Con excepción de la legislación sobre la seguridad vial, la mayoría de las nuevas leyes son aplicables a la industria, despertando una débil, difusa, incluso defensiva respuesta. Pertschuck, quien, presumiblemente, no está dispuesto a restar importancia al poder político de los negocios, indica que «en el campo de la política pública, las empresas estaban tranquilas— y a la defensiva». Excepto en el caso de aquellas industrias que prmanecían, confortablemente, bajo la sombra protectora de la regulación de cuotas y tarifas, o sea regulación económica; «la mayoria de los negocios americanos, daban poca importancia a su implicación en la política nacional». Lo que hace nuestros casos tan profundamente diferentes y de extraordinario interés para los analistas políticos, es que algunas de las industrias americanas más potentes políticamente, en colaboración con los sindicatos,

lucharon tan fuertemente como pudieron para proteger sus intereses y perdieron.

Los analistas y estudiosos de la política no habrían previsto la derrota de las industrias en estos casos; y como los economistas, tampoco habrían creido, pues era algo imprevisible, en la voluntad de las agencias reguladoras de unirse al proceso de supresión de regulaciones. Esbozando una teoría de la organización, hubieran predicho que cualquier burocracia ambiciona el mantenerse y fortalecerse; y esbozando una teoría de conjunto, habrían manifestado que aunque para dirigir las agencias se hicieran críticas de las mismas, al situarse se verían forzados a moderar sus críticas y adaptarse por medio de coacciones organizativas.

La máxima homilética de «el lugar que ocupas depende de dónde te sientas» es famosa en Washington. Así pues algunos de los lideres partidarios de la «entrepenurial política» en estos casos, fueron presidentes de las comisiones regulatorias que apoyaron la inversión de las misiones de las agencias.

Los periodistas eran escépticos con respecto a las perspectivas de reforma, al haber analizado los puntos de vista de los estudiosos de la economía, y después de reforzarlos con el cinismo propio habitual, incorporaron comentarios sobre las relaciones entre los intereses económicos, las agencias del gobierno y comités del Congreso.

La opinión general era que un triunvirato («un triángulo de acero») formado por reguladores, industrias reguladas y miembros clave del Congreso, influenciados por una campaña de contribucione de las industrias reguladas, constituían una barrera insuperable por cualquier reforma que fuera contraria a los intereses de la industria.

¿POR QUE TUVO LUGAR LA SUPRESION DE REGULACIONES?

Como científicos de la política, nosotros compartimos algunas de las opiniones que han sido refutados por los hechos, siendo nuestro propósito el de resolver, mediante este libro el rompecabezas de los diferentes sucesos. ¿Porqué tuvo lugar la supresión de regulaciones? ¿Cómo pudo un interés público difuso, articulado por unos «pocos y solitarios economistas», organizarse en cuerpo de ley, y porqué los intereses industriales y sindicales que estaban a favor de mantener la regulación fueron incapacez de protegerse del cambio? ¿Porqué las comisiones regulatorias, que se esperaba fuesen uno de los principales obstáculos para la supresión regulatoria, tomaron la iniciativa de ir a favor de ella?

Nuestro propósito es práctico y académico. La supresión de regulaciones tiene un interés práctico inmediato, pues es una inversión, exitosa, de políticas gubernamentales arraigadas. La gradual y aparentemente inexorable expansión de las actividades gubernamentales ha provocado efectos adversos sobre algunos intereses, analistas políticos, funcionarios elegidos y un público, más desilusionado cada día que pasa, se pregunta si las anticuadas y excesivamente gravosas políticas gubernamentales podrán alguna vez ser revisadas. El ocaso de leyes propuesto significa el buscar oficiales públicos como medio de revista rutinario al igual que ocurre con la búsqueda de maneras de hacer el presupuesto más controlable. Los esfuerzos más recientes con respecto a la reducción han traido consigo el que se confie en el proceso presupuestario y en el recorte de programas del gobierno mediante el recorte de gastos. Estos casos de supresión de regulación que se mantienen, sin embargo, no son una muestra de la voluntad del Conaresò de reexaminar deliberadamente o revisar fundamentalmente las políticas del gobierno largamente establecidas. Así pues, la historia reciente de la supresión de regulaciones, lanza la cuestión teórica de cómo intereses particulares bien organizados pueden ser subordinados a intereses difusos, poco comprensibles y mal organizados. Nosotros buscamos, por encima de todo, especificar las condiciones y procesos por los cuales todo esto ocurre en un conjunto importante de casos.

OTROS EJEMPLOS DE REFORMA REGULATORIA

Los tres casos elegidos para ser analizados en profundidad no son los únicos ejemplos de reforma regulatoria recientes. Las Securities Acts Amedments de 1975, la Railroad Revitalization y la Regulatory Reform Act de 1976, la Staggers Rail Act de 1980, y la Depository Institution Deregulation and Monetary Control Act de 1980 incluyeron cambios federales en la regulación de industrias relacionadas con los valores comerciales, ferrocarriles y banca, cambios dirigidos a eliminar las barreras gubernamentales sobre la libre competencia. Hemos decidido concentrarnos en la reforma de las líneas aéreas, transporte por carretera, y telecomunicaciones por que son los ejemplos más claros del rompecabezas, que nos intriga y motiva. Ellos son los que más claramente van de acuerdo con la idea de intereses particulares contra difusos, ampliamente incomprensibles de regulaciones del gobierno, lo cual es, muy distinto de un mero reordenamiento procompetitivo y racionalización de las técnicas regulatorias.

Por ejemplo, aunque la Securities Acts Amendments de 1975 retiraba la sanción oficial de las tarifas comisionadas fijadas sobre las ventas de valores, también expandían las funciones regulatorias de la Securities and Exchange Commission con el fin de crear un sistema de mercado nacional uniforme. Mientras la abolición de estas tarifas se encontró con la oposición de la mayoría de los miembros de la New York Sotck Exchange, al mismo tiempo se veía favorecida por un gran número de inversores institucionales, como es el caso de los fondos mutuales. En verdad el rápido crecimiento de tales inversores y su creciente concurrencia en los intercambios de stocks regionales, comercio por encima de lo computado, y otros tipos de evasión con respecto a las tarifas de la New York Stock Exchange han introducido un componente considerablemente competitivo en los mercados de valores a finales de los 60 y principios de los 70. Esto formalizó el cambio hacia una política procompetitiva mucho más factible, políticamente hablando,

Tres casos de Desregulación

de lo que hubiera sido posible haciéndolo en forma de revisión radical del status quo y ejerciendo presión sobre la New York Stock Exchange para que se acomodara a las nuevas circunstancias económicas.

Entre los que rompieron con la mayoría y favorecieron el término de las tarifas fijadas estuvo una de las más importantes firmas de agentes de bolsa, Merrill Lynch, Pierce, Fenner and Smith, la cual abarca cerca del 10% del volumen total de valores industriales en los Estados Unidos. De forma similar, el aumento de competitividad fuera del marco regulatorio establecido, contribuyó a aprobar la supresión de regulaciones en la banca. los ahorradores estaban empezando a retirar fondos de los bancos comerciales e institucionales de ahorro, en los cuales los tipos de interés sobre depósitos estaban limitados por regulación gubernamental, invirtiéndolos después en fondos del mercado de dinero que ofrecía un alto rendimiento, una forma nueva y no regulada de institución financiera que apareció en los 70. Esto forzó a los bancos e instituciones de ahorro a aceptar cambios en la política del gobierno, cambio que de otra forma no se hubiera producido fácilmente. Como su nombre sugiere. la Ley de supresión de regulaciones en las Instituciones Depositarias y de Control Monetario (Depositary Institutions Deregulation y Monetary Control Act) de 1980, aseguró algunos controles federales y perdió otros, con el resultado de que se favorecía la competencia a lo largo y ancho de la nación, sobre unas bases uniformes para todas las industrias afectadas. Por ejemplo, el Consejo de la Reserva Federal aseguró el derecho a imponer reauisitos de reserva a todos los bancos, no sólo a aquellos pertenecientes al sistema de la Reserva Federal, se eliminaron los límites máximos de interés sobre los depósitos tanto en bancos comerciales como en instituciones de ahorro, y ciertas provisiones de las leyes de usura estatales fueron transformadas por el gobierno federal.

La Ley de Revitalización del ferrocarril y de Reforma Regulatoria (Railroad Revitalization and Regulatory Reform) de 1976, conocida como la Ley 4-R, combinó suaves medi-

236

das de supresión de regulaciones a las que la industria ferroviaria se opuso con varios miles de millones de dólares de beneficios gubernamentales que la industria solicitaba, confiando más en el juicio de la ICC, la cual utilizó este juicio para perpetuar una estricta regulación de los precios máximos. Sólo la amenaza de un veto por parte del Presidente G.R. Ford pudo preservar una parte de la reforma estatutaria lograda en 1976.

La ley 4-R, que daba a los ferrocarriles más libertad para bajar los precios (siempre que las tarifas igualaran o excedieran los costes variables) pero limitaba la libertad de aumentarlos (dada la decisión de la ICC que autorizaba la elección de precios máximos siempre que fuera de forma restrictiva), tuvo muy poca influencia en la conducta política. Sus fijaciones de precios no cambiaron después de la aprobación de la ley, pero la percepción de sus intereses sí que lo hizo. Mediante la eliminación de barreras regulatorias en los precios mínimos y el mantenimiento de funciones de las mismas en los precios máximos y mediante la supresión de funciones de las oficinas de tarifas de los ferrocarriles, la ley de 1976 indeterminó el interés ferroviario en perpetuar la regulación. Habían perdido sus beneficios principales derivados de la protección y se les dejó sólo con las barreras restrictivas. En 1978, dos años antes de que se aprobara la Staggers Rail Act, Conrail, el Chessie System, la Union Pacific y la Southern Pacific formaron un grupo, conocido como Transportation By Rail for Agricultural and Industrials Needs (TRAIN), (Transporte por ferrocarril para necesidades agrícolas e industriales), para soportar el proceso de supresión de regulaciones. Después que la Southern Railway se incorporara a este grupo en la primavera de 1979, solamente la Burlington Northern, entre los grandes ferrocarriles, permanecía opuesta al proceso. Así pues la política de la Staggers Rail Act en la cual había llegado a favorecer la supresión de regulaciones ante la expectativa de que con ello se aseguraría una elevación de precios, lo cual iba en contra de los usuarios del transporte ferroviario, que temían esa elevación. Se pudo aprobar la Staggers Rail Act cuando estos intereses en conflicto alcanzaron un compromiso.

TRES CASOS DIFICILES Y CLAROS

En comparación con los otros, nuestros casos son relativamente claros y difíciles. Lo cual quiere decir, que el cambio político hacia la supresión de regulaciones no fue ambiquo, y, al menos al comienzo, los intereses industriales dominantes fueron abrumadoramente opuestos a este cambio. Más aún, en dos de los tres casos la oposición corporativa y sindical a reformar, fue tan formidable como cualquier otra que la sociedad de América pudiera ofrecer. Por su capital, la AT&T es —o al menos lo era en el momento que tuvieron lugar los cambios políticos— la corporación más grande del país, y el Teamsters (Sindicato de Conductores), quien se unió con la industria del transporte por carretera en su oposición a la supresión de regulaciones (es el principal sindicato con 1,9 millones de miembros, aunque sólo una fracción de sus miembros son conductores de camión). La AT&T con sus afiliados regionales, y las más de 16.000 firmas de transporte por carretera, en conjunción con la Teamsters, gastaban millones de dólares anualmente en campañas de promoción pública y en donativos, y tenían una extensa red de contactos entre los miembros del Congreso. La supresión de regulaciones en el sector de las líneas aéreas, por si sola, pudiera no parecer un caso políticamente difícil. La industria no está muy dispersa; las oficinas centrales están situadas en unas pocas ciudades importantes. Sus sindicatos son pequeños. Más aún, aunque la oposición fue intensa durante todo el debate, esta se vino abajo antes incluso que el Congreso completara la acción.

Sin embargo, el caso sigue siendo dificil, políticamente hablando, y por tanto confuso debido a que la reforma tuvo lugar más tempranamente, ante la variedad y posibilidades de supresión de regulaciones que habían sido demostradas (fue principalmente el ejemplo de las líneas aéreas el que tuvo el valor de la demostración) y debido a que la

reforma fue Llevada muy lejos. Sólo aquí, el Congreso decidió abolir el régimen regulatorio tradicional. El caso también parece dificil, al menos por comparación con la supresión de regulaciones en el transporte aéreo de carga, aue fue aprobado inmediatamente después debe ser separado de la supresión de regulaciones del transporte aéreo de pasajeros. En contraste con este último, la supresión de reaulaciones en el transporte aéreo de carga fue aprobada, por la CAB en 1976, sin oponerse a ella los llamados transportistas combinados —caso de UNITED American y TWA que transportan carga y pasajeros. Aunque su participación en el transporte de mercancias aéreo fue más del 80%, en 1977, éste tráfico aportó menos del 10% de sus ingresos. Continental, Delta y Eastern encontraron el transporte de mercancias tan poco beneficioso que a mediados de los años 70 decidieron terminar con él, y mientras los transportistas combinados permanecían indiferentes a la supresión de regulaciones del transporte aéreo de mercancias, los especialistas en el mismo estaban a favor. Federal Express se manifestó a favor de la reforma en 1976, y Flying-Tiger hizo lo mismo en 1977. Cuando el Congreso encontró que no habia oposición, separó la supresión de regulaciones en el tráfico aéreo de mercancias de la propuesta general de supresión de regulaciones, aprobando la separata en tres semanas, sin embargo se hizo necesario otro año para completar la legislación referente a la supresión de regulaciones en general.

Nuestro objetivo es aprender si y, hasta que extensión, el éxito de la supresión de regulaciones posee una explicación común aplicable a los tres casos contemplados. Las causas de los hechos socio-políticos son generalmente oscuras, y factores individuales causales son difícilmente aislables y cuantificables según una mayor o menor importancia relativa; la razón del exámen conjunto de estos tres casos es hacer más efectiva, a través de la comparación, la tarea analítica. Si una explicación, aplicable generalmente, fuera posible, esta tendía un carácter más significativo y compulsivo, que un simple análisis caso por caso.

Sin embargo, aceptamos la dificultad que entraña el hecho de que las telecomunicaciones es un caso distinto a los otros. Dada la estructura, fundamentalmente competitiva, de las industrias aéreas y de transporte por carretera, la regulación del gobierno sólo ha de mostrarse a favor de los políticos que realzan el objetivo de incrementar la competitividad. La reforma resultaba poco complicada, conceptualmente hablando, y el logro de la misma al alcance de la mano. El caso de las telecomunicaciones es una cosa diferente. El cambio político ha sido más prolongado, e incluso problemático. Debido a la importancia y posición monopolística de la AT&T, el simple retiro de las barreras regulatorias podía provocar el enfado y la posterior postura depredatoria de la compañía. Durante casi una década, desde finales de los años 60, la FCC siguió un cambio político procompetitivo sin que lo concibiera como un proceso de desregulación; muy al contrario pensó que tal reforma podía ser una estrategia de regulación de la AT&T. Pero como la dirección hacia la desregulación ganó posiciones en Washington, la FCC se ciñió a lo mismo. La no regulación de las telecomunicaciones ha provocado una mayor competencia, lo cual es fruto de la política federal, sin embargo hoy en día el asunto principal no es cuanta competencia debe haber —cualquiera está de acuerdo en que debe haber la mayor competencia posible— sino que hacer con la AT&T. ¿En que términos y bajo que estructura corporada se le debería pèrmitir unirse a la nueva competición?

Ya que tan importante cuestión no tiene un paralelo en los otros dos casos, no le prestaremos mayor importancia. Nuestro objetivo, más que ambicioso, es llevar el análisis lo suficientemente lejos como para poder explicar las consecuencias esenciales de la desregulación en los tres casos, siguiendo, solo brevemente el intento posterior de los políticos de reconciliar los objetivos generales de supresión de regulaciones y competencia en las telecomunicaciones, mediante la definición de las nuevas reglas de conducta y estructura de la AT&T.

TEORIAS ECONOMICAS DE DESREGULACION (SUPRESION REGULATORIA)

No nos habríamos molestado en intentar este análisis se nos hubiera convencido de que la desregulación es explicable, principalmente, mediante una revisión de los acontecimientos económicos. una versión de la teoría económica de la supresión regulatoria es que la regulación se desmoronó debido a razones de interés público, el cual aboga por su desaparición, pues era algo más acorde con la realidad económica— y en su efecto así era. La regulación de las líneas aéreas fue introducida para proteger una industria naciente, pero esa industria está madura; la requlación del transporte por carretera fue introducida para prevenir la competencia depredadora durante una época de fuerte depresión, sin embargo hacía ya tiempo que la economía se había recuperado; la regulación de las telecomunicaciones fue diseñada para reprimir los beneficios del monopolio, sin embargo los cambios tecnológicos han socavado el monopolio natural de la AT&T. Asi pues los cambios fueron necesarios en orden a moldear una política que sirviera al interés público bajo condiciones económicas contemporáneas.

Hay varias equivocaciones en esta interpretación. En primer lugar si se asume que las razones o fundamentos económicos propuestos en defensa de la regulación fueron las razones reales de la adopción de la misma, esta explicación pasa por alto las fuerzas políticas subyacentes en la regulación. Segundo, también deja de lado el hecho de que los fundamentos de los economistas, así como las realidades económicas, han sido sometidas a un cambio. Como economistas examinamos la operación de regulación de precios e ingresos en los años 60 y 70, los argumentos teóricos que apoyaban la misma parecían de menor fuerza y menos persuasivos que los argumentos que sostuvieron una generación anterior de economistas. Una amplia desilusión aparece «El Poder Supremo que concibió la gravedad, oferta y demanda y la doble élice debe haber sido

absorvido de todos los sitios cuando se inventó la regulación de la utilidad pública», dice un texto sobre la organización industrial publicado en 1970. Por entonces los economistas especialistas en organización industrial habían llegado a compartir una fuerte preferencia por confiar en las fuerzas de mercado excepto en los casos en que los costes estructurales pudieran llevar a la formación de monopolios. Finalmente, la interpretación deja de lado el hecho de que los fundamentos originales y la realidades visibles son comunmente divergentes si no estan sujetas a un examén intelectual. Esta es precisamente la voluntad de los políticos, entrar en el exámen —y entonces decidir el cambio pese a la oposición de poderosos intereses— que constituye el rompecabezas en este caso, nunca la explicación.

Una segunda versión es que la supresión regulatoria tuvo lugar porque por circunstancias económicas moificadas las industrias reguladas y otros grupos, comparablemente bien organizados y económicamente interesados, llegaron a la conclusión de que no deseaban la regulación. Esta interpretación se deriva de la llamada teoría ecconómica de los políticos, la cual remarca el factor de búsqueda del propio interés como motivo de la acción política y define estrechamente, la mayoría de las veces en términos materiales, el contenido de ese interés.

Los funcionarios por elección, bajo este punto de vista, buscan solo su reelección, mientras que los funcionarios por nombramiento buscan solo la promocion, mantenimiento o expansión de sus agencias. Más aún, los funcionarios persiguen estos intereses bajo condiciones que se ajustan, casi exclusivamente, al relativo éxito de los intereses contendientes para lograr organización y movilización y así producir recursos políticos tangibles.

Una interpretación de esta clase se insinuó, aunque no se acepte hoy en día, en unos ensayos sobre la reforma regulatoria de Paul MacAvoy y George Eads, dos economistas que por ser funcionarios gubernamentales estuvieron profundamente implicados en el empeño de la desregulación durante los años 70. MacAvoy escribe sobre la pre-

sión ejercida sobre la regulación económica por la inflación:

«Desde mediados de los años 60, la regulación de precios y de ingresos ha restringido los beneficios tan ampliamente que el crecimiento de la producción se ha estancado en el caso de las industrias energéticas y del transporte.

El incremento de las tarifas ha sido menor que el incremento de los costes, provocando una disminución del crecimiento de la capacidad y de la producción a principios de los años 70. Resultando que la mayoría de las industrias de utilidad pública y de transporte ofrecen un servicio a nuevas comunidades o usuarios con unos niveles de calidad comparables a los que se ofrecían en los años 50 y principios de los 60».

Eads arguye que la regulación económica no pudo sobrevivir en los años 70 «por que se mostraba incapaz de enfrentarse con un cambio estructural rápido —cambio en el nivel y dirección del avance tecnológico— cambio en los precios de los agentes individuales, especialmente a los precios de energía y capital, cambios en el nivel general de precios; y cambio en el nivel de crecimiento de la economía». El cambio estructural, arguye Eads, alteró los fines para los que habían sido creadas las agencias regulatorias y la frecuencia en que estos fines iban a ser encontrados; reordenados vencedores y vencidos bajo un nuevo orden sin coaliciones regulatorias, se generaron nuevas industrial y se pagó la insatisfacción entre los usuarios por los servicios que habían estado recibiendo de las industrias reguladas.

Ni MacAvoy ni Eads son explícitos acerca de las consecuencias políticas de estos hechos, sin embargo uno predeciría una política de desregulación caracterizada por demandas de la misma por parte de las industrias reguladas, buscando proteger sus beneficios de los efectos adversos de una regulación en un periodo de inflación; también lo pedirían los usuarios insatisfechos de las empresas reguladas o posiblemente los vencidos de los que habla Eads, o

lo que es lo mismo aquellos intereses regulados que ahora se encuentran en desventaja por los reordenamientos estructurales. Esta aprobación general a una explicación de la desregulación ni despierta interés ni persuade, porque hay pocas evidencias de que cualquiera de las partes que estuviera implicada en la supresión de regulaciones la exigiera o que mantuviera una actividad política suficiente que pudiera tener importancia de cara al desenlace final.

Ciertamente, las industrias reguladas en los tres casos que estudiamos no pidieron la desregulación. Todas las compañías aéreas se opusieron a ella, y solo la United entre los principales transportistas cambió de idea, aunque la mayoría, como ya hemos dicho, eventualmente dejaron de oponerse a la desregulación. La Teamsters Union y los miles de transportistas regulados que constituían el nucleo de la industria del transporte por carretera, nunca desearon que se suprimieran las regulaciones y hoy en día, pese a que la supresión ha tenido lugar, siguen estando en contra. El salto drástico en el valor de los derechos de operación habla por si mismo como indicador de donde se situan los intereses de la industria. AT&T no deseaba desprenderse de su monopolio ni tampoco que se suprimiesen las regulaciones. Sus ejecutivos siguen creyendo firmemente, como creían antaño, que los monopolios de la AT&T eran de interés público al mismo tiempo que de interés para la propia compañía.

Argüieremos que los intereses dominantes en la industria, en nuestros tres casos, retrocedieron en su toma de postura contraria a la regulación, pero que este retroceso fue producto de la reforma iniciada por el gobierno. Sin haber estimulado el cambio de política, estas industrias se han acomodado a ella por fuerza. Sería un gran error interpretar esta acomodación como la causa del cambio.

Debido a que la regulación restringía el ingreso (de nuevas industrias) y porque la participación en este régimen protector llevaba consigo ventajas económicas, las potencialmente nuevas indsutrias eran casi el único apoyo de la supresión de regulaciones. Algunos competidores actuales

o potenciales de las industrias reguladas buscaron la relajación de los obstáculos regulatorios, pero la mayoría fueron obstaculizados, tanto económicamente como políticamente por las industrias reguladas y por tanto solo jugaron un papel superficial.

La supresión de regulaciones en las líneas aéreas recibió, al menos, el apoyo parcial de las líneas regulares, servicios locales, transportistas interestatales en Texas y California, y operadores de vuelos charter. De forma indirecta las compañías charter tuvieron su importancia en el proceso. La solicitud de una de ellas, la World Airways, presentada ante la CAB en 1967, de autorización para ofrecer un servicio transcontinental a un precio de 75 dólares recibió una gran antención debido a que la CAB retrasó la aprobación de la solicitud y después la declaró sin interés. El manejo de la solicitud, por parte de la CAB, se convirtió en uno de los símbolos que los reformadores invocaron para demostrar la perversidad y ridiculez de la regulación.

De forma similar, el Departamento de transporte llevó a cabo la acción de establecer unas tarifas mínimas en los vuelos charter transoceánicos para con ello dar ayuda financiera a la Pan American Airways, lo cual provocó una aguda reacción de los defensores de la reforma regulatoria nuevamente activos en Senate Judiciary Comitte, incluyendo varias audiencias e informes desfavorables que criticaban a la CAB, así como al Departamento de Transporte, por poner un límite a los precios mínimos de los precios de los vuelos charter. Las restricciones molestaron al Senador Howard W. Cannon, Demócrata de Nevada, que en aquel tiempo era director del Subcomité de Aviación del Comité de Comercio del Senado; Cannon estaba a favor de los charter, aunque en aquel tiempo nadie podía traducir este favoritismo como una toma de postura en favor de la desregulación.

Así pues, por la mera existencia y disponibilidad de ofrecer servicios rivales de menor coste que los de los transportistas regulados, se provocó una aguda respuesta anticompetitiva de las agencias gubernamentales, las líneas

charter contribuyeron a la reforma del sector, pero la contribución fue indirecta. Por otra parte resultaba algo de poca importancia para la política de desregulación. Eran demasiado pocos como defensores directos del cambio de política, pudiéndose aplicar lo mismo a las líneas aéreas regulares, locales e interestatales. Teniendo prioridades diversas, las diferentes clases de transportistas rivales no se combinaron para oponerse a la regulación, y aunque lo hubieran hecho, no habrían tenido, ni remotamente, el papel económico o la visión política de las líneas aéreas.

En la industria del transporte por carretera, los operadores-propietarios no certificados (Transportistas independientes), transportistas privados (firmas que transportaban sus propios productos), y transportistas por contrato (aquellos que se encargaban de servir a usuarios particulares en exclusiva), todos juntos transportaban más carga que los transportistas regulados, desde principios de los años 70, y su participación en el mercado iba en aumento. Debido a que la economía estaba empezando a ser menos dependiente de los transportistas regulados, los riesgos de desafiarlos políticamente disminuían también, aunque no necesariamente en la misma proporción. Pero los operadores propietarios, transportistas privados y transportistas por contrato no eran, en ningún sentido, una fuerza significativa de cara al cambio.

Aunque políticamente activos en las deliberaciones sobre la desregulación del transporte por carretera, persiguieron objetivos limitados, diseñados para proporcionarles un margen espacial adicional modesto sin pretender que se liberara la competitividad de forma más general.

Los transportistas privados, por ejemplo, buscaron incrementar su propia flexibilidad operativa mediante la reducción de las barreras sobre los servicios ofrecidos como compensación a los subsidiarios de una matriz corporada común. Los operadores propietarios, que raramente eran certificados por la ICC, pidieron una «carga de retorno» liberada (liberal back-haul), que les permitiera llevar cargamento regulado cuando volvieran de viajes en los que ha-

bían transporetado cargamento no regulado. Lejos de ser responsables del apoyo del Congreso a un amplio programa de desregulación, estos grupos rivales tuvieron sólo un éxito modesto aún con las medidas liberalizadoras sobre las que concentraron su esfuerzo.

Dentro de la industria de las telecomunicaciones, nuevos rivales de la AT&T llegaron a ser muy activos y con fuerza política. Mediante la acción concertada de las asociaciones comerciales radicadas en Washington, que usaron caualquier vía de influencia en la política gubernamental, intentaron utilizar al gobierno para influir en la conducta de la AT&T. Pero la actividad política de los nuevos competidores trató de conseguir de la FCC las concesiones de derechos competitivos más que ser la causa de los mismos. La industria «interconnet» y los transportistas especializados, como MCI, no llegaron a ser una fuerza política potente hasta que las decisiones de la FCC y el tribunal competente les permitió ofrecer sus productos y servicios y a partir de entonces prosperar.

Como nuevas compañias en potencia, no tenían otro poder político independiente, en los años 60, que el que se derivaba de su simbolismo como incipientes desafiadores de la AT&T o de su propia ingenuidad y falta de agresividad como manipuladores del proceso regulatorio. Una vez concedido el derecho a competir, creciendo rápidamente, pese a los impedimentos de la AT&T y sus aliados. En el momento de la crucial derrota legislativa de la AT&T, en 1976-77, la AT&T y sus aliados dominaban los intereses del grupo de las telecomunicaciones al menos en la misma forma que lo hicieron las líneas aéreas reguladas y las industrias del transporte por carretera cuando se enfrentaron a las fuerzas reformistas. La principal organización de transportistas de telecomunicación en competencia con la AT&T, el Ad Hoc Comitte Telecommunications, no se formó hasta 1976. Como producto, más que como proponente de las políticas procompetitivas, los rivales de la AT&T no pueden recibir gran crédito político, tampoco por provocar la desregulación extensiva que pronto siguió al cambio procompetitivo. En vez de la desregulación querían protección. El objetivo político primordial fue usar el poder del gobierno para constreñir a la AT&T, al menos mediante la regulación y mejor aún, mediante su desmembración.

¿Que ocurría entonces con los consumidores de los productos y servicios de las industrias reguladas? Como ya hemos dicho, no había un descontento o demanda de cambio entre el público en general, ni tampoco mucha con-

ciencia de la problemática.

En particular, los usuarios del servicio telefónico eran un grupo excepcionalmente satisfecho. Los usuarios del cualquier tipo de industrias regulada esperaban obtener una reducción de costes con la aparición de la desregulación, así pues los usuarios de la AT&T respondieron inmediatamente a las ofertas ventajosas de equipo terminal y servicios de larga distancia de las empresas rivales. Esta competencia se vió respaldada por unos consumidores que no fueron políticamente activos en la defensa de la desregulación hasta hace bien poco. Los negocios usuarios ignoraron, generalmente, la desregulación de las líneas aéreas, excepto en el caso de algunos negocios tadicados en pequeñas ciudades donde las líneas aéreas vaticinaban un perjuicio particular.

A diferencia de los consumidores de las otras dos industrias, los usuarios del transporte de carga por carretera estaban bastante organizados, con varias asociaciones de empresas y comercios con una gran organización funcional, la National Industrial Traffic League, de cara a posibilitar una acción concertada. También intentaron obtener ahorros importantes gracias a la desregulación. Sin embargo a excepción de unas pocas firmas y asociaciones, fueron tan adversos a la incertidumbre y temor de tener que competir a la hora de ofrecer su apoyo a la desregulación que incluso se opusieron a ella. En lo que respecta a los objetivos de la reforma tendieron a preocuparse, principalmente, del impacto de la reforma en sus propias industrias o firmas, comparando el efecto que produciría en sus competidores; bajo este punto de vista, la desregulación del

transporte por carretera provocaba la desunión de las firmas o era imposible establecerla. Dentro de la National Industrial Traffic League, una minoría activa presionaba para que se llevara a cabo la desregulación del transporte por carretera, mientras que una mayoría no estaba de acuerdo, así pues durante el debate, la posición de la liga sobre la legislación fue cauta y moderada.

En suma, aún en el caso de que la desregulación procompetitiva prometiera reducir los costes y mejorar el servicio a los usuarios como clase, estos no fueron los objetivos por los cuales los negocios, dejando aparte al público en general, se movilizaron. Detectamos pocas evidencias de que el papel jugado por los consumidores de los productos y servicios de las industrias reguladas, como interés econó-

mico diferente, fuera de mucha importancia.

Esto nos lleva, finalmente, al posible papel de los intereses regualdos que fueron puestos en desventaja por lo que Eads llama reordenamientos estructurales. Como ya henos dicho, tales reordenamientos fueron al menos, una importante precondición para, y se puede argüir como causa fundamental, las reformas competitivas en empresas de valores y la banca, en las que los nuevos competidores desafiaron los intereses establecidos antes del cambio extensivo que tuvo lugar en las políticas regulatorias del Gobierno. Resultando que los intereses en desventaja, anteriormente protegidos, comenzaron a contemplar la posibilidad de cambios en las políticas regulatorias. La desregulación procompetitiva aún no era el tipo de respuesta que los nuevos perdedores preferían. En la industria de las telecomunicaciones, particularmente, la AT&T continuaba negando que los cambios tecnológicos revolucionarios necesitaran de una intervención de la política regulatoria anticompetitiva. Prefiriendo defender su posición, este nuevo «perdedor», en particular arguyó que nada de la nueva tecnología podía poner en cuestión el ejemplo de una única red nacional de servicios de telecomunicación, planificada y dirigida centralmente y sujeta al control del Gobierno.

Cambios tecnológicos y económicos que alteran los tér-

minos de competencia dentro de las industrias reguladas tienen lugar todo el tiempo. Se argumenta que el paso de los cambios se avivó en los años 50 y 60. Por una serie de razones, la distancia entre costes y precios se amplió en ciertos mercados de servicios telefónicos de larga distancia y servicios aéreos transcontinentales, por ejemplo. Tal distanciamiento incrementó la posibilidad de que los temas regulatorios recibieran una mayor atención política; constituían un incentivo para las empresas que deseaban ingresar en el mercado, requiriéndose cuerpos regulatorios ya fuera para admitir a los nuevos competidores, lo cual sería controvertido, o, con mayor polémica si cabe, suprimirlos. Cualquiera que fuera la forma, las irracionalidades de la regulación llegaron a ser más visibles. Pero aún en el caso de que los políticos hicieran un debate general sobre política regulatoria más verosimil, los desarrollos económicos no les permitirían hacerla inevitable. Y menos aún determinarían las consecuencias particulares derivadas de cualquier debate que se originase. La desestabilización de una industria protegida, por la aparición de nuevos rivales puede llevar a la elaboración de una regulación anticompetitiva. Cuando la industria del transporte por carretera se erigió en competidor de los ferrocarriles, a principios de siglo, el gobierno respondió con un aumento de las regulaciones sobre el transporte por carretera.

Deducimos que el éxito de la desregulación procompetitiva no puede ser atribuido a un cambio en la configuración de los intereses económicos, ni tampoco puede ser interpretado como la consecuencia de la lucha de precios entre grupos de interés. Los intereses organizados más activos y poderosos eran opuestos al cambio político. En ninguno de los tres ejemplos, las industrias reguladas decidieron que la regulación no era algo interesante para ellas. En ninguno su derrota fue producto de la intervención de otros grupos bien organizados que se mantuvieran a favor de la reforma. rechazando esta interpretación de la desregulación, tambien rechazamos la teoría económica de la política a partir de la cual se deriva, ofreciendo no solo un rela-

Martha Derthick y Paul J. Quirk

to diferente de los hechos, sino también un modo diferente de interpretación. Aunque hacemos argumentaciones teóricas, no ofrecemos una teoría política comparable en estructura y extensión a la que rechazamos. Según nuestro propio punto de vista no puede ser plausible la pretensión de realizar una teoría económica de la política extremadamente simple y aún menos, darle una aplicación general; lo consideramos un error fundamental.