

DOCUMENTO DE TRABAJO No. 16

REGULACION Y DESREGULACION:  
TEORIA Y EVIDENCIA EMPIRICA

Daniel Artana  
Enrique Szewach

Fundación de  
Investigaciones  
Económicas  
Latinoamericanas

Buenos Aires, Marzo de 1988

## I. INTRODUCCION<sup>1</sup>

La creciente intervención del Estado en la economía ha sido una de las características distintivas de la historia económica de este siglo. Sus orígenes pueden encontrarse tanto en razones económicas como en motivos extraeconómicos —o en una combinación de ambos—.

Recientemente, se ha verificado a nivel mundial un cambio en esa tendencia. Esta modificación en la organización económica de diversos países se ha concretado de diversas maneras. Por un lado, se encuentra la privatización de activos estatales; por otro la desregulación de numerosas actividades, en algunos casos acompañando la transferencia de empresas públicas. Una tercer línea de acción congruente con las dos anteriores<sup>2</sup> es la modificación de los sistemas tributarios persiguiendo objetivos de eficiencia económica al ampliar las bases impositivas y reducir las alícuotas.

Los orígenes de este cambio institucional son también económicos y extraeconómicos. Tanto la evolución de la literatura especializada como los problemas prácticos de las empresas públicas y las regulaciones gubernamentales, constituyen el soporte económico de la reforma y serán discutidos en detalle en las secciones siguientes. Las razones no económicas se discuten sólo en aquellos temas que parecen de mayor utilidad para el caso argentino.

### Razones de la intervención estatal

Desde un punto de vista teórico, existen ciertas condiciones bajo las cuales un sistema de mercado competitivo conduce a una eficiente asignación de los recursos. Asimismo, mediante distribuciones de ingresos (de suma fija) es posible alcanzar cualquier combinación productiva eficiente. Estos dos resultados conforman los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar<sup>3</sup>.

En otras palabras, estos teoremas dicen que si los individuos actúan persiguiendo su propio interés se obtendrá una eficiente asignación de la dotación de recursos de la economía y si la combinación óptima no es deseable por problemas de distribución del ingreso, se pueden modificar, neutralmente, los recursos con que cuenta cada agente económico para alcanzar el objetivo deseado, restringiendo la intervención estatal al análisis de estas transferencias de factores productivos.

La teoría económica ha discutido distintas razones que pueden llevar a un fracaso en este rol del mercado. Ellas son: la ausencia de competencia, la existencia de bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, problemas de información, redistribución de ingresos y bienes meritarios.

En las secciones que siguen se discuten estos tópicos en su relación con las regulaciones que el gobierno impone en la actividad económica.

### Distintas formas de intervención estatal

Existen básicamente dos formas de intervención estatal en la economía: la regulación a empresas privadas y la provisión directa de bienes y servicios a través de algún organismo gubernamental (empresa pública, departamento de la administración pública, etcétera).

La regulación a empresas privadas tiene como fundamento alterar el comportamiento de los agentes económicos privados para obtener algún objetivo social, y comprende distintas alternativas. Las más conocidas son la imposición de restricciones físicas a la utilización de algún insumo o del producto final, (por ejemplo, cuotas de mercado, restricciones a la importación de insumos, obligación de utilizar dispositivos que reduzcan la contaminación ambiental, etcétera), y las restricciones sobre precios o tasas de retorno (por ejemplo, controles de precios, tasas de interés y tipo de cambio, regulación de distintas variables en función de la tasa de retorno, generalmente en el caso de servicios públicos provistos por empresas privadas, etc.).

Los objetivos sociales perseguidos por estas normas son múltiples. Por ejemplo, los controles impuestos en función de la tasa de retorno procuran garantizar una rentabilidad al prestador del servicio, pero evitando la presencia de precios monopólicos; la obligación de cumplir determinadas normas ambientales intenta reducir el perjuicio sobre los obreros de la firma y los habitantes

1. Este trabajo fue financiado por el Centro Interamericano para el Desarrollo Económico. Agradecemos los valiosos comentarios recibidos de nuestros colegas de FIEL y del Dr. Rolf Luders. Los errores subyacentes son de nuestra responsabilidad.

2. Ver Jay (1987).

3. Ver por ejemplo, Atkinson y Stiglitz (1980) y Boadway y Bruce (1984).

de la región; las restricciones a la importación persiguen el desarrollo de actividades económicas radicadas en el país o en el caso de algunos productos primarios evitar la transmisión de enfermedades o plagas; los controles de precios y tasas de interés procuran estabilizar las variables macroeconómicas, evitar precios monopólicos y asegurar financiamiento barato a determinados sectores<sup>4</sup>.

En otros casos, el Estado en lugar de intentar modificar actitudes privadas, prefirió la provisión directa de bienes y servicios a través de algún ente estatal ya sea empresa pública u otro organismo gubernamental.

Los argumentos más utilizados para el uso de la empresa pública como alternativa a la regulación de empresas privadas se vinculan con el tema del monopolio natural, en donde la producción a través de una sola firma es más eficiente que a través de varias; con la necesidad de realizar inversiones cuantiosas y de larga maduración en donde el sector público podría tener superioridad de información frente al sector privado, disminuyendo el riesgo de este tipo de inversiones; con la posibilidad de utilizar a la empresa pública para cumplir objetivos distintos a la de maximización de beneficios, en general relacionados con la distribución del ingreso, o con funciones geopolíticas o de desarrollo regional, etc.. En otros casos<sup>5</sup>, la imposibilidad de implementar un contrato de concesión razonable para ambas partes aconsejaba la utilización de la integración vertical entre el poder político y la ejecución misma de la política (por ejemplo defensa nacional) se entendía que la provisión de bienes públicos resultaba más eficiente, precisamente, a través de un ente gubernamental.

En todos estos casos se observa: o bien la intención gubernamental de inducir a la actividad privada con el objeto de solucionar alguna presunta falla de mercado o alternatively la de atacar directamente esa falencia. Por lo tanto, a los fines expositivos, la revisión de la literatura y de la evidencia empírica reciente se divide en dos partes: el estudio de las regulaciones gubernamentales y el de la provisión directa por parte de empresas públicas.

## II. PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A TRAVÉS DE LA EMPRESA PÚBLICA

Como se mencionara, en muchos casos se prefirió la provisión directa por parte del Estado, frente a la alternativa de la regulación al sector privado. Si bien este trabajo se concentra en el estudio de las regulaciones al sector privado, no puede dejar de mencionarse la intervención estatal a través de un ente público, no sólo por la importancia que este tipo de intervención ha tenido en varios países, entre ellos la Argentina, sino porque en muchos casos la elección de alternativas diferentes de intervención, e incluso la desregulación, pueden justificarse dadas las fallas que presenta este método de intervención para alcanzar los objetivos perseguidos<sup>6</sup>.

### 1. Aspectos teóricos

Uno de los argumentos teóricos más importantes que justifica la introducción de una empresa pública es el de "monopolio natural".

Se sostiene que la forma más eficiente de evitar la apropiación de las rentas monopólicas por parte de una empresa privada es la de reservar el mercado a un ente público, que puede, de esa manera, evitar la fijación de precios monopólicos y a la vez aprovechar la eficiencia de asignación que se deriva de la existencia de una sola empresa en este tipo de mercados.<sup>7</sup> Así, por ejemplo, la propiedad pública ha sido muy común en sectores como energía, transporte, comunicaciones, aguas corrientes, etc.<sup>8</sup>

Sin embargo, la existencia de monopolio natural no justifica por sí sola la necesidad de una empresa pública, ya que existen otros métodos, como la regulación a empresas privadas, impuestos especiales, subsidios, pagos de transferencias, etc. La

4. En este contexto, parece evidente que la no consideración de otras actividades del Estado es en alguna medida arbitraria. Por ejemplo, las desgravaciones fiscales a la inversión, comunes en muchos países occidentales, intentan inducir el emprendimiento privado para obtener una mayor inversión o una mayor actividad en alguna región en particular; la legislación laboral que impone restricciones al despido de los trabajadores persigue un claro objetivo distributivo, pero además intenta preservar el empleo.

5. Ver más adelante dentro del acápite sobre regulaciones.

6. Para más detalles ver Ariana y Boto (1988).

7. Ver, por ejemplo Hermalin y Mansoor (1986).

8. Los procesos de "nacionalización" surgidos en muchos casos a partir de la segunda postguerra, y en el caso argentino aún antes, en empresas relacionadas con estos sectores, tenían como uno de los argumentos más poderosos el de facilitar el control del monopolio natural. Para el caso inglés ver, por ejemplo, Vickers y Yarrow (1985).

introducción, entonces, de empresas públicas debe analizarse con un concepto más amplio de falla de mercado, que abarca cuestiones económicas vinculadas específicamente con los montos de inversión en juego, o que se relacionan estrechamente con objetivos económicos, o al menos ajenos al papel específico de la empresa, como por ejemplo la distribución del ingreso<sup>7</sup>.

En el primer caso, el problema de la inversión, Hemming y Mansoor (1986) indican que el argumento típico ha sido la necesidad de grandes montos de inversión con larga maduración, en dónde o bien el sector privado carecía supuestamente de capital suficiente para encarar dicha inversión, o bien, dada la larga maduración, exigía tasas de retorno elevadas en vista del alto riesgo involucrado. En estos casos, parecía preferible la inversión a través de un ente público, que o bien podía disponer del capital necesario aprovechando la capacidad pública de financiarse a través de impuestos o fondos específicos, o bien tenía superioridad de información acerca de la continuidad de las políticas<sup>8</sup>.

En el segundo caso, se ha justificado el uso de la empresa pública, con argumentos vinculados directa o indirectamente con la distribución del ingreso.

Así, se sostiene que al utilizar una empresa pública se pueden proveer ciertos bienes y servicios a algunos sectores de la población por debajo de los costos de producción, cuestión más difícil de implementar a través de una empresa privada maximizadora de beneficios. Otro argumento para utilizar a la empresa pública consiste en la posibilidad de poder fijar un "piso" salarial a través de las remuneraciones que paga el sector público en sus empresas, o de favorecer el empleo a través de la adopción de tecnologías menos eficientes pero más intensivas en el factor trabajo. Finalmente, se considera además importante la presencia de empresas públicas en mercados poco competitivos, para servir de "testigo" a la regulación de empresas privadas operando en el mismo sector, o para evitar que la empresa privada fije precios abusivos<sup>9</sup>.

## 2. Evidencia empírica

La discusión de la evidencia empírica abarca entonces dos tipos de problemas: las ventajas de eficiencia en la producción que presupone la utilización de una empresa pública o privada, y la posibilidad práctica de obtener resultados favorables en la distribución del ingreso a través de la empresa pública.

Siguiendo a Borchering et. al (1982), para el primer tipo de problemas se puede enfocar el tema desde el ángulo de la propiedad del capital, o desde el de la teoría del Public Choice, en tanto las empresas públicas están sujetas, como todo ente público, a las presiones de las coaliciones políticas o a las que surgen de la llamada teoría de la burocracia.

El primer tema, la propiedad del capital, ha cobrado importancia a partir de diversos trabajos<sup>10</sup>, en donde se argumenta que la

9. Marchese (1985) explicita otro argumento económico a favor de la provisión estatal: la dificultad contractual que muchas veces existe para delegar tareas en la actividad privada. En numerosas ocasiones el Estado quiere asegurarse que los consumidores reciban un determinado servicio. Si se desea permitir la participación del sector privado, el Estado debe afrontar el riesgo de redactar un "contrato" que prevea adecuadamente el futuro, minimize la posibilidad de utilizar información confidencial y de comportamientos oportunistas de una u otra parte, etc. Un ejemplo que ilustra los problemas que pueden existir para transferir algunas actividades al sector privado, es la provisión de defensa. Supóngase que el país quisiera ceder a una firma privada la defensa nacional a cambio de una remuneración anual establecida contractualmente, en lugar de encargarse directamente de esa tarea con sus propios ejércitos. En este caso, además de las obvias implicancias políticas, existen problemas técnicos para lograr una prestación eficiente. Por ejemplo, luego de firmado el convenio el gobierno puede actuar oportunísticamente declarando la guerra a terceros países, (aumentando sensiblemente los costos de la firma privada) o ésta puede vender secretos de estado a otras naciones. Por lo tanto la alternativa de prestar directamente el servicio (integración vertical) aparece como menos costosa en este caso. Finalmente, otras fallas de mercado relacionadas con externalidades o con la provisión de bienes públicos, también han sido utilizadas para justificar la presencia de empresas públicas u otros entes gubernamentales. Estas alternativas se discuten más adelante en el acápite correspondiente a otras fallas de mercado.

10. En los países de menor desarrollo relativo a estos argumentos se les incorporaba la cuestión "política" de que el sector privado que disponía del capital necesario era de origen extranjero, y por ende el uso de una empresa privada implicaba la "extranjización" del sector productivo correspondiente.

11. Jones (1985) sostiene además el argumento de "distribución políticamente Pareto óptima", en dónde la distribución del ingreso a través de la empresa pública permite eludir los mecanismos tradicionales de impuestos y subsidios explícitos, disminuyendo entonces la oposición de los perjudicados por estas medidas redistributivas y reduciendo la presión por su modificación al estar éstas "escondidas" en las actividades de las empresas públicas. Otros objetivos extraeconómicos han sido utilizados también para justificar la presencia de empresas públicas. Los más frecuentes se vinculan con cuestiones de estrategia geopolítica, ocupación regional o la provisión de ciertos bienes y servicios no rentables pero requeridos por algún sector de la población.

12. Ver por ejemplo Berle y Means (1932)

difusión de la propiedad y la separación de las funciones de propietario y gerente de las modernas corporaciones invalida el modelo de maximización de beneficios que garantiza la eficiencia de los mercados, y se justifica por lo tanto, en sentido amplio, a la intervención estatal, ya que el "modelo de mercado" deja de tener sentido en un esquema no maximizador de beneficios.

Demsetz (1983) y Demsetz y Lehn (1983), demuestran que el modelo teórico de la firma que realiza las decisiones de producción maximizando beneficios no se ve invalidado por la separación mencionada entre propiedad y gerencia, además de indicar a su vez, la importancia que tiene en la remuneración total de los gerentes, la proporción de dicha remuneración recibida en acciones de la compañía a la que pertenecen.

La revisión de los trabajos empíricos disponibles para cinco países realizada por Borchering et. al. (1982) indican que la producción privada es más barata que la producción realizada por empresas públicas, aunque en un marco suficientemente competitivo y con tratamiento igualitario y no discriminatorio entre firmas privadas y públicas, las diferencias de costos son insignificantes. Concluyen los autores, entonces, que las diferencias de eficiencia parecen estar más vinculadas a contextos competitivos que a la propiedad del capital. En cuanto al enfoque de Public Choice, los estudios disponibles citados por Borchering et. al. reconocen un comportamiento diferente entre empresas públicas y privadas y una tendencia a la sobreproducción derivada de la falta de competencia en sus mercados.

Las conclusiones de Borchering et. al. se contraponen con las obtenidas en otros trabajos que, si bien reconocen que para la eficiencia de asignación es más importante el contexto competitivo que la propiedad del capital, la propiedad del capital de la empresa resulta fundamental para resolver los problemas de eficiencia interna, o ineficiencia<sup>13</sup>, teniendo claras ventajas la propiedad privada.

Respecto de los argumentos relacionados con la distribución del ingreso, Jones (1985) demuestra que estas medidas redistributivas pueden tener efectos perversos.

Por ejemplo, en el caso de precios de bienes o servicios subsidiados, resulta difícil controlar que el bien o servicio en cuestión llegue a ese precio diferencial a quienes efectivamente requieren el subsidio. Se citan en su trabajo ejemplos de la nacionalizada industria textil de Bangladesh, o de los subsidios de precios a ciertos bienes en Egipto, o los fertilizantes en Corea del Sur, donde los receptores finales del subsidio terminaron siendo sectores de ingresos medios o altos, en lugar de los sectores de menores ingresos.

En el caso de las empresas de servicios públicos, la existencia de precios diferenciales para los niveles de consumo más bajo no siempre garantiza un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso.

Supóngase el caso de una empresa de electricidad que tiene un precio inferior para niveles de consumo mínimos; si existen sectores de la población que no tienen ningún servicio de luz eléctrica, puede resultar una distribución del ingreso regresiva desde los más pobres hacia los menos pobres<sup>14</sup>.

En cuanto al argumento de que la empresa pública debe fijar un "piso salarial" a través de las remuneraciones que paga, la contrastación empírica de varios casos, muestra que en la práctica la empresa pública termina pagando los sueldos más elevados del sector, transformando el piso en techo -se citan ejemplos en Bolivia, Pakistán y Egipto-. Respecto de la empresa pública generadora de empleo, Jones demuestra que en realidad se presenta aquí un caso de distribución intertemporal e intergeneracional. En efecto, en muchos casos la eliminación del sobregasto en personal actual de las empresas públicas permitiría generar los recursos suficientes para nuevas inversiones que, a su vez, crearían nuevas fuentes de trabajo en el futuro. Se decide entonces mantener falsos puestos de trabajo hoy, a cambio de no crear verdaderos puestos de trabajo en el futuro.

Finalmente, el uso de la empresa pública como empresa "testigo" en mercados oligopólicos, ha tenido también efectos contrarios a los buscados. Según Jones, dado que la empresa pública es menos eficiente que la empresa privada, y que el sector público fija los precios mediante el esquema de costo-plus, el precio establecido por la empresa pública resulta superior al que hubieran determinado las

13. Para una extensa y completa discusión al respecto ver Bour (1986).

14. Si el establecimiento de estos precios por debajo del costo de producción genera déficits, que terminan siendo compensados con emisión monetaria, el impuesto inflacionario resultante podría agravar aún más la regresividad de la medida.

empresas privadas más eficientes. Por ende, este precio superior resulta en un subsidio a la industria privada pagado por los consumidores. Este último razonamiento se contradice con los resultados consignados por Borchering et. al. ya mencionados, dado que según estos autores, en mercados donde coexisten empresas públicas y privadas en forma competitiva, no se han detectado diferencias sustanciales de costos.

### III. REGULACIONES

Luego de la crisis del 30 comienza a generalizarse un marcado escepticismo respecto de la capacidad del mercado para alcanzar los objetivos deseados por la comunidad y la literatura especializada abunda en propuestas de regulación gubernamental intentando solucionar las falencias del libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.

Las fallas de mercado normalmente mencionadas en la literatura son: el monopolio natural, las barreras a la entrada impuestas por las firmas que ya operan en el mercado, la competencia ruinosa que existiría en un mercado desregulado, los costos de transacción e información que dificultan una solución privada, las externalidades y los bienes públicos. El análisis que sigue se ha dividido en dos grupos centrales en función de características comunes, revisando la literatura y evidencia empírica para cada uno de ellos.

#### A. MONOPOLIO NATURAL, BARRERAS A LA ENTRADA Y COMPETENCIA RUINOSA

##### 1. Aspectos teóricos

##### a) Monopolio natural

La literatura tradicional sostiene que existe un monopolio natural si una firma puede producir a menor costo que dos o más empresas. Generalmente, se argumenta que la presencia de economías de escala en la producción llevaría a esta situación. Por lo tanto si sólo una firma sobrevive, ésta tendría el poder de fijar precios monopólicos<sup>15</sup>, siendo necesaria la regulación o incluso la provisión directa por parte de empresas públicas<sup>16</sup>, para evitar el perjuicio a los consumidores y mejorar la asignación de recursos<sup>17</sup>.

Esta interpretación ha sido cuestionada por Demsetz (1968) quien sostiene que aún cuando las economías de escala sugieran la conveniencia de tener un sólo prestador del servicio, ello no obsta para que existan precios competitivos en la medida en que exista competencia por el derecho de ofrecer el servicio. En este caso, la comunidad que desee obtener un servicio público (luz, gas, teléfono) puede llamar a una licitación que se adjudicará a la firma que ofrezca el menor precio para abastecer a los consumidores. Si esta licitación es competitiva, los usuarios no enfrentarán tarifas monopólicas.

La importancia del artículo de Demsetz es relativizar a las economías de escala como origen del monopolio natural<sup>18</sup>. El problema no radica en los costos decrecientes; la crítica referida a los beneficios negativos que obtendría una firma que cobrara el costo marginal es fácilmente salvable a través de una tarifa con dos componentes: un cargo fijo para cobrar los costos de capacidad y otro variable al nivel del costo marginal<sup>19</sup>. Las dificultades pueden surgir en el diseño de un contrato de largo plazo y por lo tanto es necesario, entonces, revisar la teoría de contratos para obtener conclusiones definitivas<sup>20</sup>.

15. Esto es posible solamente si la elasticidad de la demanda no es muy elevada. Por lo tanto, el problema de monopolio natural es poco relevante para los bienes importables de la economía; aún cuando subsista una única empresa en el país, la competencia internacional la inhibe de cobrar precios monopólicos.

16. Nótese que el monopolio natural puede presentarse si existen "economías de panorama" (economies of scope), que ocurren cuando la provisión de múltiples productos hace menos costosa la existencia de una sola firma, aún cuando haya costos crecientes de producir cada producto en forma individual.

17. En los libros de texto se argumenta que el monopolio conduce a precios mayores y cantidades menores que la solución competitiva, dando origen a una pérdida de eficiencia neta en la asignación de los recursos productivos.

18. Ver Goldberg (1976).

19. En el caso de los servicios públicos la adjudicación de concesiones en base al método sugerido por Demsetz, enfrenta problemas prácticos de importancia en la medida en que la firma concesionaria provea más de un bien o recurra a tarifas con doble componente para recuperar los costos: es más difícil seleccionar la mejor oferta cuando existen varias variables en juego. Ver Vickers y Yarrow (1985).

20. También se ha argumentado que cuando existen economías de escala la posibilidad de competencia es ineficiente porque llevaría a una duplicación innecesaria de las inversiones. Este problema tampoco es consecuencia de los costos decrecientes. En realidad, como afirma Demsetz (1968), es la ausencia de un precio por un factor escaso (la

En primer lugar<sup>21</sup>, los contratos son incompletos ante la imposibilidad de poder pronosticar perfectamente el futuro y en algunos casos por las dificultades de medir qué es una buena performance<sup>22</sup>. De esta forma, se facilita la presencia de comportamientos oportunistas ("hold-up problem") entre las partes para obtener beneficios de aquellos elementos que no pudieron ser pronosticados ex-ante.

En segundo término, este comportamiento oportunista se ve alentado ante la presencia de inversiones específicas a la relación contractual, con escaso o nulo valor de reventa en actividades alternativas. Aquí, la ganancia del oportunista es igual a las cuasirentas<sup>23</sup> a que da origen ese capital atado<sup>24</sup>.

Por lo tanto, el sector privado recurre a dos vías de solución: la integración vertical o los contratos implícitos.

En el primer caso<sup>25</sup>, integración vertical, el problema del "hold-up" se soluciona evitando la firma del contrato porque una sola empresa hace toda la operación, pero obviamente se afrontan los mayores costos que puede ocasionar la centralización de las decisiones<sup>26</sup>.

En el segundo<sup>27</sup>, acuerdos implícitos, puede obtenerse una fluida relación comercial aún cuando los contratos sean incompletos, si ambas partes tienen algo que perder en la eventualidad de comportarse oportunísticamente. Para ello, quien hace la inversión específica ofrece como "garantía" ese capital hundido que carece de un valor significativo en otras actividades alternativas; por lo tanto esta parte enfrentaría un costo en el caso de efectuar una demanda excesiva que lleve a la terminación de la relación comercial. La otra parte ofrece en general su reputación o la pérdida que enfrentaría si reniega de la transacción, básicamente la mala señal a sus otros posibles contratantes que conocerían que él es un oportunista. Ambas "garantías" implícitas actúan de forma tal de incentivar a las dos partes a negociar una salida conjunta, que asegure la continuidad de la relación comercial, ante la presencia de shocks inesperados.

La integración vertical en el caso de los servicios públicos conduce a la provisión directa por parte de empresas del Estado discutida anteriormente. La alternativa de contrato implícito ha llevado a algunos autores<sup>28</sup> a sugerir la conveniencia de la regulación gubernamental de la empresa privada proveedora del servicio.

En esta rama de la literatura se sostiene que la regulación a firmas privadas puede interpretarse como un contrato implícito general que permite los ajustes de precios necesarios y asegura una solución fluida ante los shocks inesperados que invalidarían las licitaciones competitivas con contratos de largo plazo a la Demsetz, donde el precio es determinado contractualmente. De esta forma, se asegura que habrá negociaciones mutuas entre las dos partes: la firma que presta el servicio y la agencia reguladora que representa a los consumidores y actúa en su interés. Paralelamente se minimiza el problema de último período (last-period problem) que alientan las inversiones específicas al aproximarse el vencimiento del plazo del

tierra, el aire para instalar los cables) la causante de la duplicación; en definitiva se está en presencia de un derecho de propiedad no definido y es la ausencia de este derecho, no las economías de escala, lo que induce la sobreinversión.

21. Ver Klein (1980) y Klein y Kenney (1985).

22. Esto es particularmente relevante para los convenios que aseguran la calidad de un producto. Es difícil probar ante el juez una calidad recibida inferior a la pactada.

23. En esta literatura, se denomina cuasirenta a la rentabilidad de las inversiones específicas (hundidas), es decir aquellos ingresos por encima de los costos variables de producción.

24. Un ejemplo puede clarificar estos conceptos. Una firma titular de un oleoducto una vez terminada su construcción, está "atada" a los yacimientos que le venden el petróleo porque el valor de reventa del ducto es prácticamente nulo. Por lo tanto, los productores pueden actuar oportunísticamente y luego de hundida la inversión por el transportista, modificar los términos del contrato subiendo los precios hasta absorberle la cuasirenta al titular del ducto quien, siempres que perciba los costos variables, tendrá un incentivo a continuar la operación, aún cuando sus estados contables muestren pérdidas (contables, no económicas). Nótese que en Estados Unidos la industria petrolera evita este problema recurriendo a la integración vertical.

25. Ver Klein, Crawford y Alchian (1978) y Williamson (1975).

26. Básicamente pueden generalizarse los problemas principal-agente típicos de toda organización.

27. Ver entre otros Klein (1980), Klein y Kenney (1985) y Klein y Saft (1985).

28. Ver por ejemplo Goldberg (1976) y Williamson (1979).

contrato.

Asimismo, también se ha argumentado<sup>29</sup> que la concesión a firmas privadas de la provisión de un servicio público debe ir acompañada de un criterio de exclusividad que impida por un plazo determinado la competencia de otras firmas. Esta protección sería necesaria para alentar la inversión inicial, que no se llevaría a cabo en un contexto de mayor libertad, porque la amenaza de competidores futuros que adopten mejoras tecnológicas puede hacerle perder mercado al inversor inicial y por lo tanto impedirle obtener una rentabilidad razonable sobre su capital (hundido).

La conclusión de esta literatura es clara: si se garantiza el derecho a ofrecer imponiendo barreras legales a la entrada y se asegura una relación comercial fluida, es necesario regular precios para evitar el ejercicio del poder monopólico.

Sin embargo, adoptar una regulación general fundada en los problemas contractuales, parece un salto lógico demasiado grande, entre otros por los siguientes motivos:

1) Los problemas de captura de la agencia.

Una primer crítica a la regulación<sup>30</sup> aparece al abandonar el supuesto de que los reguladores tendrán como función objetivo el "bien común" y sostener en cambio que son agentes maximizadores de beneficios pecuniarios y no pecuniarios. Las tres P: poder, prestigio y plata constituyen en principio el fin perseguido por los funcionarios de la agencia reguladora siendo sus principales condicionantes, aunque no los únicos, los consumidores y los propietarios de las firmas monopólicas. Los primeros intentarán presionar a los reguladores para disminuir al máximo los precios de los bienes y servicios, mientras que los segundos buscarán elevarlos.

Surge de inmediato la importancia del proceso de elección y operación institucional de las agencias reguladoras. Es decir, no es neutral a los aspectos institucionales del sistema de regulación, la forma de elección del personal de las agencias, su tiempo de duración, el tipo de poderes que tengan, el régimen de incentivos, la estabilidad en los cargos, etc. Por ejemplo, si los mandatos duran poco tiempo existe una mayor probabilidad de "captura" de la agencia<sup>31</sup>; si tienen poderes muy restringidos es posible que no tengan la capacidad suficiente para adecuar las tarifas a los shocks "inesperados" que afecten al mercado de la industria bajo regulación.

Por último, al existir una sola firma ésta tiene una superioridad de información evidente sobre la agencia, y, como ha sido señalado en la literatura, la comparación de costos internacionales puede llegar a ser sólo un imperfecto sustituto debido a las diferentes situaciones económicas entre países.

Sin embargo, Vickers y Yarrow (1985) argumentan que en la regulación de precios finales a los usuarios, los problemas de captura de la agencia pueden no ser muy relevantes en la práctica, porque al "lobby" de las empresas reguladas se oponen las presiones de los grandes usuarios por menores tarifas y las restricciones de los legisladores dada la sensibilidad de los usuarios (votantes) a los aumentos de precios.

Estos argumentos no parecen ser muy relevantes. Primero porque como se discute más adelante, en la mayoría de los servicios públicos es factible liberalizar los precios a esos grandes usuarios. Segundo, porque el diferencial de precios que puede cobrar el monopolista es un cambio de una sola vez (si se mantienen las condiciones de costos y demanda) que puede haberse concretado en el pasado y que continuará perjudicando a los usuarios aún cuando no se observen incrementos adicionales en términos reales sobre los niveles existentes. Por otra parte, los individuos deciden su voto contemplando otros aspectos además de los perjuicios que les pueda ocasionar una agencia dominada por la empresa regulada.

ii) Ineficiencias en la producción.

En primer lugar, Averch y Johnson (1962) han sostenido que las firmas sujetas a controles sobre rentabilidad modifican la combinación óptima (socialmente) de insumos, sesgando la selección de tecnologías hacia las intensivas en uso de capital, asegurándose de esa forma una tasa de retorno igual pero un nivel de beneficios mayor. Ello se debe a la elección del capital como base tarifaria.

29. Ver Goldberg (1976).

30. Ver Stigler (1977) y Posner (1974).

31. Cuanto menor es el tiempo previsto en el cargo, más se agudizan los problemas de último periodo (last-period problem); en el caso del agente regulador la certeza de dejar el puesto en un plazo breve puede inducirlo a dar concesiones a las firmas reguladas para asegurarse una buena salida laboral.

Otro problema que se ha señalado en la literatura, es que las regulaciones en general disminuyen los incentivos empresariales a implementar innovaciones tecnológicas debido a que toda reducción de costos obtenida a través de ellas hará subir la tasa de retorno de las firmas, y como en la fijación de precios se limita la rentabilidad, las agencias reguladoras capturarán los beneficios derivados de la mejora tecnológica a través de reducciones en los precios.

Este problema llama la atención sobre otra cuestión de importancia: los periodos de vigencia de las tarifas. Si las tarifas tienen vigencia por periodos muy largos los problemas señalados disminuyen, puesto que las empresas tenderán a minimizar costos, pero surgen los derivados de la poca flexibilidad para acomodarse a shocks inesperados del mercado. Por otra parte, periodos demasiado cortos que incrementan la flexibilidad tarifaria para ajustarse a los shocks inesperados, desincentivan las innovaciones tecnológicas.

Esta breve síntesis de algunos problemas típicos de las regulaciones dejan en claro que, aún suponiendo agencias reguladoras perfectas en el sentido de ser fieles intérpretes del interés público, no existen esquemas simples que aseguren la obtención del máximo bienestar social.

iii) La protección del derecho de ofrecer.

Como se verá en detalle en la sección siguiente existen barreras a la entrada que pueden beneficiar a los consumidores. Esta podría ser una línea argumental para avalar la protección del derecho de ofrecer.

Sin embargo, esta generalización no parece justificar la regulación gubernamental. En primer lugar, porque otras actividades económicas donde el avance tecnológico se traduce en drásticas reducciones de precios (por ejemplo, en la industria de la computación) no parecen compadecerse con el peligro visualizado por los defensores de la regulación.

En segundo término, porque existen soluciones más automáticas para enfrentar los problemas de "inconsistencia intertemporal". Un ejemplo son las desgravaciones fiscales a la inversión que reducen la exposición del inversor inicial<sup>32</sup>.

En tercer lugar, si una industria ya instalada presenta características de monopolio natural en el sentido tradicional de costos decrecientes, es innecesario protegerla con barreras legales a la entrada porque existe una traba natural<sup>33</sup>.

Estos puntos simplemente demuestran que la regulación pública en lugar de la regulación privada vía contratos de largo plazo, también es una alternativa imperfecta. Si se tiene en cuenta que la provisión directa por parte de empresas públicas también presenta numerosos inconvenientes, puede concluirse que la solución más efectiva dependerá de las condiciones de cada mercado en particular y del marco institucional de cada país.

b) Barreras a la entrada y competencia ruinosa

La literatura sobre oligopolios ha contemplado el problema de las barreras a la entrada, aún en aquellos mercados que no presentan características de monopolio natural. Ante la presencia de estas barreras los oligopolistas podrían adoptar prácticas de mercado perjudiciales para los consumidores.

Las primeras teorías de oligopolio (Cournot y Bertrand) estudian el equilibrio final en presencia de duopolio ante distintos supuestos<sup>34</sup>. Sin embargo, ambas teorías adoptan un supuesto crucial: se supone que existe la barrera a la entrada de nuevos oferentes. Asimismo, enfrentan algunos problemas lógicos porque aún cuando cada duopolista tiene una gran información (en particular conoce su demanda y la del otro) se equivoca sistemáticamente sobre la cantidad (o precio) del otro duopolista, excepto en el equilibrio<sup>35</sup>.

La teoría de Stackelberg, al igual que las de Cournot y Bertrand, supone que existe el oligopolio y se dedica a observar cómo se fijarán los precios dada la estructura de mercado.

Por lo tanto, la teoría ha ido evolucionando para determinar cómo las firmas privadas que ya operan en un mercado en particular pueden imponer barreras a la entrada de nuevos competidores y obtener

32. Concretamente, permitir que la inversión sea deducible como gasto a los fines del impuesto a las ganancias, significa que el gobierno se vuelve un "socio" del inversor privado al reducir sus impuestos hoy a cambio de un mayor flujo de impuestos futuros, como consecuencia de la menor amortización que resulta del "adelanto" de la deducción de la inversión al primer periodo. Para una explicación detallada de estos conceptos ver Harberger (1980).

33. Ver por ejemplo Roth (1986) y Vickers y Yarrow (1985).

34. En Cournot el ajuste se efectúa vía cantidades, en Bertrand vía precios.

35. Ver Mc Bee (1971).

beneficios extraordinarios. De ser éste el caso, se argumenta que el Estado debería intervenir para asegurar el interés de los consumidores, modificando la estructura de mercado endógenamente determinada por los oligopolistas.

Las barreras a la entrada más frecuentemente citadas en la literatura son los gastos en publicidad, las fuertes inversiones de capital y los precios predatorios (dumping). En todos estos casos se analiza cómo la firma que ya está en el mercado puede hacer no rentable la entrada de los competidores potenciales, ya sea por la magnitud de los fondos necesarios para afrontar una campaña publicitaria masiva o importantes gastos de capital, o atomizándolos vía la amenaza de una guerra de precios.

En este contexto puede mencionarse al postulado Bain-Sylos<sup>36</sup> donde la firma que opera en el mercado anuncia que si entra un competidor mantendrá la producción, forzando los precios a la baja. Sin embargo, el problema fundamental de esta teoría<sup>37</sup> es que, ex-post la entrada, la mejor estrategia para la firma existente es actuar exactamente al revés de su anuncio ex-ante. Por lo tanto las teorías modernas del oligopolio se basan en el supuesto de que la firma existente compromete una erogación (commitment) que hace que su mejor estrategia ex-post sea concretar la guerra de precios<sup>38</sup>.

Existen dos caminos alternativos para lograr que los competidores potenciales visualicen una entrada al mercado costosa: las inversiones específicas y tener una "reputación de hacer guerra de precios".

En el primer caso, si la firma existente hace una inversión irreversible (hundida) previo a la entrada de los competidores potenciales, estos perciben que en caso de entrar, quien actualmente opera en el mercado puede sobrevivir cobrando sólo los costos variables de producción y esa estrategia es óptima ex-post porque sólo necesita recuperar esos costos no hundidos para seguir en el mercado. Por su parte, el competidor potencial, ex-ante la entrada, debe obtener también una rentabilidad esperada sobre el capital que debe hundir para entrar en el negocio. Esta diferencial de costos inhibe la competencia.

En el segundo caso, un monopolista que actúe en varios mercados, puede obtener una reputación que impida la entrada en todos ellos, si hace una guerra de precios a quienes entren en alguno de sus mercados<sup>39</sup>.

El primer ejemplo tiene una clara relación con las industrias de servicio público donde hay fuertes inversiones hundidas. Sin embargo, se ha tratado de generalizar a otras actividades y es aquí donde pierde sustento.

Por ejemplo, Dixit (1982) ha señalado que la inversión irreversible es un costo de eficiencia adicional a la tradicional pérdida de bienestar originada por los precios monopolísticos. Este argumento es falaz porque si dicha inversión no tiene algún beneficio para el consumidor, el competidor potencial desplazará del mercado a la firma existente haciendo una inversión irreversible que si sea valorada por los consumidores, y que le permita quedarse como único proveedor.

Paralelamente, las erogaciones de capital que servirían como barrera a la entrada deben tener una baja tasa de depreciación. En caso contrario la barrera desaparece rápidamente con el tiempo al reducirse la vigencia de la inversión inicial. Esto descalifica gran parte de los gastos de publicidad como elementos eficientes para constituir una barrera, en particular todos aquellos que no estén relacionados al lanzamiento de nuevos productos<sup>40</sup>.

Finalmente, las grandes erogaciones de capital son también criticables como barrera a la entrada. La pregunta clave es por qué los competidores potenciales no tienen acceso a una financiación equivalente a la obtenida por la firma existente. En la medida que los créditos "preferenciales" sean la consecuencia de una reputación de buen pagador u otras condiciones objetivas, en realidad la empresa que ya opera en el mercado es más eficiente<sup>41</sup>.

36. Ver Bain (1956) y Modigliani (1958).

37. Ver Dixit (1982).

38. Ver Salop (1979) y Dixit (1982) y las referencias allí citadas.

39. Ver Kreps y Wilson (1982) y Milgrom y Roberts (1982).

40. La función procompetitiva de la publicidad al mejorar la información en el mercado ha sido destacada por varios autores. (Ver por ejemplo Nelson (1974) y Demsetz (1982). Para algunos resultados empíricos ver Demsetz (1979) y Kirshy (1981). Esto relativiza aún más la interpretación anticompetitiva mencionada en el texto.

41. Nuevamente, si se considera que hay imperfecciones en el mercado financiero una solución más adecuada puede instrumentarse con créditos especiales y no mediante regulaciones al mercado del producto final. Para una discusión de las diferencias en términos de eficiencia de gravar (subsidiar) a los insolvos o al bien final ver Carlton (1979)

El concepto de barreras a la entrada y precios predatorios ha sido recientemente cuestionado por Demsetz (1982).

En primer lugar, se señala que los consumidores pueden tener un interés en algunas barreras. Por ejemplo, las patentes son una clara traba a la entrada, pero se justifican en la necesidad de asegurar al inventor el retorno de su inversión, evitando el típico "free-riding" que significa esperar que otro afronte los gastos para luego copiarle esta nueva técnica. Si no se estableciera ese derecho al inventor inicial se desalentaría la actividad de investigación y desarrollo<sup>42</sup> y por lo tanto se perjudicaría a los consumidores futuros que tendrían menor diversidad de bienes<sup>43</sup>.

En segundo término, los derechos de propiedad, necesarios para el funcionamiento de una economía de mercado, no son otra cosa que una barrera a la entrada a determinadas actividades. Obviamente, una eliminación total de las "barreras", haría imposible el libre mercado<sup>44</sup>.

En tercer lugar, los consumidores confían en la reputación de las firmas y en el buen trato a lo largo de los años con desempeños y calidades adecuados. Esta reputación es obviamente una barrera a la entrada, pero es indispensable para asegurar la calidad en la provisión de bienes; en caso contrario, quienes engañen a los consumidores proveyendo una mercadería de calidad inferior a la pactada no enfrentarían costo alguno (la pérdida de su reputación)<sup>45</sup>.

En resumen, las verdaderas barreras a la entrada son la información imperfecta y la reputación e inversiones específicas, aunque estas últimas actúan como garantía a la otra parte contratante (consumidores u otras firmas) de que hay algo que perder en caso de no cumplir lo pactado. Por ello, aquellos gastos como la publicidad (que en alguna medida proporcionan información), difícilmente puedan catalogarse como una barrera a la entrada.

Con respecto a la guerra de precios, Demsetz (1982) argumenta que no existe forma práctica de distinguir una reducción de precios ocasionada por una mayor competencia, de aquella destinada a obtener un poder monopólico, ex-post la salida de los perdedores en la guerra de tarifas<sup>46</sup>.

Por lo tanto, si se establecen restricciones a las rebajas de precios se puede eliminar la competencia. Por ello, la regulación puede ser conveniente, pero sólo después de la aparición del monopolio; conclusión que se ve avalada porque los consumidores se benefician durante la guerra de precios.<sup>47</sup>

### c) La teoría de los mercados disputables ("contestable markets").

La teoría de los mercados disputables avala las conclusiones obtenidas en el análisis anterior. Se ha argumentado<sup>48</sup> que si los costos de entrada y salida al mercado son inexistentes, la entrada de competidores potenciales "disciplina" al único proveedor impidiéndole cobrar precios superiores a los de competencia. En caso contrario, firmas del tipo golpe y corra (hit-and-run) entrarían en el mercado si existen beneficios extraordinarios y luego de la reducción en los precios, saldrían sin enfrentar costos significativos<sup>49</sup>. Nuevamente se observa que las inversiones

y Wisecarver (1974).

42. Sin embargo, Hirshleifer (1971) ha argumentado que existe un incentivo natural a inventar como consecuencia de la ganancia pecuniaria que puede hacer el inventor por la superioridad de información, previo a la difusión de su hallazgo.

43. Nótese que este ejemplo es diferente del caso anteriormente señalado en la discusión sobre las agencias reguladoras. Goldberg (1974) postula que es necesario proteger al inventor inicial de la competencia futura y en este caso no se visualiza ningún problema de "free-ride" como en el ejemplo de los inventos. El competidor futuro entraría al mercado porque puede adoptar una tecnología más eficiente, no porque ha copiado la de la firma existente.

44. Un buen ejemplo "no tradicional" de la importancia de los derechos de propiedad puede encontrarse en Cáceres Cano (1986).

45. Sobre este punto ver Klein y Leffler (1981).

46. Es importante mencionar que tradicionalmente se sostiene que el dumping significa vender por debajo de los costos. Esta es una crítica falaz. Nunca nadie vende a precios menores a sus costos relevantes. Quien hace dumping está "invirtiendo" para obtener mayores beneficios en el futuro, en caso de poder retener el poder monopólico.

47. En realidad, como señala Tullock (1984), el problema de precios predatorios no se soluciona fijando precios mínimos -el instrumento generalmente propuesto por las empresas- sino abriendo el mercado a la competencia, con precios máximos para salvaguardar los intereses de los consumidores.

48. Ver Baumol (1982).

49. Para una visión crítica de esta teoría ver Brock (1983) y Shepperd (1984). Vickers y Yarrow (1985) también puntualizan algunos problemas en el planteo teórico, en particular, uno de los supuestos implica que la firma nueva

específicas de envergadura dificultan la obtención de esta disputabilidad de los mercados.

## 2. Evidencia empírica

El propósito de esta sección es revisar la evidencia empírica mundial con el objeto de establecer la relevancia práctica de los distintos puntos teóricos discutidos previamente. En esta revisión se discute en mayor detalle el caso norteamericano. Esto no es casual. Estados Unidos, en general ha recurrido a la solución privada con regulaciones para resolver los problemas de monopolio natural, competencia ruinosa, etc., mientras que otros países han optado, en particular para el caso de los llamados servicios públicos, por la provisión directa a través de empresas del Estado. Sin embargo, en el texto se hace referencia a la experiencia de otros países cuando ello permite obtener conclusiones sobre la relevancia de los aspectos teóricos aquí considerados, a la luz de lo que realmente ocurre en la práctica.

Para comprender la importancia relativa de los distintos argumentos que llevan a la intervención gubernamental se ha procedido a ordenar la información según el origen de la regulación y las razones que dieron lugar a la desregulación, para posteriormente evaluar los resultados de ambas políticas.

### a) Causas de la regulación

La historia de la economía norteamericana permite descubrir tres olas reguladoras<sup>50</sup>: una primera a fines del siglo pasado y principios del actual cuando se aprueban la Sherman Act y la Clayton Act, pilares de la legislación antitrust, y se crean varias agencias reguladoras (la ICC en 1887 (Interstate Commerce Commission), la FTC en 1914 (Federal Trade Commission)); una segunda luego de la crisis del 30 caracterizada por imponer normas que afectarían precios e ingresos y la estabilidad de los mercados; y una tercera que comenzó en la década del 60 y continúa en la del 80, que enfatiza la regulación social (seguridad y salubridad en el empleo, contaminación ambiental, etc.) y por lo tanto es común a todas las actividades económicas.

Aún a pesar de la reciente política de desregulación iniciada en Estados Unidos a partir de la década del 70, se sostiene que habrá una cuarta ola reguladora<sup>51</sup>, simplemente porque hay una demanda por regulación, ya que existe evidencia de que en muchas ocasiones las propias empresas reguladas son quienes se benefician con la restricción gubernamental y han apoyado su creación.

#### i) Regulación alentada por las empresas privadas

En este sentido, pueden citarse los siguientes ejemplos:

##### • Telecomunicaciones.

American Telephone and Telegraph Company (ATT) dominaba el mercado telefónico norteamericano a fines del siglo pasado como consecuencia de la vigencia de las patentes obtenidas por Bell. Al caducar estas patentes, se crea un entorno competitivo que condujo a un veloz crecimiento en el número de teléfonos instalados (27% anual), la participación de ATT en el mercado cae de 100% en 1893 a 51% en 1907 y su tasa de beneficio de 40% anual a 8% en ese mismo lapso<sup>52</sup>.

En este contexto, ATT comienza a comprar compañías pequeñas e inicia una campaña en favor de la regulación que finalmente fue establecida por las agencias gubernamentales a cargo del servicio telefónico, quienes aceptaron una estructura de mercado con una firma dominante titular del servicio de larga distancia, y algunas firmas privadas pequeñas además de la propia ATT en el área local.

Si bien no existían barreras a la entrada de otras empresas al mercado de larga distancia, las acciones de la Federal Communication Commission (FCC) de hecho la dificultaban al tratar de mantener el status-quo vigente<sup>53</sup>. Paulatinamente se fue flexibilizando esta

debe establecerse completamente en el mercado antes de que la empresa existente reaccione y trate de forzarla a no entrar.

50. Ver Yandle (1986) y Weiss (1986).

51. Ver por ejemplo Yandle (1986).

52. Ver Roth (1987).

53. Un ejemplo de este comportamiento de la FCC es el siguiente. Con el advenimiento de la tecnología de microonda luego de la Segunda Guerra Mundial, se facilitaba la entrada al mercado de larga distancia. Sin embargo, la FCC daba licencias para operar con microondas sólo si se era transportador común (common-carrier) y paralelamente las compañías locales de ATT estaban obligadas a interconectar únicamente a las grandes compañías televisivas. Por lo tanto, un competidor de ATT en el tráfico de larga distancia debía tener sus propios sistemas de distribución locales, porque las subsidiarias de ATT podían rehusarse a conectar las llamadas con otra ciudad, y también un sistema de interconexión completo, porque ningún consumidor quiere tener más de un teléfono para comunicarse con dis-

política hasta llegar a la disolución de ATT en 1982.

. Transporte ferroviario

A fines del siglo pasado, alentado por la presencia de subsidios del gobierno norteamericano, existía un gran número de compañías privadas en el mercado ferroviario<sup>54</sup>. La competencia via precios era importante y la propia industria comienza a favorecer la regulación del mercado aduciendo los peligros de la competencia ruinosa y señalando la presencia de economías de escala en la producción.

Estudios posteriores destacan que no había evidencia de tales economías de escala que condujeran a una guerra de precios que resultara en un solo proveedor monopolístico. Según Moore (1986-a), la regulación fue consecuencia de las acciones de los grupos de presión, y este control gubernamental fue extendido posteriormente al transporte automotor de carga y pasajeros para evitar la competencia que estos podrían efectuarle al ferrocarril.

. Transporte aerocomercial

La regulación al transporte aerocomercial interestatal de cabotaje<sup>55</sup> en Estados Unidos se inicia en la década del 20 y se concreta luego de la gran depresión<sup>56</sup>, ante el escepticismo predominante respecto de las posibilidades del mercado libre para obtener resultados exitosos, más específicamente con el objetivo de evitar la competencia ruinosa.

Al iniciarse la desregulación del sector en la década del 70 las aerolíneas que operaban en el tráfico local se opusieron a la modificación del status-quo alegando la posibilidad (y los inconvenientes) de la competencia "ruinosa".

. Transporte automotor

Como fuera señalado anteriormente, el transporte automotor en Estados Unidos fue regulado para evitar la competencia al ferrocarril. Al iniciarse el proceso de desregulación a fines de la década del 70, las compañías existentes se opusieron a la modificación en el status-quo<sup>57</sup>.

. Televisión por Cable

El desarrollo de la televisión por cable fue demorado durante años por las acciones de la FCC<sup>58</sup>. En sus comienzos, porque se autorizaba la televisión por cable sólo si se cumplían determinadas condiciones técnicas<sup>59</sup>; luego, porque las restricciones que la FCC imponía al mercado de televisión por cable se explicarían por la presión de las grandes compañías televisivas.

. Sistema financiero

El sistema financiero norteamericano estuvo regulado desde sus comienzos. El Estado Federal norteamericano y los Estados locales concedían licencias para operar en esta actividad.

Todavía hoy existen restricciones serias para instalar sucursales y previo a la desregulación existían controles sobre tasas de interés y sobre las decisiones de inversión de los activos bancarios<sup>60</sup>.

Las razones fundamentales de estas restricciones eran el temor a la competencia ruinosa y a las corridas generalizadas, el deseo de evitar acciones predatorias que podrían imponer los grandes bancos nacionales y un objetivo redistributivo para los préstamos con tasa de interés regulada. En particular, la presión de los bancos locales sobre las autoridades de su Estado, explica la vigencia de fuertes restricciones sobre la instalación de sucursales<sup>61</sup> y la presencia de

líneas áreas de la ciudad o con otras regiones. recién en 1959 la FCC flexibilizó esta política y ello llevó a ATT a reducir los precios en los mercados donde el peligro de competencia era mayor. Ver Brock (1986).

54. Moore (1986-a) señala que en 1880 había 20 compañías diferentes operando entre Atlanta y Saint Louis.

55. El tráfico internacional se encuentra regulado por convenios internacionales entre países y por acuerdos entre las aerolíneas.

56. Ver Kaplan (1986).

57. Ver Moore (1986-a).

58. Ver Owen y Gottlieb (1986).

59. Básicamente, los nuevos canales se autorizaban en la frecuencia UHF y no en la VHF existente y esto significa un servicio de peor calidad y restricciones para llegar a los usuarios porque la mayoría de los televisores no contaban con la frecuencia UHF.

60. Ver Pyle (1986) y White (1986).

61. En 1983 todavía existían nueve estados que prohibían a los bancos tener sucursales y otros veinte que imponían severas restricciones.

controles regionales.

. Otros ejemplos

Yandle (1986) cita otros ejemplos de regulaciones que beneficiaron a las empresas privadas: la regulación a las empresas eléctricas fue buscada por las propias firmas y aparentemente las habría beneficiado; en Inglaterra los dueños de empresas capital intensivas favorecieron la imposición de controles sobre el trabajo de menores y obtuvieron mayores beneficios con esos límites; y las regulaciones ambientales y de seguridad de los 70 hicieron aumentar el precio de algunas industrias textiles y de cobre<sup>62</sup>.

ii) Argumentos económicos

Los argumentos económicos han jugado un rol en el proceso descrito en el punto anterior. Por ejemplo, tanto en la regulación de las telecomunicaciones y del sistema financiero, como en la desregulación de las aerolíneas y del transporte automotor, los problemas de la competencia ruinosos eran aceptados por una parte de la literatura económica; el peligro de dumping justificó en parte las regulaciones al sistema financiero, el temor al monopolio natural tuvo alguna relevancia en el caso telefónico y en el sistema eléctrico, tanto en Estados Unidos como en otros países occidentales; y la presión de los consumidores estuvo presente en el proceso de regulación del transporte ferroviario -porque las localidades donde no competían varias empresas pagaban precios superiores- y fue crucial en la regulación de precios en boca de pozo del gas natural, que se origina en la década del 50 luego de que varias ciudades ganaran un juicio antitrust a una firma titular de un gasoducto<sup>63</sup>.

Sin embargo, la evidencia empírica descrita hasta aquí es consistente con la presión de las propias empresas reguladas que en general fueron convalidadas por las agencias reguladoras o por motivos de política económica general, sin un análisis económico que justificara las restricciones gubernamentales. Ejemplos de esta situación son: la ausencia de economías de escala en el transporte ferroviario a principios de siglo destacada por Moore (1986-a)<sup>64</sup>, la inexistencia de estudios económicos de la FCC que evaluarán la situación de ATT en el mercado telefónico señalada por Brock (1986), los controles de precios de gas natural y petróleo y de tasa de interés que llevaron a cortes de suministro, mayores importaciones y pérdida de depósitos respectivamente, la ausencia, casi absoluta, de tarificación eléctrica que discriminara entre pico y valle hasta principios de la década actual señalada por Acton (1982), etc..

En los puntos que siguen puede corroborarse esta tendencia.

#### b) Problemas de la regulación y resultados de la desregulación

El cambio acaecido en los Estados Unidos en los 70 tuvo varios participantes: hombres de negocio que debían cumplir numerosos requisitos gubernamentales y que veían que las regulaciones les impedían desarrollar sus actividades en algunos mercados, economistas que analizaron los problemas anticompetitivos de la regulación y sus efectos sobre los costos, y el gradual convencimiento de la sociedad de la posibilidad de captura de la agencia por parte de las firmas reguladas, junto a resultados "perversos" del proceso regulatorio. En esta sección se discuten los problemas más serios de algunos instrumentos tradicionalmente utilizados para regular una actividad, para luego presentar la política desregulatoria iniciada recientemente en el mundo occidental.

i) Los controles de precios

Los controles de precios a un determinado sector han sido utilizados frecuentemente como instrumento regulador. Los ejemplos que siguen intentan demostrar los resultados de esta política para el caso de algunos sectores seleccionados.

. Los hidrocarburos en Estados Unidos

La industria de hidrocarburos comprende varias etapas: la producción conjunta de petróleo y gas natural, el transporte por gasoductos troncales desde las zonas productoras hasta las ciudades consumidoras, la distribución secundaria del fluido gaseoso, la refinación de petróleo y su posterior comercialización.

El precio de venta del gas natural de las compañías transportistas a las distribuidoras finales ha sido regulado en Estados Unidos en base al esquema tradicional aplicado a los servicios públicos. Sin embargo, en el caso del gas natural, el resultado de un fallo

62. Este resultado para las industrias textiles ha sido cuestionado por Hughes et. al. (1986).

63. Ver Braeutigam y Hubbard (1986).

64. Keeler (1974) sostiene que la solución de mercado es posible en el transporte ferroviario; el problema de las economías de escala no sería tan relevante.

judicial antitrust ante la demanda de algunas ciudades consumidoras a una compañía titular de un gasoducto, llevó al gobierno federal a controlar los precios en boca de pozo del gas natural, criterio extendido al petróleo crudo.

En un principio se quiso replicar el esquema de regulación tradicional por tasa de retorno, pero ello exigía un control pozo por pozo que convenció a la agencia reguladora de la imposibilidad de cumplir con ese propósito<sup>65</sup>. Por ello se establecieron regulaciones generales que en la década del 70 distinguían entre gas viejo y gas nuevo, con el objeto de evitar beneficios extraordinarios al productor. Un criterio similar se aplicó para el petróleo. Sin embargo, este esquema alienta una ineficiente asignación de recursos al distorsionar el incentivo marginal a producir, generando un costo social que para el caso del petróleo ha sido estimado en más de 4600 millones de dólares para el año 1980<sup>66</sup>.

Asimismo, en el caso de los controles del precio en boca de pozo del gas natural aparecieron numerosos problemas que llevaron a su paulatina eliminación. En primer lugar, con el advenimiento de la crisis del petróleo y la lentitud de la agencia reguladora para ajustar los precios del gas (sustituto cercano), se observó una caída importante en las nuevas reservas destinadas a abastecer las ventas intraestatales que resultaron en cortes del suministro<sup>67</sup>.

Paralelamente, las compañías transportistas ante la imposibilidad de reconocerle precios mayores a los productores debido al control gubernamental, comienzan a competir vía otros medios. Por ejemplo, se aseguraba al productor un porcentaje de compra mínimo independientemente de lo que ocurriera en el mercado<sup>68</sup>. Al producirse la caída en los precios del petróleo, este compromiso de compras mínimas a un precio predeterminado pospuso las reducciones de precios a los usuarios y generó a estas firmas serios problemas financieros. Puede observarse aquí, que debido a los errores en la política se frenaron las subas de precios cuando el mercado indicaba el encarecimiento relativo de los hidrocarburos y se postergó su reducción, cuando estos se abarataron, generando primero cortes de suministro y luego insatisfacción en los consumidores ante la demorada disminución de las tarifas, y problemas financieros a los transportistas.

El sistema financiero en Estados Unidos

Si bien la actividad financiera fue regulada desde sus comienzos, los controles más ferreos se imponen a partir de la crisis del 30. En particular, en este punto interesa discutir el control sobre tasas de interés.

El objetivo fundamental de ese control era evitar la competencia entre los bancos vía mayores tasas a sus ahorristas que llevaría a inversiones más riesgosas aumentando el peligro de quiebras generalizadas. Sin embargo, la creciente tasa de inflación obligó a las instituciones financieras a competir en otras dimensiones (por ejemplo, regalos a los clientes) que además de su ineficiencia no pudieron detener la pérdida de depósitos.

Paulatinamente se fue revirtiendo esta política y aún cuando todavía hoy subsisten importantes restricciones (a la instalación de sucursales, prohibición de pagar intereses en cuenta corriente a las empresas, restricciones a la entrada y limitaciones para efectuar negocios no bancarios) la autorización para pagar intereses en cuenta corriente a los individuos y la facultad de prestar a tasa de interés variable y la mayor flexibilidad en las restricciones generales sobre inversiones, sucursales y entrada al mercado, han permitido detener la fuga de depósitos<sup>69</sup>.

El transporte aerocomercial en Estados Unidos

Al igual que en los dos ejemplos citados previamente, la imposibilidad de competir vía precios alentó la competencia en otras

65. Braeutigan y Hubbard (1986) señalan que en seis años la comisión había acumulado más de once mil esquemas tarifarios y más de treinta y tres mil esquemas suplementarios para atender los casos de algo más de tres mil productoras independientes. Este ejemplo demuestra en parte los problemas prácticos que pueden existir para concretar en la práctica, lo que en los papeles aparece como un simple ejercicio.

66. Ver Hubbard y Weiner (1986) y las referencias allí citadas.

67. Las ventas dentro de cada Estado no estaban reguladas por el Estado Federal. Por lo tanto, la inversión en exploración se destinó a abastecer el mercado interestatal.

68. Estos acuerdos eran frecuentes en la industria gasífera como medio de asignar el riesgo entre productores y transportistas. Con el desfasaje de precios los transportistas elevaron los porcentajes asegurados aumentando su exposición al riesgo de fluctuaciones en la demanda.

69. Pyle (1986) argumenta que todavía no se ha racionalizado el sector. Comparando con los resultados de la desregulación del mercado de capitales en 1975 que resultó en drásticas reducciones en las comisiones de intermediación y en el empleo y número de oficinas prestando este servicio, el empleo en el sistema financiero se mantiene estable luego de la desregulación parcial y el número de entidades por habitante aumentó.

dimensiones (servicios de a bordo, mayor frecuencia de vuelos con menores porcentajes de ocupación, etc.)<sup>70</sup>.

La ineficiencia de este sistema se puso en evidencia al desregularse el transporte aéreo a fines de la década del 70.

Las telecomunicaciones en el Reino Unido

La flexibilización en las regulaciones a las telecomunicaciones en el Reino Unido culminan en la privatización del 51% y de las acciones de British Telecom (B.T.) en 1984. Además de autorizar la concesión a otro transportista de larga distancia (Mercury) y la competencia en el mercado de equipos telefónicos, se implementó una regulación sobre los precios finales de BT para evitar que pudiera usufructuar su poder de firma dominante en el mercado<sup>71</sup>.

A diferencia del criterio generalizado para el caso de los servicios públicos que es la regulación de la tasa de retorno, y para evitar los problemas que genera ese mecanismo, se optó por controlar los precios al público de las llamadas locales y troncales (55% de la facturación de la empresa) permitiendo a BT incrementar sus tarifas de acuerdo a la evolución del índice de precios mayoristas menos un x% anual (la llamada "RPI-x fórmula"). Este criterio fue posteriormente extendido al caso de British Gas y a los aeropuertos, transformándose en una de las características distintivas de la política regulatoria del gobierno inglés para los monopolios naturales<sup>72</sup>.

Este esquema, que en alguna medida se relaciona a la regulación contractual a la Demsetz, pero obviando el proceso licitatorio, ha sido criticado por diversos autores.

Por ejemplo, Vickers y Yarrow (1985) han argumentado que:

1) La fórmula RPI-x no es una restricción efectiva sobre el comportamiento de la empresa teniendo en cuenta el ritmo de avance tecnológico en el sector.

2) El quantum de x se negoció con B.T. cuando en realidad debió establecerse en base a standards internacionales.

3) Si x se determina en función de los costos de BT, en realidad el esquema es similar a una regulación por tasa de retorno y en particular si las tarifas autorizadas por la fórmula dependen de los costos, se reduce el incentivo a minimizar las erogaciones de la firma.

En realidad, hay cierta evidencia sobre el pensamiento del gobierno inglés que permite concluir que los funcionarios británicos entienden que existe la posibilidad de competencia en el mercado telefónico y que la fórmula RPI-x es un arreglo irrelevante que sólo permite una mejor transición política<sup>73</sup>.

ii) Las acciones de la agencia reguladora

En la revisión de la teoría se mencionó la posibilidad de captura de la agencia por parte de las empresas reguladas. Un ejemplo de este fenómeno es la evidencia, bastante generalizada, de lobbies empresarios detrás de muchos controles gubernamentales. Idealmente la comisión reguladora debería representar a los consumidores<sup>74</sup> y en alguna medida tratar de asegurar una prestación estable de los servicios y esto no parece haberse observado en la práctica. Otros ejemplos claros de este fenómeno se encuentran en la revisión de los resultados obtenidos con la desregulación.

En el caso del transporte aéreo y automotor de cargas en Estados Unidos, las tarifas se redujeron en moneda constante y se observó, al flexibilizarse las normas de entrada al mercado, una declinación marcada en el precio de transferencia de las licencias necesarias para operar en el tráfico automotor<sup>75</sup>. Este proceso fue acompañado por un aumento en los factores de ocupación y un crecimiento del volumen de tráfico. Ambos elementos demostrarían un claro sesgo de la desregulación a favor de los consumidores.

La experiencia del mercado telefónico norteamericano a principios

70. Ver por ejemplo Douglas y Miller (1974) y Kaplan (1986). Posner (1975) argumenta que este proceso competitivo es un clásico ejemplo de la búsqueda de rentas (rent-seeking) que conduce a una ineficiencia adicional a los tradicionales triángulos, al alentarse el desperdicio de recursos para obtener una porción de la renta extraordinaria.

71. Ver Clementi (1985) y Pirie (1985).

72. En el caso de British Telecom, x fue fijado en 3% anual, en el de British Gas en 2% y para la British Airport Authority en 1%. Ver Beesley (1987).

73. Aquí es importante destacar que aún en el servicio domiciliario existe la posibilidad de la competencia del cable, y que la adopción de una solución competitiva en el caso inglés hubiera requerido una mayor flexibilidad a la entrada de firmas en el mercado de larga distancia, que estará bloqueada hasta 1990.

74. Recuérdese el supuesto de defensor del bien común en Goldberg (1976).

75. Ver Moore (1986-a) y 1986(b) y Kaplan (1986).

de siglo y la de la televisión por cable también corroboran una correlación positiva entre un mayor desarrollo del servicio y un contexto con menores controles gubernamentales. Similarmente, los ahorristas se beneficiaron con la mayor flexibilidad intraducida en la actividad financiera.

Por otra parte, existen otros indicios que demuestran la presencia de problemas en la gestión de las agencias. Por ejemplo, Brock (1986) señala las dificultades existentes para definir la base tarifaria de ATT sobre la cual calcular la rentabilidad, que culminó con un control ad-hoc que sólo intentaba mantener el statu-quo y evitar serias discriminaciones de precios. Este esquema favorable a la empresa regulada se fue resquebrajando al compás de varias decisiones judiciales, que convencieron a la agencia de la necesidad de permitir una mayor competencia.

Viscusi (1986) destaca que en las regulaciones sobre condiciones de salubridad y seguridad laboral existen dos riesgos a tener en cuenta: los accidentes laborales y las consecuencias sobre la salud de los obreros. La primera, al ser más fácilmente observable parece ser adecuadamente atendida por el mercado a través de diferenciales de salarios; no así la segunda porque sus efectos pueden diferirse por varios años. Por lo tanto, la comisión reguladora debería concentrar sus esfuerzos en dictar normas sobre salubridad y dedicar menos tiempo a las condiciones de seguridad que parecen estar mejor cubiertas por el mercado. Sin embargo, la situación es exactamente al revés. Esto no es sorprendente, los controles para prevenir accidentes son más visibles que aquellos destinados a -por ejemplo- reducir la emisión en el ambiente de trabajo de elementos perjudiciales para la salud; por lo tanto la agencia aparece en la "superficie" realizando una "eficiente" asignación de su presupuesto.

Asimismo, tanto en regulaciones sobre la actividad laboral como en aquellas destinadas a controlar la contaminación ambiental, las agencias en Estados Unidos se han preocupado por establecer standards basados en la tecnología, sin considerar los costos. Este comportamiento también demuestra que los reguladores no siempre contemplan el bienestar global de la comunidad. Más adelante, al discutirse las regulaciones sociales destinadas a solucionar problemas de externalidades, bienes públicos, etc. se profundiza en estos aspectos.

Otro ejemplo de las dificultades de obtener en la práctica los resultados teóricos que esperan los agentes reguladores en sus despachos, es descrito por Brock (1986).

Como fuera mencionado previamente, al permitirse la entrada de competidores en los corredores de larga distancia, ATT comenzó a rebajar los precios en las zonas donde el peligro de competencia era mayor. Las firmas nuevas alegaron que ATT estaba haciendo dumping, mientras que ésta sostenía que al permitirse la entrada en algunas etapas del servicio, debía eliminar los subsidios cruzados (que claramente existían del tráfico de larga distancia a las llamadas locales) para ajustarse a las nuevas condiciones competitivas.

La FCC luego de varios años de estudio para medir si las reducciones de precios eran predatorias o resultado de presiones competitivas obtuvo resultados inconsistentes con la lógica económica, sin llegar a una conclusión definitiva. Este ejemplo validaría el análisis teórico de Demsetz (1982) respecto de la imposibilidad de distinguir si una baja de precios está originada en un intento de dumping o en la reacción ante la competencia.

Esta evidencia empírica parece mostrar que la captura de las agencias abundó en la experiencia norteamericana, que éstas no siempre persiguen el "bienestar social" como presuponen quienes avalan la regulación y que la realidad es mucho más compleja que los desarrollos teóricos e incluso puede llevar a importantes esfuerzos que no permitan obtener resultados concluyentes.

### iii) La política desregulatoria - Orígenes e instrumentación

En los distintos ejemplos descriptos en las secciones precedentes pudo observarse que la desregulación tuvo orígenes diversos dependiendo del sector. Sin embargo, pueden encontrarse algunos aspectos comunes.

#### • La voluntad política.

La voluntad de la autoridad política para reformar el marco institucional respecto de la intervención del Estado en la economía ha sido particularmente importante en Gran Bretaña. En particular, la privatización de empresas públicas de gran tamaño fue iniciada a pesar de la oposición del partido laborista y de los sindicatos; y se buscó el apoyo popular por medio de la difusión de la propiedad entre los habitantes<sup>76</sup>, ofreciendo condiciones preferenciales a los

76. Soognaniglio (1987) destaca el objetivo político de forjar una clase media sólida en los gobiernos de Thatcher y Chirac.

pequeños inversores y limitando el porcentaje del capital accionario que puede poseer un sólo titular.

El caso norteamericano a favor de la desregulación se inicia durante la presidencia de Nixon y continúa con los presidentes Carter y Reagan, contando con el aval de cinco congresos diferentes<sup>77</sup>.

El ejemplo de España y Francia revela una alta dosis de pragmatismo ante la difícil situación del erario público. En el país galo, cuatro años después de completarse un importante proceso de estatización de la banca, se inicia en 1986 un programa de privatización del sistema financiero que prevé incluir a los tres bancos más importantes de Francia. Este cambio ha ido acompañado de una mayor flexibilidad en la política de suspensión de obreros y en las regulaciones laborales en general<sup>78</sup>.

En España, luego de la nacionalización del grupo Rumasa, el gobierno decidió reprivatizar todas las empresas de este holding (el más grande del país) cumpliendo con este cometido en dos años, demostrando que el objetivo final no era estatista, sino que intentaba evitar un perjuicio serio que se originaba en la precaria situación de Rumasa que a juicio de la autoridad política, realizaba operaciones ilegales.

Este sin embargo, no ha sido el único avance desregulatorio del gobierno español. Se eliminaron las trabas a la inversión extranjera, permitiendo la libre entrada de capitales exigiendo únicamente la anotación en un registro estadístico<sup>79</sup>, se flexibilizaron las regulaciones laborales, se saneó la situación financiera de las empresas públicas y algunas de ellas fueron vendidas a empresas extranjeras (por ejemplo la SEAT a un precio simbólico), el Estado ha rehuido toda nacionalización de empresas privadas con problemas y se obligó a reducir y racionalizar a varios sectores económicos, algunos en poder del Estado y otros apoyados por el gobierno, que se entendía estaban sobreexpandidos y con pocas posibilidades de competir (construcción naval, siderurgia pesada, aceros especiales, manufacturas textiles y maquinaria eléctrica).

Es interesante destacar la nueva filosofía del gobierno español respecto de las empresas públicas. Estas compañías deben obtener beneficios, (si no pueden y es más económico venderlas que reconvertirlas deben privatizarse). Según Moral Medina (1987) no se discute si hay externalidades o rendimientos indirectos que justificarian la existencia de pérdidas porque en "España esta sería una discusión eterna y de difícil consenso final." Por lo tanto, las empresas públicas primero deben obtener beneficios y luego el Estado decide sobre quien revierten estos ingresos.

#### Regulaciones insostenibles

El proceso de desregulación en algunos sectores se vio fortalecido por el fracaso evidente de los controles gubernamentales. En el acápite anterior se observó que una causa de la política de privatización fue la precaria situación del erario público ante los crecientes déficits de las empresas del Estado. Otros ejemplos claros son el fracaso evidente de los controles de tasas de interés, que alentaron una pérdida de depósitos, la escasez de gas natural por la regulación de precios en boca de pozo, etcétera.

Asimismo, la convivencia de actividades reguladas y desreguladas dentro de un mismo sector reveló en muchos casos las ventajas de un contexto más competitivo. Por ejemplo, las menores tarifas aéreas en los vuelos dentro de California y Texas que no regulaban precios (45% más baratas para distancias similares en la década del 60) fueron un sustento importante del movimiento desregulador<sup>80</sup>. Similares conclusiones pueden obtenerse observando el mercado de gas natural, donde también los precios al por mayor eran libres en algunos Estados. De igual modo, la competencia exitosa en algunos tramos del sistema telefónico, relativizó los temores al "caos competitivo".

#### Cambio de mentalidad de la agencia reguladora

En Estados Unidos, la crítica profesional a las regulaciones fue paulatinamente escuchada por las propias agencias que ante la presión de los usuarios, empresas competidoras y fallos judiciales, fueron aceptando de mejor grado un medio más competitivo y una mayor utilización de criterios económicos en las regulaciones todavía ex-

77. Ver Okun (1986).

78. Ver Banque Paribas (1987).

79. Esto permitió incrementar las inversiones extranjeras de 4000 millones de dólares en 1985 a 11000 millones en 1987. Ver Solchaga Catalán (1987).

80. El éxito de la desregulación aérea en Estados Unidos ha inducido a los gobiernos de otros países a moverse en un sentido similar. Por ejemplo, Dunlop (1987) señala que actualmente existen diez aerolíneas distintas compitiendo entre Londres y Amsterdam y entre Londres y Estados Unidos, acompañado de una gran diversidad de tarifas.

istentes.

Cambio de la carga de la prueba  
Un importante avance en el proceso desregulatorio americano ha sido pasar la carga de la prueba a la firma existente. Dada la dificultad práctica de probar la inexistencia de efectos perjudiciales sobre la industria ya instalada, la carga de la prueba sobre la firma que quería entrar al mercado se constituía en una formidable barrera a la entrada. Por ejemplo, en 40 años de regulación en el mercado aerocomercial, ninguna nueva firma fue autorizada a operar en las líneas troncales<sup>81</sup>. Del mismo modo, la entrada de nuevas compañías de camiones era muy reducida previo a la desregulación de 1980, y en el mercado telefónico, sólo después de varias décadas se autorizó la entrada de compañías en el mercado de larga distancia en un pie de igualdad con ATT.

En estas tres actividades, la desregulación pasó la carga de la prueba a las empresas existentes permitiendo una entrada más rápida en el caso de los camiones y aerolíneas, y llevando a la disolución de ATT ante la gran cantidad de reclamos judiciales de potenciales competidores.

Otro ejemplo de estas características es la regulación a los ferrocarriles en Canadá. Existe una agencia reguladora del transporte de cargas por tren, pero las tarifas se pactan libremente entre ambas partes y los usuarios tienen el derecho de elevar su protesta ante la comisión, si consideran que la empresa ferroviaria les ha cobrado tarifas monopólicas. Heaver y Nelson (1977) destacan que en el período 1966-1976 sólo hubo una queja, revelando la posibilidad de un mercado flexible de cargas ferroviarias con regulación "ex-post".

#### iv) Resultados de la desregulación y conclusiones

##### · Mercados competitivos

Los efectos de la desregulación en Estados Unidos parecen demostrar la inconveniencia de imponer barreras a la entrada o controles de tarifas en mercados que no presentan características de monopolio natural.

En el caso del transporte de cargas, la desregulación parcial de la década del 80 permitió reducir las tarifas a los usuarios, aumentar la entrada de firmas a la industria y reducir el grado de concentración en el sector, sin desmejorar la calidad del servicio.<sup>82</sup> Se observó también un incremento en el número de quiebras, resultado que no es sorprendente al eliminarse la seguridad de un mercado relativamente cautivo con bajo riesgo empresario. La desregulación aérea que culminó en 1984 con la eliminación de la comisión reguladora (la Civil Aeronautic Board)<sup>83</sup>, obtuvo resultados similares<sup>84</sup>.

Al igual que en el caso del transporte automotor la desregulación resultó en menores tarifas promedio reales (aún a pesar del alza sustancial en los combustibles), un aumento en el tráfico, buenas condiciones de seguridad hasta mediados de la década de 1980, una eliminación de los subsidios cruzados, que aumentó en términos relativos las tarifas de corta distancia y un eficiente servicio a los usuarios con mayores porcentajes de ocupación en las aeronaves.<sup>85</sup>

Recientemente, han surgido algunos temores sobre la seguridad del servicio aéreo, pero no es evidente que la desregulación haya sido el origen de esta situación. Es cierto que la presión de la competencia forzó a las compañías a extremar las reducciones de gastos (incluidos los de seguridad), pero los mayores riesgos de colisión ("near-miss") se originarían en cuellos de botella en los aeropuertos (controlados por el Estado y que no se han desregulado) no sólo por la insuficiencia de capacidad en algunas ciudades, sino también porque la tarificación de los horarios de aterrizaje no se hace en función de los picos y valles, sino que se mantiene el procedimiento

81. La entrada se hacía a través de fusiones con las firmas existentes que tuvieran una situación financiera complicada. Ver Kaplan (1986).

82. Ver Moore (1984-a).

83. Los controles de seguridad los efectúa la Federal Aviation Agency a cargo de los aeropuertos.

84. En verdad, la política iniciada en 1978 es un caso especial de desregulación inducida por las acciones (y sus consecuencias) de la agencia reguladora. Dentro de la legislación vigente la CAB, con nuevas autoridades, permitió una mayor flexibilidad tarifaria estableciendo bandas dentro de las cuales el precio fluctuaba libremente y fundamentalmente se pasó la carga de la prueba a las firmas existentes, hecho que en la práctica permitió una importante entrada de nuevas compañías. El éxito de estas medidas ayudó en la decisión legislativa que apoyó el cambio hacia una legislación menos reguladora al relativizar los pronósticos caóticos de las aerolíneas existentes.

85. Ver Kaplan (1986) y Okun (1986). Estos resultados alentadores son corroborados por Moore (1984-b), quien sin embargo también demuestra que el tráfico aéreo no puede calificarse como un mercado disputable.

empleado durante la era de la regulación<sup>86</sup>. Debe sumarse a esto la inexperiencia de los controladores aéreos luego del famoso despido masivo del personal en 1981, por no terminar con una huelga. Sin embargo, si bien existe preocupación generalizada respecto de este problema, la opinión masiva de la sociedad norteamericana está a favor de mantener pocas regulaciones en este mercado<sup>87</sup>.

La desregulación del tráfico aéreo y del transporte automotor de cargas también presentan resultados comunes en sus efectos sobre los empleados del sector. En ambas industrias se observó una reducción en los costos laborales y en el empleo, aunque en algunos casos se ofreció a los empleados de las compañías aéreas una participación accionaria a cambio de la reducción salarial, o alternativamente se establecieron fuertes diferenciales por antigüedad para proteger a los empleados existentes.

#### Monopolios naturales

A la luz de la experiencia internacional, la presencia de monopolio natural en los servicios públicos y en otras industrias donde existen economías de escala, requiere una revalorización de este concepto teórico.

En primer lugar, el avance tecnológico ha reducido la magnitud del problema en algunos mercados. Por ejemplo, el tráfico de larga distancia en las telecomunicaciones es competitivo a partir de la aparición de las microondas y otras tecnologías modernas, que permiten la coexistencia de más de una empresa para volúmenes de tráfico no muy significativos. Similarmente, en la televisión por cable, donde se tenía la duplicación de inversiones o la presencia de una sola empresa monopolística que usufructuara las economías de escala, la evidencia empírica muestra competencia entre empresas en los límites de las zonas atendidas por ellas, e incluso la posibilidad de ofrecer más de una alternativa a los usuarios, sin que se observen sobreinversiones de significación<sup>88</sup>.

Este avance tecnológico también está expandiendo el radio de acción del libre mercado a la distribución final de telecomunicaciones. La competencia del cable y de los teléfonos celulares ponen un techo al poder monopolístico de las compañías locales telefónicas, y la regulación a grandes usuarios parece redundante dado que estos pueden evitar depender de la compañía local y conectarse directamente a alguna empresa de larga distancia, que como fuera señalado, opera en un mercado potencialmente competitivo.

Por estas razones, parece inadecuada la restricción impuesta por el gobierno británico a las compañías de larga distancia, permitiendo solamente la instalación de Mercury como competidora de British Telecom. Según Vickers y Yarrow (1985) la razón que aparentemente condujo a esta decisión fue el deseo de proteger el desarrollo de una industria incipiente. Sin embargo, este objetivo podía haberse logrado por otros medios (política crediticia o impositiva), en un contexto de mayor competencia<sup>89</sup>.

En segundo término, algunas etapas de la cadena productiva han sido tradicionalmente competitivas. Un ejemplo es el mercado de equipos telefónicos, no sólo en Estado Unidos y Europa, sino también en algunos países en desarrollo<sup>90</sup>.

Otros ejemplos de este fenómeno son la provisión de gas natural a grandes usuarios que tienen la posibilidad de utilizar sustitutos casi perfectos de este fluido<sup>91</sup>, la generación de electricidad, que puede ser efectuada por firmas independientes<sup>92</sup>, y el tráfico ferroviario de carga que no sólo enfrenta la competencia de otros medios donde no existen barreras naturales a la entrada, sino también la menor importancia de las economías de escala como problema generalizado<sup>93</sup>.

86. Ver Kaplan (1986).

87. Ver Newsweek, July 27, 1987.

88. Ver Owen y Gottlieb (1986) quienes destacan el rápido crecimiento del servicio en las ciudades donde se permitió la competencia entre firmas.

89. Nótese sin embargo, que Roth (1987) menciona por un lado, que la solución competitiva fue implementada en Filipinas y habría fracasado; por otro, que la duplicación del servicio a principios de siglo en Estados Unidos alcanzaba al 15% de los usuarios.

90. Ver Roth (1987).

91. Ver Broadman (1986).

92. Ver Roth (1987).

93. Moore (1986-a) destaca que dos terceras partes de las tarifas ferroviarias en Estados Unidos están libres de precios máximos y que la mayor flexibilidad que originó la desregulación resultó en un mejor aprovechamiento de los vagones de retorno y una mayor aplicación de tarifas pico-valor que mejoraron sustancialmente la rentabilidad del

Estas nuevas características de los tradicionales monopolios naturales se han reflejado paulatinamente en las condiciones de mercado y modificada el carácter de los problemas relevantes a tener en cuenta. Por ejemplo, la presencia de tramos competitivos en una industria, superpuestos a otros donde todavía subsisten algunos problemas de monopolio natural, exige una serie de normas que impidan que los titulares de las etapas monopolísticas se adueñen del mercado total, utilizando sus beneficios excedentes para subsidiar su actividad en las etapas competitivas. Por ello, en el mercado telefónico americano luego de la disolución de ATT se impide a esta firma tener compañías locales de distribución para evitar una política de interconexión discriminatoria en contra de los otros transportadores de larga distancia, y al privatizarse parcialmente British Telecom se creó una agencia reguladora, que entre otros objetivos tratará de evitar la presencia de subsidios cruzados de las aéreas donde BT tiene un monopolio a aquellas donde hay competencia.

En síntesis, la posibilidad de monopolio natural es más relevante en la distribución de gas natural, electricidad<sup>74</sup>, agua potable y también (aunque probablemente no por mucho tiempo) de teléfonos. Existen menores problemas en el transporte de estos servicios; claramente en el caso telefónico, con mayores posibilidades en gas natural porque puede haber más de un gasoducto abasteciendo a una ciudad y con mayores complicaciones en electricidad, en la medida en que sea eficiente contar con un sistema interconectado<sup>75</sup>. Finalmente, la primer etapa en la cadena productiva es potencialmente competitiva tanto para el gas natural como para la generación de energía eléctrica.

Se observa que los mayores inconvenientes se presentan en la etapa final y para los pequeños consumidores. En este tramo no existen conclusiones definitivas.

El régimen de concesiones de servicio público no ha sido muy exitoso en los países en desarrollo; una parte de la explicación de este fracaso reside en los importantes riesgos de expropiación que visualizan los concesionarios, y que los incentiva a postergar inversiones, deteriorando así la calidad del servicio y por lo tanto dando mayores fundamentos a quienes respaldan la expropiación. En este caso puede decirse simplemente que los gobiernos de los países en desarrollo no tienen en general una buena reputación, básicamente porque los costos de nacionalizar las empresas privadas concesionarias son en muchos casos relativizados por el pensamiento nacionalista de los ciudadanos.

Aun en Estados Unidos ha habido algunos inconvenientes con las concesiones. En el caso de la televisión por cable, Owen y Gottlieb (1986) sugieren la posibilidad de corrupción en la adjudicación y la demora en el desarrollo del servicio como consecuencia de la morosidad administrativa.

Como fuera mencionado anteriormente, tanto la regulación tradicional a empresas privadas como la prestación directa por parte del Estado, también tienen problemas serios, y aunque la solución "libre entrada con libertad de precios" se ha implementado en algunos casos<sup>76</sup>, parece difícil de generalizar como la alternativa menos costosa. Se ha mencionado asimismo, que la existencia de una empresa pública proveyendo el servicio, tampoco garantiza que se logren los objetivos de distribución del ingreso que justificaron en muchos casos la elección de la empresa pública como prestadora del servicio.

Por lo tanto, no existe solución perfecta; tanto la regulación a firmas privadas, como la solución contractual o la provisión por parte de empresas públicas tienen costos y beneficios que dependen de la situación de cada país y de cada sector en particular.

## B. OTRAS FALLAS DE MERCADO

### 1. Aspectos teóricos

sector.

74. Roth (1987) menciona la presencia de 29 ciudades americanas donde coexiste más de una empresa distribuidora de electricidad sin que se observen sobrecostos. Este es un caso que merece un estudio más detallado, pero que en principio revelaría la posibilidad de algún grado de competencia en la distribución final de electricidad.

75. Ver Roth (1987).

76. Roth (1987) menciona el ejemplo de la Compañía Eléctrica de Caracas, que no tiene el monopolio legal del servicio ni soporta controles de tarifas y aparentemente ha tenido un desempeño satisfactorio. El caso de British Telecom parece ser otro ejemplo porque la fórmula RPI-x sería no limitante. Nótese en este caso que a fines de 1987 quejas de los usuarios llevaron a la renuncia del administrador general de la empresa. En el caso inglés sin embargo, la solución "competitiva" enfrenta una seria limitación: la dificultad de concretar "takeovers", porque el gobierno impide que un mismo titular tenga más del 15% del capital accionario.

a) Externalidades, bienes públicos y recursos de propiedad común

En las secciones anteriores se discutieron diversas fallas de mercado (monopolio natural, barreras a la entrada, competencia ruinosa) que presentan algunas características comunes tanto en la faz teórica como en la revisión de las razones que llevaron a distintas formas de intervención estatal. En esta parte del trabajo se discutirán otros problemas del mercado (que han dado origen a las llamadas regulaciones sociales), básicamente los problemas de bienes públicos, externalidades y recursos de propiedad común, que como se verá en los párrafos siguientes están íntimamente relacionados.

Un bien público puro tiene las siguientes características: no existe rivalidad en el consumo (es decir varios individuos consumen en forma conjunta el mismo bien, por ejemplo defensa nacional) y no se puede excluir a quienes no pagan. En el caso de un bien privado puro, si un individuo lo consume, no estará disponible para otro, y la única forma de conseguirlo es pagando el precio correspondiente (en dinero o en especie); quien no pagó no puede acceder al bien.

En el análisis tradicional de Samuelson (1954) se supone que puede excluirse a quienes no pagan. Por lo tanto, el problema de provisión del bien público por parte del mercado es poder determinar los precios que corresponde pagar a cada individuo según sus preferencias. Para ello es necesario prevenir la reventa, porque es obvio que los individuos tendrán distinta valoración por el bien público; en caso contrario sólo comprarían al proveedor aquellos que pagan un precio menor y esto redundaría en una financiación insuficiente. Paralelamente, deben conocerse las preferencias individuales para poder cobrar a cada uno el máximo que está dispuesto a pagar por una determinada cantidad del bien público.

En ninguno de estos aspectos el gobierno tiene superioridad sobre el sector privado. No hay ninguna razón para creer que la información del Estado sea mejor que la del sector privado. Sin embargo, existe una ventaja para el gobierno que es la posibilidad de financiar el bien público con impuestos generales, utilizando un poder de coerción que el sector privado no posee en las sociedades modernas<sup>77</sup>.

El problema es aún más complicado si no es posible excluir a quienes no pagan, porque existe un típico problema de "free riding" ya que nadie revela sus propias preferencias esperando que otro pague por él<sup>78</sup>.

En este punto, debe observarse que en el caso de los recursos de propiedad común, el problema esencial radica en el incentivo que tiene cada uno de los integrantes a hacer un "free-ride" en la comunidad global. Un bien público, cuando no es posible excluir a quienes no pagan, constituye un "recurso de propiedad común".

Por su parte, existe una externalidad cuando las acciones de un agente económico afectan a otro sin que esa interacción sea valorizada en el mercado. El aspecto esencial para el análisis del tema es determinar por qué no se cobra un precio en ese "intercambio".

Previo a Coase, la solución tradicional para el problema de externalidades era la imposición de subsidios o impuestos que hicieran que el agente privado que generaba esa externalidad, "internalizara" los costos totales de sus acciones sobre la sociedad, incluyendo los efectos colaterales sobre los demás agentes económicos. Coase (1960) cuestionó este razonamiento. Si los costos de transacción en el mercado (es decir la posibilidad de llegar a un acuerdo entre partes) son cero se internalizarán las externalidades. Un ejemplo ayudará a entender este argumento.

Supóngase que existe un cambio en los precios de los combustibles que hacen que una fábrica decida carbón mineral como combustible, en lugar de gas natural. Vecina a la fábrica se encuentra una lavandería cuyo costo de producción claramente se incrementará ante el cambio decidido por la otra empresa, dado que el carbón ensucia más el aire. Este es un típico caso de externalidad negativa. Supóngase también que existe una forma de controlar la contaminación ambiental a un costo de 100 y que el sobrecosto para la lavandería es de 125. En este caso, la solución mejor desde un punto de vista social es que no haya contaminación.

En un mundo con costos de transacción nulos, si los derechos de propiedad sobre el aire limpio están bien definidos, indepen-

77. En este caso, sólo hace falta conocer la sumatoria de los tasas marginales de sustitución en el consumo para determinar, dados los costos de producción, cuál es la cantidad óptima del bien público, y luego financiar ese costo con impuestos generales.

78. Los mecanismos ideados para revelar preferencias (Ver Clark (1971) y Groves y Layard (1977)) son demasiado complicados y difíciles de implementar en la práctica. Es importante destacar que en un típico caso de bien público -la televisión- el sector privado encontró una forma indirecta de financiar el bien a través del mercado: la publicidad. Ver Demsetz (1970).

dientemente de quien tenga el derecho sobre el grado de polución, se obtendrá la combinación productiva eficiente. Para probar esto, supóngase que la lavandería tiene el derecho a recibir aire limpio. En este caso la fábrica instalará el control de polución. Ahora, supóngase lo contrario, es decir que la empresa que origina la contaminación tiene el derecho legal de contaminar el aire. En este caso, se obtendrá el mismo resultado anterior porque en un mundo con costos de transacción nulos la lavandería le pagará 100 a la firma que instale el control de polución. En síntesis, quien poluciona visualiza no sólo sus propios costos sino también la presencia de un costo implícito que es la pérdida del pago que haría la lavandería para controlar la contaminación<sup>99</sup>.

La esencia de la solución Coasiana es entonces la ausencia de costos de transacción y la existencia de derechos de propiedad bien definidos. ¿Qué ocurre si hay costos positivos para llegar al acuerdo? Un ejemplo es la presencia de varios individuos o empresas afectados por la contaminación. Aquí se observa que las negociaciones serán más difíciles, en particular porque el incentivo a hacer un "free-ride" en los demás (que es un costo de transacción) dificulta la financiación del control de polución.

Por otra parte, si los derechos de propiedad no están bien definidos no se puede obtener la negociación. El caso más claro en el ejemplo anterior sería la prohibición de negociar sobre el aire limpio. Bajo este supuesto<sup>100</sup>, no habrá intercambio posible y el resultado dependerá de quien tenga el derecho a polucionar<sup>101</sup>.

En resumen, las posibilidades de obtener una solución privada eficiente ante la presencia de externalidades o bienes públicos se dificulta si existen elevados costos de transacción o si los derechos de propiedad no están bien definidos. A medida que aumenta el número de las partes interesadas los costos de transacción (por ejemplo el problema de "free-riding") aumentan sensiblemente y hacen más relevante la solución estatal<sup>102</sup>.

## b) Regulaciones sociales

Adicionalmente a los problemas citados en el punto anterior existen regulaciones de índole social. Un buen ejemplo son las que regulan las normas de salubridad y seguridad en el empleo. En este caso, la regulación estatal es justificada por la presencia de información imperfecta sobre la salubridad y seguridad en el empleo, y porque se supone que los trabajadores no se percatan de la totalidad del riesgo existente. En cambio, si estos conocieran con relativa exactitud los diferenciales de riesgo de accidente que involucran los distintos trabajos, y los efectos perjudiciales sobre la salud, tanto en el corto como en el largo plazo, el mercado solucionaría los problemas, porque los trabajadores demandarían un diferencial de sueldos en las actividades más riesgosas, y la presencia de este sobrecosto incentivaría a las firmas a mejorar las condiciones laborales para reducir sus gastos en mano de obra<sup>103</sup>.

Otros ejemplos son las regulaciones sobre empleo transitorio, horas extras y seguro de desempleo o indemnizaciones por despido.

## 2. Evidencia empírica

### a) Regulaciones para reducir los riesgos laborales<sup>104</sup>.

La agencia encargada de la regulación de las normas de seguridad laborales en Estados Unidos es la Occupational Safety and Health Ad-

99. Básicamente este resultado se obtiene porque el costo de transferir los derechos entre las partes (internalización) es menor que la ganancia que surge de la internalización.

100. Esto puede inducir a pensar que el óptimo sería prohibir la polución (en el ejemplo se obtendría la misma solución bajo este supuesto). Sin embargo, si el costo para la lavandería fuera 75, la mejor alternativa sería polucionar. La esencia de este proceso es la presencia de un factor escaso: "el aire" que debe ser utilizado "óptimamente" y ello no siempre significa polución nula.

101. La polución es un ejemplo típico de externalidades. Existen otros no tan obvios. Por ejemplo, la conscripción militar obligatoria beneficia a los contribuyentes que pagan menos impuestos a expensas de los reclutados comparado con la alternativa ejército profesional, y en la medida en que se impida la transferencia de la obligación de prestar el servicio, existe una clara externalidad negativa para los conscriptos. Si se permitiera esa transferencia, los reclutados al azar tendrían la posibilidad de pagarlo a un voluntario con menor costo de oportunidad que él, para que cumpla con la obligación en su lugar. Obviamente, existiría una transferencia de ingresos, pero se obtendría la solución más eficiente. Para una discusión completa de éste y otros ejemplos sobre derechos de propiedad ver Donsett (1987).

102. Esto no significa que el sector privado siempre esté imposibilitado de solucionar estos problemas. Para algunos ejemplos de solución privada al problema de "free-riding" ver Klein y Murphy (1985) y Klein y Safi (1985).

103. Esto obviamente no implica que habrá riesgo nulo en todas las actividades.

104. Esta sección se basa en Viscusi (1985).

ministration (OSHA). Tradicionalmente fijaba sus standards de seguridad considerando únicamente condiciones tecnológicas, ignorando los costos que impone el cumplimiento de las normas. Esta falencia se ha comenzado a revertir recientemente; ahora se calculan costos y beneficios pero todavía no tienen un peso importante en la toma de decisiones. En este contexto, todavía subsisten regulaciones que significan un sobrecosto a la actividad privada de 70 millones de dólares por vida esperada salvada.

La política de la OSHA también ha sido criticada por los siguientes motivos:

1) La agencia establece determinados standards a cumplir que son engorrosos y muy detallados. Esto prácticamente impide a las firmas elegir la alternativa menos costosa para alcanzar el objetivo. Existe en Estados Unidos una corriente de opinión, cada vez más difundida, que sostiene la necesidad de dar algunos grados de libertad a las firmas, quienes conocen con mayor precisión que los funcionarios los procesos más adecuados para su actividad que permitan obtener el resultado deseado.

2) Existe evidencia empírica respecto de la generalizada presencia de diferenciales de salario que contemplan los riesgos de accidente en el trabajo. Estos diferenciales han sido estimados en u\$s 70.000 millones al año, debiéndose adicionar otros u\$s 10.000 millones por compensaciones pagadas por las compañías de seguros<sup>105</sup>. Esto indicaría que los trabajadores se percatan adecuadamente de muchos riesgos, y aunque esto no signifique un reconocimiento total del riesgo, debe tenerse en cuenta que tampoco los expertos en salud y seguridad del gobierno tienen un conocimiento perfecto de tal situación.

Este no sería el caso de los riesgos sobre la salud porque sus consecuencias se difieren en el tiempo. Por lo tanto, la intervención del gobierno debería concentrarse más en este aspecto y menos en la prevención de accidentes que el mercado parece manejar más adecuadamente. Sin embargo, en los hechos, OSHA se concentra en regular los riesgos de accidente, que son más visibles tanto para el obrero como para los votantes, revelando que la agencia no estaría siguiendo los objetivos de la comunidad.

#### b) Regulaciones sobre contaminación ambiental<sup>106</sup>

La Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos establece distintos standard dependiendo del peligro de cada contaminante, pero al igual que en el ejemplo anterior, tradicionalmente no se tenían en cuenta los costos y se contemplaban solamente los aspectos tecnológicos. Asimismo, se establecían standards de emisión para cada fuente importante generadora de contaminación.

El problema con este sistema era que la EPA no tenía información suficiente de cada fuente, mientras que aquellos que tienen el conocimiento de la tecnología más económica para su planta -los gerentes- no tienen incentivos a implementar ningún control, ni tampoco a pasarle la información correcta a la agencia.

Para solucionar estos problemas, recientemente se implementó un programa de "intercambio de emisión" que permite a los generadores de polución buscar medios alternativos de reducir la emisión, reduciendo la contaminación en exceso en los puntos de fácil control, para poder excederse en aquellos donde es más oneroso reducir la polución en extremo. El derecho a polucionar se convierte así en un bien sujeto a intercambio, y mediante la creación de bancos de emisión para guardar los créditos (el cumplimiento por encima del límite fijado por el gobierno) se flexibiliza la posibilidad de concretar este intercambio que alienta a desarrollar y adoptar las técnicas más eficientes para cumplimentar con un standard determinado.

#### c) El sistema de garantía de depósitos

La Federal Reserve garantiza en Estados Unidos los depósitos bancarios hasta u\$s 100.000. Este sistema de seguro fue creado luego de la crisis del '30 con el objetivo de reducir las corridas bancarias<sup>107</sup>.

105. Viacusi (1986) señala que los sistemas de seguro aplicados son imperfectos porque se calculan en base al promedio de cada actividad económica y no en función del riesgo de cada compañía. Esta ausencia de perfecta asociación de costos en función de quienes los originan ("experience-rating" imperfecto), alienta la presencia de un problema de "free-riding". Otros ejemplos de "experience-rating" imperfecto son el sistema de seguro de desempleo americano (Ver Topel y Welch (1980)) y el sistema de garantía de depósitos que se discute más adelante.

106. Esta sección está basada en Tietenberg (1986).

107. Existe controversia en la literatura respecto de cuáles fueron las razones que permitieron eliminar las corridas generalizadas de depósitos. Por un lado, Gilbert y Wood (1987) argumentan que el sistema de garantía de depósitos explica el éxito obtenido luego de la Gran Depresión, por otro, Rolnick y Weber (1993) y White (1984) estudiaron respectivamente el sistema financiero de Gran Bretaña y Estados Unidos del siglo pasado cuando no había grandes regulaciones. Estos trabajos demostrarían que las quiebras sucesivas de bancos en Estados Unidos se

Este sistema es actualmente criticado<sup>108</sup> porque no existe una perfecta asociación ("experience-rating") entre el mayor riesgo asumido por algunas entidades y el costo del seguro. En este caso existe un incentivo al "free-ride" que se traduce en carteras más riesgosas, afectando la estabilidad global del sistema. Puede verse entonces, que la existencia de recursos de propiedad común exige definiciones de política en sectores muy importantes de la economía.

#### IV CONCLUSIONES

La revisión de la literatura y de la experiencia internacional revelan que la sociedad mundial había idealizado en exceso las ventajas de la intervención estatal en los mercados. Muchos de los problemas señalados en las secciones anteriores se originan por no haberse visualizado que la solución estatal también tiene costos. Los errores de los funcionarios reguladores y la posibilidad de captura de las agencias, y los problemas generalizados de las empresas públicas han revelado la necesidad de prestar una atención considerable a los problemas de incentivos y han llamado la atención sobre la posibilidad del fracaso del estatismo, contrapuesto a las fallas del mercado. Paralelamente, el avance tecnológico ha relativizado la importancia práctica de algunas falencias del libre mercado y, fundamentalmente, el éxito de algunas políticas de desregulación destaca que en muchos sectores es factible confiar en el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.

Sin embargo, es importante destacar que el fracaso del intervencionismo no ha eliminado los problemas del mercado. Antes bien, ha planteado la necesidad de efectuar un análisis especial de los distintos casos. No obstante ello, pueden señalarse algunos aspectos?

1) Excepto en casos muy especiales, alentar una mayor competencia asegura una mejora en el bienestar global de la comunidad. Por ello, medidas tales como la eliminación de restricciones legales a la entrada de nuevas firmas, la apertura de la economía al comercio internacional, la erradicación de privilegios de algunas empresas, tienden en general a asegurar una ganancia de bienestar.

2) La privatización de actividades estatales tiende a ser beneficiosa en aquellos mercados potencialmente competitivos. Existen mayores dificultades en los servicios públicos que no estén sujetos a la competencia externa, que exigen soluciones nuevas, en particular si coexisten etapas de la cadena productiva con características de monopolio natural, con otras competitivas.

3) En aquellos sectores donde subsistan empresas de propiedad estatal, la presencia de objetivos no empresarios dificulta notablemente el control y no asegura su cumplimiento. Asimismo, puede impedir la racionalización de las actividades al no existir metas claras a ser alcanzadas. Por ello, es preferible que las empresas públicas maximicen beneficios y luego sea el gobierno central el encargado de asignar esos y otros recursos en función de sus objetivos sociales.

---

circunscriban a los bancos con cartera más comprometida, ante cambios en los precios relativos de los activos, mientras que en Gran Bretaña, la existencia de garantías reales de los accionistas de los bancos aparentemente evitó las corridas en serie.

108. Ver Pyle (1986).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acton, J.P. An evaluation of economists influence on electric utility rate reforms. *American Economic Review*, May 1982, vol. 72, Nro. 2, pp. 114-119.
- Artana, D. y Soto, L. Desregulación y Crecimiento. Premio ADEBA 1987. Buenos Aires: Tesis 1988.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J. *Lectures on Public Economics*. McGraw Hill, 1980.
- Averch, H. y Johnson, L. Behavior of the firm under regulatory constraint. *American Economic Review*, 1962, vol. 52. pp. 1052-69.
- Bain, J. *Barriers to new competition*. Harvard University Press, 1956.
- Banque Paribas. Privatization: french-style. *Conjoncture*, July 1987.
- Baumol, W. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, 1982, vol. 72. pp. 1052-69.
- Besley, M. Privatización: Reflexiones sobre la experiencia británica. Actas y Documentos Técnicos de la 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Desregulación y crecimiento. Tesis: Buenos Aires 1987. pp. 25-42.
- Berle, A. y Means, G. *The modern corporation and private property* 6, 1932.
- Broadway, R. y Bruce, N. *Welfare Economics*. Blackwell 1984.
- Borcharding, T.E., Ponserehne, W., Schneider, F. Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Nationalökonomie Journal of Economics*, Spring 1982, suppl. 2, pp. 127-156.
- Bour, E. Teoría económica y reforma del Estado. En: FIEL. El Fracaso del Estatista. Apéndice. Bs. As.: Sudamericana-Planeta, 1987. pp.603-652.
- Braeutigan, R. y Hubbard, R. Natural gas: the regulatory transition. En: Weiss, L. y Klass, M. *Regulatory reform: what actually happened*. Boston: Little, Brown & Company, 1986. pp. 210-233.
- Broadman, S. Elements of market power in the natural gas pipeline industry. *The Energy Journal*, 1986, vol. 7, Nro. 1, pp. 119-137.
- Brock, W. Contestable markets and the theory of industry structure: A review article. *Journal of Political Economy*, vol. 91, Nro. 6, Dec. 1983, pp. 1055-66.
- Brock, G.W. The regulatory change in telecommunications: the dissolution of AT & T. En: Weiss, L. y Klass, M. *Op. cit.*, pp. 210-233.
- Cáceres Carbó, S. La minería altopereana en el período 1980-1980 y los derechos de propiedad. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, XXI, Salta, Noviembre 1986. *Anales*, pp. 243-256.
- Carlton, D. Valuing market benefits costs in related output and input markets. *American Economic Review*, 1979, pp. 688-695.
- Clarke, E. Multipart pricing of public goods. *Public Choice* 1971, pp. 17-33.
- Claurenti, D. Privatization in industrialized countries: the experience of the U.K. Asian Development Bank Conference of privatization policies and procedures, Manila 1985.

- Coase, R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, pp. 1-60.
- Dansetz, H. Toward a theory of property rights. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, May 1967, vol. 57, Nro. 2, pp. 347-359.
- Dansetz, H. Why regulate utilities?. *Journal of Law and Economics*, 1970. pp. 293-306.
- Dansetz, H. The private production of public goods. *Journal of Law and Economics*, 1970. pp. 293-306.
- Dansetz, H. Accounting for advertising as a barrier to entry. *Journal of Business*, 1979, vol. 52, Nro. 3, pp.345-360.
- Dansetz, H. Barriers to entry. *American Economic Review*. March 1982, vol. 72, Nro. 1, pp. 47-57.
- Dansetz, H. The structure of ownership and the theory of the firm. *Journal of Law and Economics*, June 1983, vol. 26, pp. 375-390.
- Dansetz, H. y Lehn, K. The Structure of Corporate Ownership: causes and consequences. 1983 (mimeo).
- Dixit, A. Recent developments in oligopoly theory. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, May 1982, vol. 72, Nro. 2, pp. 12-17.
- Douglas, M. y Miller R. Economic regulation of domestic air transport. Washington, DC.: The Bookings Inst. 1974.
- Dunlop, N.G.E. La privatización de British Airways. Actas y Documentos Técnicos de la 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Desregulación y crecimiento: experiencias internacionales y perspectivas de aplicación en la Argentina. Tesis: Buenos Aires, 1987. pp. 43-54.
- Gilbert, R.A. y Wood, G.E. Cómo habérselas con las quiebras bancarias: enseñanzas de Estados Unidos y el Reino Unido. *CEMLA Boletín*, mayo/junio 1987, vol. XXXIII, Nro. 3, pp. 129-138.
- Goldberg, V. Regulation and administered contracts. *Bell Journal of Economics*, 1976, vol. 7, pp.426-448.
- Groves, T. y Ledyard, J. Optimal allocation of public goods: a solution to the "free-rider" problem. *Econometrics*, May 1977, vol. 45, pp. 783-809.
- Harberger, A. Tax neutrality in investment incentives. En: Aaron, H. y Boskin M., eds. *The economics of taxation*. The Brookings Institution. The Brookings Institution, 1980.
- Heaver, T. y Nelson, J. Railway pricing under commercial freedom: the Canadian experience. Center for Transportation Studies, University of British Columbia, 1977.
- Haming, R. y Mansoor, A.M. Privatization and public enterprises. *International Monetary Fund*, 1986.
- Hirshy, M. The effect of advertising on industrial mobility, 1974-72. *Journal of Business*, 1981, vol. 54, pp. 329-339.
- Hirshleifer, J. The private and social value of information and the reward to in-

ventive activity. *American Economic Review*, Sep. 1971, vol. 61, Nro. 4, pp. 561-74.

Hubbard, P.G. y Weiner, R.J. Petroleum regulation and public policy. En: Weiss, L. y Klass, M. Op. cit. pp. 105-136.

Hughes, J., Magat, W. y Ricks, W. The economic consequences of the OSHA cotton dust standards: an analysis of stock price behavior. *Journal of Law and Economics*, April 1986, vol. XXIX.

Jay, J.A. The state and the market: The UK experience of privatization. Group of thirty, New York and London. Occasional papers 23.

Jones, L. Public enterprise for whom? Perverse distributional consequences of public operational decisions. *Journal of Political Economy*, 1985, pp. 333-347.

Epstein, D. The changing airline industry. En: Weiss, L. y Klass, M. Op. cit. pp. 60-77.

Keefer, T. Railroad costs, returns to scale, and excess capacity. *Review of Economics and Statistics*, vol. 56, Nro. 2, May 1974, pp. 201-208.

Klein, B. Transaction costs determinants of "unfair" contractual arrangements. *American Economic Review*, 1980, vol. 70, No. 2, pp. 356-362.

Klein, B., Crawford, R. y Alchian, A. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. *Journal of Law and Economics*, 1978. pp. 297-326.

Klein, B. y Rosenfeld, R. The economics of contractual flexibility, 1985 (mimeo).

Klein, B. y Laffier, K. The role of market forces in assuring contractual performance. *Journal of Political Economy*, August 1981, pp.115-141.

Klein, B. y Murphy, R. The economics of resale price maintenance. 1985 (mimeo).

Klein, B. y Raft. The law and economics of franchise tying contracts. *Journal of Law and Economics*, 1985, pp. 345-361.

Stigler, J. y Wilson, R. Regulation and imperfect information. *Journal of Economic Theory*, August 1980.

Morison, C. Market and non-market alternatives in the public supply of public services: some empirical evidence. En: Forth y Peacock, eds. *Public expenditure and government growth*, Blackwell, 1985.

McFee, J. In defense of industrial concentration, 1971.

Milgrom, P. y Roberts, J. Predation, reputation and entry deterrence. *Journal of Economic Theory*, August 1982, pp. 280-312.

Modigliani, F. New developments on the oligopoly front. *Journal of Political Economy*, June 1988.

Moore, T. Rail and trucking deregulation. En: Weiss, L. y Klass, M. 1986-b. Op. cit., pp. 14-39.

Moral Medina, J. La privatización de empresas públicas en España: especial referencia al "Caso Panasa", 1987.

- Nelson, P. Advertising as information. *Journal of Political Economy*, July-August 1974, vol. 82, Nro. 4, pp. 729-754.
- Olun, B.R. Los beneficios de la liberalización. *Perspectivas Económicas*, 1986-3, pp. 26-29.
- Owen, B. y Gottlieb, P.R. The rise and fall and rise of cable television regulation. En: Weiss, L. y Klass, M., op. cit., pp. 78-104.
- Pirie, N. Privatization in theory and practice. Adam Smith Institute, 1985.
- Posner, R. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 1974, 5, 335-358.
- Posner, R. The social cost of monopoly and regulation. *Journal of Political Economy*, August 1975, vol. 83, Nro. 4, pp. 807-827.
- Pyle, D.H. Financial deregulation. En: Cagan, P. ed. *Essays in contemporary economic problems, 1986: The impact of the Reagan Program*. Washington, D.C. : American Enterprise for Public Policy Research, 1981. pp. 147-190.
- Rolnick, A. y Weber, W.E. Banking instability and regulation in the U.S. free banking era. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Review*, Summer 1985, 9 (3), pp. 2-9.
- Roth, G. The private provision of public services in developing countries. The World Bank/Oxford University Press, 1987.
- Roth, G. Privatization of public services, ISAID International Conference in Privatization, Feb. 17-19, 1986.
- Sales, S.C. Strategic entry deterrence. *American Economic Review*. Papers and Proceedings, May 1979, vol. 69, Nro. 2, pp. 335-338.
- Sarason, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economic and Statistics*, 1994, 35 pp.
- Shepherd, W. "Contestability" vs. competition. *American Economic Review*, 1984, vol. 74, pp. 572-587.
- Solbuaga, Catalán. Desregulación y privatización en España. En *Actas y Documentos Técnicos de la 3a. Convención de Bancos Privados Nacionales, ADEBA, Desregulación y reclutamiento*. Tesis. Buenos Aires, 1987. pp. 11-24.
- Sognatogli, C. The denationalization of industry in Europe: Prospects for the Italian case. 1987 (mimeo).
- Stigler, G. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 1971, Nro. 2, pp. 3-21.
- Tietenberg, T. Uncertain senses: the program to reform pollution control policy. En: Weiss, L. y Klass, M., op. cit., pp. 259-303.
- Topel, R. y Welch, F. Unemployment insurance: survey and extensions. *Economica*, 1980, vol. 47, pp. 351-379.
- Tullock, G. The role of economists. En: Colander, D., ed. *Neoclassical political economy: The analysis of rent-seeking and DUP activities*. Ballinger, 1984.
- Vickers, J. y Yarrow, G. Privatization and the natural monopolies. London: Public

policy Centre, 1983. 91 pages.

Visconti, W. Reforming OSHA regulation of workplace risks. En: Weiss, L. y Klass, M. Op. cit., pp. 234-268.

Weiss, L. The regulatory reform movement. En: Weiss, L. y Klass, M. Op. cit., pp. 1-13.

White, E. The partial deregulation of banks and other depository institutions. En: Weiss, L. y Klass, M. Op. cit., pp. 169-209.

Williamson, O. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. New York: The Free Press, 1975.

Williamson, O. Transaction cost economics; the contractual relations. Journal of Law and Economics, Oct. 1979, vol. 22, pp. 253-267.

Wisecarver, D. The social costs of input-market distortions. American Economic Review, June 1974, vol. 64 pp. 359-372.

Yandle, B. The evolution of regulatory activities in the 1970s and 1980s. En: Cagan, P., ed. op. cit. pp. 105-145.