

## 4. La reestructuración mundial de las telecomunicaciones

Desde mediados de los ochenta las telecomunicaciones mundiales experimentan una de las transformaciones estructurales más importantes de su historia. Después de haber estado presididas durante casi un siglo por monopolios públicos, han pasado ahora a ser monopolios privados. Las transformaciones implementadas en prácticamente todos los países se han regido por tres tendencias globales: desregulación, privatización y liberalización, que conllevan medidas como separación de las funciones reguladoras y de operación de redes anteriormente a cargo de organismos gubernamentales; admisión de empresas privadas en la prestación del servicio telefónico básico; modificación de los regímenes jurídicos para admitir competencia en comercialización de equipo y en la prestación de servicios de valor agregado o mejorados; supresión de subsidios cruzados; redefinición de conceptos como «monopolio natural», «servicio universal», «explotación» y «prestación» de servicios básicos, entre otros.

En este capítulo analizaremos las implicaciones que tienen para las telecomunicaciones la instauración de la desregulación, la privatización y la liberalización. Haremos continuas referencias a lo ocurrido en Inglaterra y Japón principalmente, países en donde se inició la transformación de los monopolios públicos de telecomunicaciones, a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos donde se dio la desintegración del monopolio privado de AT&T y su Sistema Bell, tema del siguiente capítulo. Describiremos, asimismo, las razones que han llevado a la reestructuración en los países desarrollados y en los países en desarrollo, y el papel que desempeñaron la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Al final destacamos la fusión de empresas de diversas ramas de las comunicaciones como una nueva estrategia que indica la gestación de nuevos monopolios que integran

servicios de telefonía básica, televisión por cable, computación y radiotelefonía móvil celular, principalmente; y señalamos los retos que enfrentan los reguladores nacionales ante la práctica supresión de barreras geopolíticas, con la fusión y alianza corporativas que son la estrategia por excelencia de las empresas de telecomunicaciones para incursionar en los mercados extranjeros y en la cobertura de nuevos servicios globales.

### DESREGULACIÓN

Desde la perspectiva jurídica, la desregulación implica la reforma a la legislación para dejar en libertad o permitir que áreas de las telecomunicaciones o prácticas comerciales tradicionalmente restringidas o a cargo de órganos públicos, se abran a la participación amplia de empresas privadas.

Durante décadas las telecomunicaciones se rigieron por normas cuyo objetivo principal era asegurar la realización de fines sociales y económicos. Para garantizar el objetivo social se expidieron, en algunos casos, normas para la provisión de servicio universal con tarifas especiales para usuarios pequeños (residenciales y rurales). Es decir, la pretensión era salvaguardar aquellos intereses que las reglas del mercado no cubrían. También la legislación del sector define y regula un conjunto de aspectos relacionados con objetivos económicos, como la operación de monopolios, definición de tarifas, condiciones de uso de la infraestructura y la expansión de los servicios, forma de operación de las empresas prestadoras de servicios y el uso de tecnologías.

En países como Alemania y Japón, las legislaciones convalidaron expresamente la existencia de monopolios de telecomunicaciones, es decir, hubo una regulación que no favoreció el concurso de más de un operador de telefonía básica. En el primero existe un monopolio tradicional en los servicios locales y de larga distancia, y el equipo telefónico de los clientes también lo proporciona casi en su totalidad el monopolio gubernamental junto con otros competidores privados.

El estricto control fue apoyado por la conformación de órganos públicos reguladores que, además de desempeñar ese papel, concentraban la operación y oferta de los servicios telegráfico y telefónico y dictaban las normas administrativas y técnicas para el sector. Estos organismos dependían generalmente de los ministerios postales y de comunicaciones: Oficina de Telecomunicaciones (Ofitel) en Inglaterra, Direction de la Réglementation Générale en Francia, Deutsche Bundespost en Alemania, Dirección General de Telecomunicaciones en México; lo cual reflejaba una concepción de las telecomunicaciones más como un factor de desarrollo social que como un negocio mercantil. Con la reestructuración, esos organismos públicos incluso han perdido mucho de su poder regulatorio, pues las principales medidas en el sector se toman ahora en los ministerios de Comercio e Industria u oficinas creadas ex profeso.

Otros monopolios se originaron bajo una normatividad laxa o poco clara, aunque con no menor control público que los que poseían una normatividad expresa. Se trata, en el primer caso, de una desregulación por omisión, que, no obstante, dio lugar a la constitución de monopolios protegidos o regulados, más *de facto* que *de iure*; tales son los casos de Francia y México. En nuestro país la Constitución de 1917, aún vigente, prevé en materia de comunicaciones únicamente la existencia de monopolios públicos en comunicaciones postales, telégrafos, radiotelegrafía, y hasta los primeros meses de 1995, las comunicaciones vía satélite. El monopolio telefónico que ha ejercido Teléfonos de México por décadas ha sido bajo una interpretación jurídica difusa, carente del fundamento legal constitucional que otras áreas monopólicas sí tienen.

El objetivo inmediato de la desregulación hasta hoy emprendida ha sido abrir cauces legales para implantar la privatización y liberalización y permitir la competencia en áreas de las telecomunicaciones anteriormente cerradas. En Japón, por ejemplo, se expidieron en 1985 dos leyes, la Ley de la Compañía Nippon Telegraph and Telephone (NTT) y la Ley de Empresas de Telecomunicaciones, que prescribieron las condiciones para privatizar parcialmente NTT, el operador de los

servicios telefónicos local y nacional desde 1952. En Inglaterra se expidieron la Ley de Telecomunicaciones de 1981 y la Ley de Telecomunicaciones de 1984, para posibilitar la participación de empresas privadas junto con el tradicional monopolio público de las telecomunicaciones inglesas.

La desregulación es un proceso que no necesariamente desemboca en privatización y/o liberalización. Algunos países europeos iniciaron la desregulación bajo un proceso que incluye el establecimiento de las bases económicas y jurídicas para llevar a cabo una progresiva transformación de los monopolios públicos en empresas competitivas. Tal es el caso de Alemania y Francia, que iniciaron la reestructuración de su sector en 1989 y 1990, respectivamente, para separar las funciones de regulación y oferta de servicio únicamente.

En Francia, durante 1990 se expidieron gran cantidad de leyes para clarificar el estatus del monopolio telefónico estatal France Telecom, que no ha provocado grandes cambios en el monopolio. La ley del 2 de julio de 1990 separó a France Telecom del servicio postal y la definió como «operador público» con capacidad para competir con un alto grado de autonomía a nivel internacional. Otra reforma separó las responsabilidades regulatorias (anteriormente a cargo de la Commission Nationale Communication et Libertés —CNCL—) entre la Direction de la Réglementation Générale y el Conseil Supérieur de L'Audiovisuel (CSA).

En Alemania, en julio de 1989 se expidió una nueva ley que reformó a Deutsche Bundespost (DBP), separando sus funciones regulatorias y empresariales. Las funciones regulatorias están a cargo del Ministerio Federal de Correos y Telecomunicaciones y las funciones empresariales recaen en DBP Telekom, DBP Postdienst y DBP Postbank.<sup>1</sup> Está previsto que hasta 1998 DBP conserve su monopolio sobre el servicio telefónico básico, protegido constitucionalmente.

La privatización se concibe, en los casos de Alemania y Francia, como parte, aunque no necesariamente la más importante, del proceso de reestructuración.

<sup>1</sup> OCDE, *Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Colliston*, París, Information-Computer-Communications-Policy 29, 1992, pp. 145 y 151.

## EFECTOS DE LA DESREGULACIÓN

Uno de los ejemplos más conocidos de los efectos que ha provocado la desregulación en las telecomunicaciones es el referido a los servicios de valor agregado en Francia. En este país los servicios básico y de valor agregado son operados por el monopolio público de France Télécom, sólo que los primeros no están sometidos al régimen de competencia mientras que los segundos sí. Esto último ha sido posible, por una parte, gracias a la digitalización de más del 65 por ciento de la red francesa en sus capacidades de transmisión y conmutación, misma que le permite manejar fuertes volúmenes de tráfico y servicios que no existen en otros países. La red francesa de servicios de valor agregado más grande en el mundo, Transpac (red pública de conmutación de paquetes) empezó a operar en 1978 y para 1987 contaba con más de doce mil clientes.<sup>2</sup> A principios de los noventa poseía el más grande servicio de videotexto, con cerca de 4 millones de terminales y 17 mil servicios telemáticos disponibles en las terminales Minitel. En 1992 esos servicios fueron desregulados completamente y se suprimió el requisito previo para las empresas de obtener licencias o registros para poder ofrecer dichos servicios de valor agregado.<sup>3</sup> Aunque se ha visto que mucho de su éxito ha sido gracias a los bajos costos de las terminales Minitel para casas y oficinas, se reconoce que el esquema regulatorio de competencia fue el principal factor que favoreció su expansión.

Si bien es cierto que la ausencia de regulación o desregulación por omisión ha fomentado la proliferación de una diversidad de Servicios de Valor Agregado, también es cierto que ese esquema puede generar mercados cautivos, indefensión de los usuarios y fuertes costos por la no compatibilidad de los sistemas, como ha ocurrido en el sector informático. También, el estatus de servicio desregulado de los sva ha sido un fuerte argumento que han utilizado las empresas para que las constantes aplicaciones tecnológicas que emergen en el mercado

<sup>2</sup> Walter Bolter *et al.*, *Telecommunications Policy...*, *op. cit.*, p. 341.

<sup>3</sup> Bruno Lasserre, «A Perspective from a National Regulator», *Telecommunications Policy*, vol. 16, núm. 9, diciembre de 1992, p. 708.

se consideren dentro de ese rubro. Por ello, servicios altamente rentables como la telefonía celular, desde su introducción a principios de los ochenta se acogieron a esta suerte de desregulación. Además, la falta de una regulación oportuna y clara ha provocado el uso irracional del espectro radioeléctrico y que se haya agotado en ciudades de alta densidad de tráfico telefónico celular como Londres, Tokio, Nueva York y Chicago. En mercados como el mexicano, ha causado problemas de endeudamiento de clientes que, sin ser debidamente advertidos de los altos costos, son inducidos a usar desmedidamente el servicio mediante agresivas prácticas publicitarias de promoción.<sup>4</sup>

La desregulación de la competencia puede inducir también a que los recursos o inversión se concentren casi exclusivamente en promover servicios de telecomunicaciones en zonas de mayor rentabilidad, acentuando las diferencias de desarrollo regional y favoreciendo principalmente a las grandes empresas. Comúnmente, quienes aprovechan los desarrollos de las telecomunicaciones son grandes firmas que las emplean intensivamente para ser competitivas y captar mercados.

## PRIVATIZACIÓN

La privatización en las telecomunicaciones se ha manifestado fundamentalmente en el retiro del Estado de las funciones de prestación de servicios, llámense *sva* o básicos. Se presenta, obviamente, en los casos donde las telecomunicaciones han sido monopolios públicos. Las principales acciones que implica la privatización son: a) separación de las funciones de regulador y proveedor de servicio (que explicamos en páginas anteriores); b) cesión a las empresas privadas de la prestación

---

<sup>4</sup> La Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México prohibió, a finales del mes de agosto de 1993, regalar indiscriminadamente aparatos celulares, y dictaminó que los contratos del servicio debían hacerse advirtiendo a los clientes potenciales de todos los gastos y cargos que ocasiona este servicio. Sin embargo, hasta octubre de este mismo año y haciendo caso omiso de tal disposición, las compañías más fuertes, Iusacell y Telcel, continuaron ofreciendo tal promoción.

de la totalidad de los servicios de valor agregado; y c) participación completa de capital privado nacional en la empresa pública operadora del servicio básico, que analizaremos en las páginas siguientes.

En Inglaterra y Japón, los procesos de cesión o traspaso de los monopolios públicos han sido pausados, con medidas graduales que se han llevado a cabo a lo largo de más de una década. En cambio, ha sido rápida en casi todos los demás países, como Argentina, Nueva Zelanda, Jamaica y México, que han privatizado sus monopolios públicos en tiempos récord de dos años a partir de que se expidieron los instrumentos legales para realizarla.

Uno de los argumentos más esgrimidos para la privatización de las empresas de telecomunicaciones ha sido que las compañías privadas tienen fuertes incentivos para producir bienes y servicios en la cantidad y variedad que los consumidores prefieren y no de acuerdo a los dictados gubernamentales, que reflejan en muchos casos presiones políticas de corto plazo y problemas de administración para la atención de la demanda.

El asunto de la eficiencia de las empresas es confuso. Algunos especialistas opinan que, con algunas excepciones, las empresas que fueron desnacionalizadas por Margaret Thatcher en el Reino Unido eran rentables, es decir no eran ineficientes; además, existe la evidencia de que algunos administradores de las que un día fueron empresas públicas, pasan a ocupar los mismos cargos en las mismas empresas una vez privatizadas.<sup>5</sup>

Hoy ya no se asume la privatización como un término cargado de ideología y polarizado, como sucedió a principios de los ochenta. En Francia, uno de los países más reticentes a la privatización de su monopolio público, se ha aceptado el principio de privatización parcial. En 1994 el gobierno aprobó un plan para introducir competencia inalámbrica en los circuitos locales.<sup>6</sup> Éste permite a la Compagnie Générale des Eaux (CGE) probar servicios fijos de telecomunicaciones con los

<sup>5</sup> Jill Hills, *Deregulating telecoms...*, op. cit., p. 42.

<sup>6</sup> *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 4, mayo-junio de 1994, pp. 349-350.

usuarios residenciales, usando su red de cable y la tecnología inalámbrica digital de Europa.

La privatización se presenta en los países desarrollados y en desarrollo bajo dos parámetros contrastantes. En los países desarrollados se considera a la privatización como el centro de una cruzada para reducir el papel del Estado en la economía y establecer la preeminencia del mercado, con la regulación como principio de política económica. En los países en desarrollo, la privatización fue considerada como una medida un tanto de emergencia para sacar la infraestructura de su atraso secular y crear confianza para atraer capitales extranjeros. En estos países, la desregulación y la privatización trae efectos más delicados por la participación de fuertes consorcios transnacionales, líderes mundiales de las telecomunicaciones en el manejo y control de un sector nacional estratégico. Esto no sucede en los países desarrollados, cuyas telecomunicaciones son operadas y controladas por sus propias transnacionales de telecomunicaciones. En los tres principales países altamente industrializados que han reestructurado la industria de telecomunicaciones (Estados Unidos, Reino Unido y Japón), no participa hasta la fecha ninguna empresa extranjera en la operación del servicio telefónico básico local. El primer obstáculo son sus propias empresas de telecomunicaciones, que dominan el mercado y ejercen una amplia influencia sobre los gobiernos, no sólo en sus países sino en el extranjero. Las más grandes empresas de telecomunicaciones del mundo son consorcios nacionales que no admiten participación extranjera. En 1991, por ejemplo, las cuatro empresas más grandes eran: AT&T de Estados Unidos, con 317 100 empleados de tiempo completo e ingresos por 63 billones de dólares; NTT de Japón, con 264 908 empleados de tiempo completo y 48.1 billones de dólares de ingresos; la alemana DBP Telekom, con 250 mil empleados e ingresos por 28.4 billones de dólares; y British Telecom, con 226 900 empleados y 23.3 billones de dólares.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Newsweek*, 5 de abril de 1993, p. 29.

## EL ENTORNO PROPICIO PARA LA PRIVATIZACIÓN

Las razones para emprender las privatizaciones son distintas en los países en desarrollo y en los países desarrollados. En éstos no sólo existe la capacidad para producir equipo y servicios de telecomunicaciones suficientes, sino que incluso hay exceso de capacidad infraestructural: en redes y circuitos de transmisión, en alta penetración de transmisiones y conmutación digital, en modernas y diversas tecnologías alámbricas, inalámbricas y para comunicaciones personales, globales, públicas y privadas. Esto ha llevado a Canadá a proteger su mercado mediante reglas que impiden la prestación interna de algunos servicios de telecomunicaciones desde Estados Unidos.<sup>8</sup>

Los países industrializados cumplieron desde finales de los setenta las normas de calidad y penetración del servicio telefónico. En la actualidad, Canadá, Estados Unidos, Japón, Suecia, Dinamarca y Suiza cuentan con más de un 90 por ciento de hogares con este servicio. El de conexión de líneas y atención de fallas se atiende en cuestión de días. El nivel de rendimiento de la fuerza de trabajo del sector es de 0.2 empleados por mil líneas telefónicas (en los países en desarrollo es de 50 a 100) y la digitalización de la red tiene alcances nacionales.

Los abismales desniveles en la distribución de infraestructura de telecomunicaciones en el mundo se muestran en la siguiente estadística: de los 600 millones de teléfonos que había en 1988 en el mundo, en términos absolutos 450 millones, o sea el 75 por ciento, se encontraban en nueve países, en este orden: Estados Unidos, Japón, Alemania del Este, Francia, Inglaterra, Italia, Canadá, España y Australia. De acuerdo con

---

<sup>8</sup> Las empresas de telecomunicaciones estadounidenses se quejan frecuentemente de restricciones transfronterizas a la competencia en este rubro. La Ley Bancaria Canadiense exige a sus compañías bancarias mantener el almacenamiento de bases de datos y su procesamiento en Canadá, lo cual impide a las compañías estadounidenses prestar esos mismos servicios desde su país. También Canadá ha restringido el uso de satélites extranjeros para sus comunicaciones domésticas. US Department of Commerce, *US Telecommunications in a Global Economy: Competitiveness at a Crossroads*. Report from the Secretary of Commerce to the Congress and the President of the United States, Washington, DC, agosto de 1990, pp. 126-127.

el número de teléfonos per cápita, el orden era: Suecia, Estados Unidos, Suiza, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda, Países Bajos, Finlandia y Japón.<sup>9</sup>

Respecto a los gastos por países las diferencias son también inmensas. Mientras Estados Unidos gastó en 1987 14 640 millones de dólares en desarrollo de telecomunicaciones, India invirtió solamente 700 millones de dólares, es decir, 5 por ciento de lo que invirtió el primero. En consecuencia, el tráfico de llamadas telefónicas crece más entre países desarrollados. Por ejemplo, en 1986 Indonesia generó 5 millones de llamadas internacionales, mientras que de Japón a otros países se hicieron alrededor de 134 millones.<sup>10</sup>

En estas condiciones, en los países desarrollados las empresas de telecomunicaciones compiten para satisfacer las necesidades de empresas multinacionales y desarrollar capacidades tecnológicas para redes privadas virtuales e inteligentes, así como aumentar el tráfico en clientes residenciales, ya que si éstos incrementan el número de minutos en llamadas, particularmente durante horas no pico, se genera tráfico extra.<sup>11</sup> Es evidente que, en estos países, las presiones para privatizar los monopolios públicos no son por carencia de infraestructura básica e ineficiencia de los servicios. Éstas son de otro tipo y pueden dividirse en internas y externas.

Las externas provienen de los grandes usuarios (empresas), que cada vez más requieren modernos servicios de telecomunicaciones que les permitan operar competitivamente en las economías globalizadas. Las corporaciones multinacionales son las que más utilizan y se benefician del uso de las redes de telecomunicaciones para el manejo de sistemas de información, ya que realizan operaciones en diferentes países y las utilizan para una amplia variedad de servicios que incluyen

<sup>9</sup> Donald J. Guillies, «Innovations in Telecommunications Executive Management Training: a Canadian Initiative», en D. J. Wedemeyer y M.R. Ogden (eds.), *Telecommunications and Pacific...*, op. cit., p. 563.

<sup>10</sup> Jonathan L. Parapak, «Telecommunications Market Environment in Developing Countries. The Indonesian Perspective», en D. J. Wedemeyer y M.R. Ogden, *Ibidem*, p. 540.

<sup>11</sup> John V. Buckey, «Competition and Modernization Issues», *Telecommunications Policy*, núm. 9, op. cit., p. 753.

mercadeo, investigación y desarrollo y manufacturación. Mantienen centros de cómputo en docenas de países, cada uno con diferentes tipos de instalaciones y funciones que permiten una amplia gama de aplicaciones: tomar decisiones coordinadas y transparentes entre la matriz y las subsidiarias ubicadas en diferentes áreas geográficas; operar en distintos lenguajes; controlar estratégicamente una variedad de funciones como distribución de productos, control de inventarios, sistemas contables y jurídicos, etcétera.<sup>12</sup>

Las grandes corporaciones transnacionales tienen en las modernas tecnologías de comunicaciones el medio idóneo para ser competitivas: han modificado la estructura tradicional bajo la que operaban; los procesos industriales son reorientados sobre un marco de diseño y manufacturación asistidos e integrados por computadora que hacen flexible la manufacturación; reducen funciones de organización como el manejo de inventarios, los mecanismos de distribución, las ventas personales, entre otras. El hecho de que algunas empresas no dispongan de redes (que enlazan al productor y al distribuidor), las coloca en desventaja frente a las que sí las tienen, ya que éstas pueden responder rápidamente a la demanda y mantienen economías de escala en el uso de la planta y el equipo.<sup>13</sup>

Las modernas redes telemáticas han modificado incluso las reglas de la competencia, y esto en distintos sentidos: cambian la estructura de la industria al emerger nuevas corporaciones desagregadas verticalmente, es decir, donde las compañías dependen de otras para la manufacturación, el mercadeo o la distribución; crean ventajas competitivas, ya que a través de las redes de información se detectan con oportunidad qué ventajas y cuándo se pueden aprovechar (bajos costos,

<sup>12</sup> Edward M. Roche, «The Geography of Information Technology Infrastructure in Multinational Corporations», en Henry Bakis, Ronald Abler y Edward M. Roche (eds.), *Corporate Networks, International Telecommunications and Interdependence. Perspectives from Geography and Information Systems*, London, Belhaven Press, pp. 181-182.

<sup>13</sup> Harald B. Malgren, «Technology and the Economy», en William Brock and Robert Hormats (eds.), *The Global Economy. America's Role in the Decade Ahead*, New York, 1990, pp. 97-98.

mano de obra); ayudan también a renovar viejos negocios;<sup>14</sup> etcétera.

No es casual que quienes imponen las reglas del comercio de telecomunicaciones sean los países desarrollados. Éstos albergan a las más grandes empresas transnacionales y son los usuarios más asiduos de las redes de telecomunicaciones en su modalidad de redes privadas. En 1990, por ejemplo, Alemania contaba con más de 2 mil redes privadas; Francia tenía 2 500 e Inglaterra más de 5 mil. Sin embargo, estos números parecen ridículos cuando se les compara con las cerca de 700 mil redes privadas que se ha calculado existen en Estados Unidos; su más cercano competidor, la Unión Europea, cuenta con aproximadamente 14 mil.<sup>15</sup>

Los promotores de la liberalización son precisamente las mismas corporaciones transnacionales, que tienen capacidad económica para extenderse más allá de las fronteras nacionales. Ellas establecen sus propias redes privadas o sistemas de servicios por satélites y cuando les sobra capacidad de transmisión se convierten en prestadores de servicios de valor agregado en red. Entre estas corporaciones encontramos a las transnacionales de servicios financieros, transporte marítimo, aseguradoras y otras que emplean las telecomunicaciones como autopistas mundiales de transmisión de información.

En cuanto a las razones internas para privatizar, encontramos que modernizar la infraestructura de telecomunicaciones de un país requiere de inversiones a gran escala en digitalización de equipo, construcción de redes de fibra óptica, redes móviles, lanzamiento de satélites artificiales, así como inversiones de riesgo en desarrollo de *software* y nuevos equipos, en los que, comúnmente, las empresas estatales no están en condiciones de invertir. Además, estas últimas, por la dependencia estrecha de las políticas gubernamentales, son más vulnerables ante los

<sup>14</sup> El banco francés Crédit Commercial de France revitalizó el acceso instantáneo a créditos instalando terminales en las casas de los clientes. Raymon J. Krommenacker, «The Impact of Information Technology on Trade Interdependence», *Journal of World Trade Law*, vol. 20, núm. 4, julio-agosto de 1987, p. 389.

<sup>15</sup> Oliver Stehmann y Rob Borthwick, «Infrastructure Competition and the European Union's Telecommunications Policy», *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 8, noviembre de 1994, p. 612.

conflictos públicos, particularmente cuando hay presiones políticas y sociales para reducir tarifas y subsidios cruzados entre diferentes servicios.

En Japón, las principales presiones para la privatización se originaron por el exceso de productos disponibles en el mercado y la perspectiva de mayores ganancias, que llevó a las empresas de ese país a apoyar en primer término la desregulación para evitar que los servicios regulados continuaran acaparados por proveedores protegidos. Académicos japoneses<sup>16</sup> señalan que «gran parte de los directivos de NTT afirmaban que su funcionamiento era razonablemente bueno y que no había necesidad de promover mayores eficiencias», por lo que NTT no necesitaba ser privatizada. Se pensó que las recomendaciones sobre eficiencia del comité conformado *ad hoc* serían, en todo caso, un problema a futuro. «Desde la perspectiva de NTT la privatización por sí misma fue la meta, de otra manera la reforma no era necesaria.»

En el entorno mundial encontramos que la privatización de empresas estatales de telecomunicaciones fue promovido y alentado por organismos internacionales como la UIT, el Banco Mundial y el GATT. Las posturas comerciales, económicas y políticas de estos organismos internacionales contribuyeron a crear un clima internacional propicio para la desregulación y privatización, que estuvo acompañado por el declive de la tradicional visión de las telecomunicaciones como un servicio público.

En 1982, durante la sesión ministerial del GATT,<sup>17</sup> la delegación de Estados Unidos sugirió analizar las restricciones a este tipo de comercio y la aplicabilidad del Acuerdo General y de las normas conexas a este sector. En la reunión de 1984, Estados Unidos y otros países desarrollados insistieron en

<sup>16</sup> Shigehiko Naoe, «Japan's Telecommunications Industry. Competition and Regulatory Reform», *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 8, noviembre de 1994, p. 652.

<sup>17</sup> Es el principal contrato multilateral que rige las relaciones comerciales entre los países responsables del 80 por ciento del comercio mundial. Su objetivo central es liberalizar el comercio internacional contribuyendo al crecimiento y desarrollo económico. Su función primordial es proporcionar un mecanismo permanente de consulta entre gobiernos sobre políticas comerciales a fin de evitar la discriminación en el comercio y establecer los mecanismos de protección únicamente mediante aranceles.

actualizar el GATT para incorporar medidas correspondientes a los cambios ocurridos por la terciarización de la economía mundial y el rápido crecimiento del mercado de servicios. Con el inicio de la Ronda Uruguay, en 1986 comenzaron también las negociaciones sobre servicios para instaurar un acuerdo de comercio multilateral similar al de bienes. En la propuesta se incluyeron obviamente los servicios de telecomunicaciones, a las que se pretende aplicar las cláusulas de nación más favorecida, trato nacional, progresiva liberalización e incremento de la participación de los países en desarrollo.<sup>18</sup>

Finalmente, en 1993 se incluyó en el GATT el Anexo de Telecomunicaciones que comprende servicios de valor agregado de telecomunicaciones mas no los servicios básicos. Esto llevó a que 20 países (principalmente de la OCDE) hayan acordado participar en un Grupo de Negociaciones sobre Servicios Básicos de Telecomunicaciones (NGBT, por sus siglas en inglés), con el objetivo principal de impulsar la progresiva liberalización de los mismos.

La negociación de las telecomunicaciones en el GATT ha sido difícil por tener que aplicar principios comerciales a servicios que tradicionalmente se habían manejado bajo el principio de servicio público, y además porque están de por medio legislaciones nacionales muy disímolas sobre los mismos rubros. Irónicamente, Estados Unidos retrasó el proceso de las negociaciones cuando, en el verano de 1990, anunció que, dada la asimétrica desregulación, podría no aceptar la aplicación de la cláusula de nación más favorecida al principio de telecomunicaciones básicas. Su preocupación fue, adujeron, que como el

---

<sup>18</sup> La cláusula de nación más favorecida significa que cualquier concesión hecha a una parte contratante debe extenderse automática e incondicionalmente a todos los miembros del GATT. La excepción al principio de NMF es el tratamiento preferencial para los países en desarrollo, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Por tratamiento nacional se entiende que los productos importados reciben el mismo trato que los nacionales con respecto a la reglamentación y los impuestos internos. El principio de transparencia y menor distorsión implica que las relaciones comerciales sean abiertas y claras, y que los proveedores extranjeros (así como los nacionales) deben ser notificados de cualquier modificación reglamentaria. Bajo las normas del GATT, las medidas tomadas para proteger las industrias nacionales deberían de causar la menor distorsión posible al comercio. Tomado de Sara E. Veale *et al.*, «Comercio de servicios: la posición de los EUA», *Perspectivas Económicas*, núm. 1, 1988, p. 62.

lenguaje del borrador no ponía obstáculos a los monopolios, se podría bloquear el *status quo* regulatorio más allá de las fronteras y dar a las entidades extranjeras fácil acceso al mercado estadounidense, según ellos comparativamente más abiertos que los de los demás países, sin requerir concesiones recíprocas. Estados Unidos insistió en agregar un anexo dedicado enteramente a los servicios básicos y que fueran excluidos de la regla de nación más favorecida.

Curiosamente, un año después (en 1983) de que se había propuesto que se tratara en el GATT lo relativo al comercio de servicios, el Banco Mundial empezó a sugerir a los gobiernos que abrieran las telecomunicaciones a la participación de empresas privadas en caso de insuficiencia de fondos. Sin embargo, desde muchos años antes el mismo Banco había ido reduciendo sus gastos en telecomunicaciones. De 1969 a 1973 redujo su gasto promedio anual de 6.4 por ciento a 2 por ciento. Entre 1974 y 1981 bajó a 2 por ciento y en 1983 cayó a menos del 1 por ciento. Una de las explicaciones que se han dado a esta reducción es que el Banco Mundial ha «intentado enfocarse a proyectos donde haya un impacto más significativo en sectores donde los ingresos sean bajos: desarrollo rural, agricultura, nutrición y agua potable y por el hecho de que hay pocos fondos sustitutivos a los de Banco para proyectos en áreas de bajo ingreso».<sup>19</sup>

Con todo, algunos estudios advierten que el papel que ha desempeñado el Banco Mundial en los países en desarrollo, por ejemplo, no ha sido de ninguna manera determinante para el crecimiento de la infraestructura de las telecomunicaciones. De los 45 países en desarrollo que han recibido del Banco Mundial préstamos de asistencia para telecomunicaciones desde 1962, ninguno ha demostrado una expansión notable de la telefonía pública. Para 1990, sólo cinco de ellos tenían densidades superiores a diez teléfonos por 100 habitantes: Taiwán con 22, Singapur con 44, Costa Rica con 14, Uruguay con 14 y Yugoslavia con 15. Otros países no asistidos han tenido

<sup>19</sup> Robert J. Saunders, «Telecommunications in Developing Countries: Constrains on Development», en Meheroo Jussawalla y D.M. Lamberton (eds.), *Communication Economic and Development*, Hawaii, Pegamon Press-The East-West Center, 1982, p. 193.

desarrollos por encima de diez: Argentina (11), Bulgaria (20), Hungría (15), Panamá (10), Polonia (12) y Portugal (20).<sup>20</sup>

Además, también se afirma que la política del Banco Mundial no apoya precisamente la construcción de las instalaciones de telecomunicaciones y servicios para favorecer el desarrollo económico y cultural de esos países, sino más bien para que las empresas transnacionales puedan controlar, desde sus países sede, las operaciones (financieras, inventarios, manejo contable) de sus filiales en el extranjero. En países como Filipinas, por ejemplo, los requerimientos de telecomunicaciones han sido determinados por las necesidades comerciales y militares de Estados Unidos. Es ilustrativo constatar que cuando este país retiró las bases militares de Tailandia y Vietnam del Sur, el uso de los satélites de Intelsat y cables submarinos en Filipinas decreció casi automáticamente.<sup>21</sup> En ese mismo país, que ha recibido apoyo directamente para telecomunicaciones, el 56 por ciento del total de teléfonos instalados es para dar servicio a las empresas.

Por su parte, en la UIT<sup>22</sup> las cosas también empezaron a cambiar. Tradicionalmente, este organismo recomendaba restricciones en la competencia y liberalización de servicios especializados. Los gobiernos cooperaron durante 120 años para mantener un régimen internacional estable de las telecomunicaciones dentro de la UIT,<sup>23</sup> a quien le ha tocado desenvolverse en un contexto difícil por las enormes disparidades entre los dos mundos, el desarrollado y el subdesarrollado (en los

---

<sup>20</sup> Gerald Sussman y John A. Lent (eds.), *Transnational Communications. Wiring the Third World*. California, Sage Publications, Inc., 1991, p. 59.

<sup>21</sup> Gerald Sussman, «Telecommunications for Transnational Integration: the World Bank in the Philippines», en Gerald Sussman y John A. Lent (eds.), *Transnational Communications...*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>22</sup> Para un completo análisis de la evolución de la UIT hacia un organismo pro liberalizador de las telecomunicaciones, véase William J. Drake, «Asymmetric Deregulation and the Transformation of the International Telecommunications Regime», en Eli M. Noam y Gerard Pogorel (eds.), *Asymmetric Deregulation...*, New Jersey, Ablex Publishing Co., 1994, pp. 137-203.

<sup>23</sup> El marco establecido en el tratado telegráfico austriaco-alemán en 1850 fue transferido a un régimen multilateral que nació como la Unión Telegráfica Internacional en 1865, mismo que fue reafirmado en la transición en 1934 a la UIT. James G. Savage, *The Politics of International Telecommunications Regulation*. Boulder, Westview Press Inc., 1989, pp. 2-3.

años ochenta por ejemplo, los países que tenían el 10 por ciento de la población mundial controlaban el 90 por ciento del espectro de frecuencias disponibles), y porque los sistemas de telecomunicaciones trabajan sinérgicamente con fuerzas militares, corporaciones multinacionales, redes financieras globales y tecnologías de información como «proyectores de poder».<sup>24</sup> Durante ese tiempo, la UIT fungió fundamentalmente como un organismo internacional equilibrador de demandas de soberanía nacional sobre las telecomunicaciones nacionales y requerimientos de colaboración internacional, estandarizando las conexiones entre las redes y regulando la provisión de servicios entre las fronteras nacionales. Un principio del antiguo régimen de la UIT era que su jurisdicción debía limitarse estrictamente a la estandarización internacional. Sus miembros podían organizar sus industrias domésticas como desearan.

El cumplimiento de esos objetivos no tuvo mayores problemas. Sin embargo, eso ha cambiado notoriamente, pues en los últimos años ha enfrentado problemas más complejos como la provisión de servicios internacionales en mercados extranjeros sobre una base geográfica completa. Es decir, las grandes compañías telefónicas de Estados Unidos y Gran Bretaña han establecido redes internacionales virtuales donde ellas inician y terminan el tráfico entre diferentes países, muchas veces al margen de los acostumbrados convenios entre compañías operadoras nacionales.

El cambio de la UIT hacia un organismo más orientado a lo comercial se mostró desde 1988, cuando la Conferencia Mundial Administrativa Telegráfica y Telefónica de la UIT recomendó la modernización de los monopolios y que se abriera la posibilidad de acuerdos voluntarios para la competencia. Al año siguiente, en el reporte «El cambiante ambiente de las telecomunicaciones» elaborado por consejeros de alto nivel de ese organismo, urgía a los países miembros a ajustarse

<sup>24</sup> La UIT, por ejemplo, desarrolló un trabajo titánico para lograr la interconexión de redes nacionales, ya que cada país tenía un sistema telefónico virtualmente distinto y no fue sino hasta los cincuenta, cuando inició en serio la estandarización. James G. Savage, *The Politics of International... op. cit.*, p. 3.

al nuevo mercado global y emprender reformas de desregulación y privatización de sus empresas públicas de telecomunicaciones.<sup>25</sup>

Otra muestra del cambio de la política de la UIT se encuentra en las directrices que giró recientemente a sus 180 miembros. En las conclusiones de un reporte sobre interconexión internacional establece que «los países deben ser claros y justos en el establecimiento de los términos de interconexión a riesgo de impedir el crecimiento y fragmentar la red de telecomunicaciones global». Se argumentó que «mientras ningún país pueda ser tomado como modelo de reforma y participación del sector privado, la competencia y regulación serán los ingredientes clave para el buen éxito de la interconexión entre redes». Asimismo, alienta a los países que no tienen experiencia en interconexión a establecer directrices competitivas antes de que los nuevos competidores «vengan a tocar sus puertas».<sup>26</sup>

Sumado a las constantes acciones en pro de la privatización y desregulación de organismos internacionales como los citados, Estados Unidos despliega por su cuenta acciones tendientes a lograr una mayor apertura comercial externa para sus transnacionales de telecomunicaciones. Sus estrategias se dirigen lo mismo a países en desarrollo que a los industrializados.<sup>27</sup> Los medios más socorridos son las presiones en negociaciones comerciales y las regulaciones extraterritoriales.

Una de las leyes principales es la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988, que contempla un conjunto de mecanismos y procedimientos agresivos para lograr abrir mercados extranjeros. En la sección 301 del título tercero sobre Comercio Internacional e Inversiones, se fijan como propósitos generales los siguientes:

- a) Fomentar el crecimiento económico y el pleno empleo de Estados Unidos mediante la expansión de las oportunidades

<sup>25</sup> William J. Drake, *Asymetric Deregulation...*, op. cit., p. 192.

<sup>26</sup> *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 4, mayo-junio de 1994, p. 350.

<sup>27</sup> Leslie Castle V. y Christopher Findlay, *Pacific Trade In Services*, Sidney, Allen and Unwin, 1988, p. 12.

comerciales en los mercados extranjeros, de una manera que en lo sustancial sea equivalente a las acordadas por Estados Unidos.

b) Incrementar la capacidad del presidente para: I) identificar las barreras y las restricciones al comercio y la inversión; y II) lograr la eliminación de esas barreras y restricciones.

c) Incentivar la expansión de I) el comercio internacional de servicios a través de la negociación de acuerdos; y II) las empresas de servicios de Estados Unidos en el comercio internacional.

d) Estimular el libre flujo de la inversión extranjera directa a través de negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales.<sup>28</sup>

Como puede observarse, entre los propósitos se establecen ventajas patentes para los Estados Unidos, se otorga mayor poder de represalia al presidente y colocan en el mismo nivel las restricciones al comercio y a la inversión en bienes que a la de servicios. Además, se ha observado que la Ley utiliza los términos «irrazonable», «injustificable» y «discriminatorio» para calificar las barreras y obstáculos que son incompatibles con los derechos legales de los Estados Unidos. Así, juzga como «discriminatorio» todo acto, política o práctica que niegue el trato de nación más favorecida a sus bienes, servicios e inversiones. De igual forma, las secciones 501 y 508 del título quinto de la mencionada Ley condicionan el ingreso de los países y productos al Sistema Generalizado de Preferencias al compromiso individual de los países en desarrollo para eliminar los obstáculos al comercio de servicios.

La Ley Comercial de 1988 constituye, pues, un paquete de medidas destinadas a obtener mayor acceso a mercados extranjeros para los productos estadounidenses, a la vez que presiona a los países a reducir barreras a la importación. En materia de telecomunicaciones la Ley exige

una identificación de los países «problema» y el establecimiento de calendarios para la conclusión de negociaciones bilaterales enca-

<sup>28</sup> *us Code Congressional and Administration News*, vol. 1, 100th Congress, Second Session, 1988 (Public Law 100-418 [HR. 4848], 23 de agosto de 1988.)

minadas a reducir las barreras extranjeras a la importación de este sector. Se ofrece al presidente cierto número de opciones de represalia, si no logra obtener de los otros países unas medidas de apertura de mercados para equipo de telecomunicaciones.<sup>29</sup>

El comercio internacional de servicios de telecomunicaciones ha sido regulado específicamente a través del Telecommunications Trade Act of 1988, que establece un esquema de negociación unilateral ventajoso para ese país. Entre los principales objetivos de negociación de esta Ley destacan los siguientes:<sup>30</sup>

1) Establecer acuerdos multilaterales o bilaterales que proporcionen a las firmas estadounidenses oportunidades competitivas sustancialmente equivalentes.

2) Corregir los desequilibrios de las oportunidades competitivas generadas por la apertura no compensada de mercados estadounidenses.

3) Facilitar el incremento de las exportaciones estadounidenses a un nivel que refleje la competitividad de la industria estadounidense de telecomunicaciones.

4) Aumentar el crecimiento del empleo estadounidense en las industrias de telecomunicaciones y conexas.

Entre los objetivos específicos de negociación se encuentran los siguientes:<sup>31</sup>

— Tratamiento nacional y de nación más favorecida para los productos y servicios estadounidenses de telecomunicaciones.

— Reducción o eliminación de los derechos sobre productos de telecomunicaciones.

<sup>29</sup> Stephen D. Cohen, «La Ley Comercial de los EUA: una iniciativa que abre mercados», *Perspectivas Económicas*, núm. 2, 1989, p. 67.

<sup>30</sup> *us Code Congressional and...*, *op. cit.*, pp. 1219 y 1220.

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

— Eliminación de subsidios, *dumping*, violaciones a los derechos de propiedad intelectual y otras barreras comerciales injustas distorsionantes del comercio.

— Eliminación de las barreras a la inversión.

Estas leyes condensan los lineamientos que Estados Unidos sigue en las negociaciones bilaterales y multilaterales para lograr que sus empresas de telecomunicaciones no encuentren trabas para penetrar los mercados extranjeros.

Los principales aspectos de los mercados extranjeros que según Estados Unidos dificultan la incursión de sus empresas son:<sup>32</sup>

1. La falta de competencia justa y abierta.
2. Un mercado restringido para servicios de valor agregado.
3. La falta de tarifas equitativas para prestadores de redes digitales de servicios integrados.
4. La existencia de normas que no protegen la operación de las redes públicas.
5. La no transparencia en las leyes de telecomunicaciones.
6. Existencia de procedimientos restrictivos para pruebas, certificación y enlace de equipo terminal.

De hecho, estas «limitaciones» se han convertido en normas que rigen la privatización y liberalización de las telecomunicaciones en el mundo, así como en las diferentes negociaciones que ha sostenido Estados Unidos con otros países (con Canadá y Japón y entre Estados Unidos-México-Canadá) y en las discusiones en foros internacionales como el GATT y la UIT.

---

<sup>32</sup> Johnatan D. Aronson y Peter F. Cowhey, «Bilateral Telecommunications Negotiations», en Albert Bressand y Kalypso Nicolaidis, *Strategic Trends in Services. An Inquiry into the Global Service Economy*, Harper and Row Publishers. New York. 1989. p. 209.

## LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La situación de los países en desarrollo que influyó determinantemente para las privatizaciones de las empresas estatales de telecomunicaciones, particularmente la de los de América Latina, fue la siguiente: durante los ochenta, la economía de esta región se caracterizó por un grave deterioro de los principales factores económicos: la inversión y el ahorro interno se contrajeron, la inflación alcanzó tasas sin precedentes, los salarios cayeron a la par que el consumo interno y la tasa de desempleo crecía. En el ámbito externo, los créditos internacionales y la inversión extranjera directa se redujeron, los intereses de la deuda se dispararon drenando los escasos recursos, el valor de las materias primas declinó en los mercados internacionales y los porcentajes de exportaciones de la mayoría de estos países cayeron por debajo de su nivel histórico. Ese gris escenario se sintetiza en que, según cifras del Banco Mundial, la región, de 1982 a 1988, tuvo una tasa de crecimiento per cápita negativa de -0.8 por ciento.<sup>33</sup> En consecuencia, las empresas estatales de telecomunicaciones registraron también un enorme deterioro manifestado principalmente en una densidad telefónica alarmantemente baja.

En general, para 1981, cuando ya habían comenzado los procesos de desregulación en Inglaterra y de desintegración en Estados Unidos, de un total de 508 millones de teléfonos que había en todo el mundo, 470 se encontraban en los países desarrollados, mientras que el resto, 38 millones, se distribuían entre los países subdesarrollados de África, Asia y América Latina. En contraste, de un total mundial de 4 181 millones de habitantes, los primeros países tenían en 1979 1 209 millones, mientras que los segundos tenían 2 976 millones; es decir, el 28.8 y 71.2 por ciento, respectivamente.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ben Alfa Petrazzini, «The Role of International Capital in the State Reform of Developing Countries: the Case of Telecommunications in Argentina». San Diego, University of California, 1992, mimeo., p. 4.

<sup>34</sup> Véase cuadro 1-2 en Robert J. Saunders *et al.*, *Telecommunications and Economic Development*, Baltimore, The World Bank, The Johns Hopkins University Press, 1983, p. 6.

Entre los países desarrollados, a principios de 1981 Estados Unidos, Suecia, Suiza, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda, Australia y los Países Bajos tenían más de 50 teléfonos por 100 habitantes, mientras que el resto tenía entre 15 y 50. En ese mismo año el porcentaje para los países en desarrollo era de 2.8. De hecho, la participación de estos últimos en el total de teléfonos mundiales fue más baja que su participación en el ingreso: a principios de 1981, con más del 70 por ciento de la población mundial y casi el 17 por ciento del ingreso, solamente tenían 7 por ciento de los teléfonos. Pero también hay grandes disparidades en la densidad telefónica entre los mismos países en desarrollo. En 1981, la densidad telefónica en África (excluyendo Sudáfrica) era de 0.8 teléfonos por 100 habitantes, 2.0 en Asia (excluyendo Japón e Israel) y 5.5 en América Latina.<sup>35</sup>

Una década después, los países de América Latina aún no superaban el fuerte déficit telefónico. En 1992, registraron un crecimiento lento con un promedio de siete teléfonos por 100 habitantes, entre un rango de 1 a 14, densidad que todavía los ubica hasta con un siglo de retraso, en los casos más dramáticos, respecto de los países desarrollados.<sup>36</sup>

En relación con otros indicadores que manifiestan los serios rezagos de los países en desarrollo, tenemos que para principios de los ochenta se llegó a extremos de que la demanda de líneas telefónicas excedió a las instaladas. Los solicitantes esperaban frecuentemente durante años para obtener el servicio. En 1988, entre los países con más largos periodos de espera para acceder a líneas telefónicas se encontraban casos dramáticos como los de Ghana, Jamaica y Argentina, donde la espera llegó hasta 30 años en el primero y 22.3 y 21.9 en los otros dos, respectivamente. En Venezuela era de 8.1, Colombia

---

<sup>35</sup> *Ídem*.

<sup>36</sup> Para 1994, en cuanto a penetración telefónica medida en número de líneas por cada 100 habitantes tenemos los siguientes datos: Perú 2.6 líneas. Bolivia 3.5, Honduras 3.6, Chile 6.2, Colombia 7.5, Venezuela 7.5, México 8.6, Brasil 9, Argentina 10.9 y Uruguay 20, la cifra más alta. *Excélsior*, 7 de marzo de 1994.

4.3 y Uruguay 2.8 años.<sup>37</sup> En México se llegó a situaciones donde miles de posibles usuarios preferían no solicitar el servicio telefónico, pues la empresa se limitaba a contestar que no había líneas disponibles y la única esperanza de conseguirlas era que quienes ya dispusieran de ellas las cancelaran.

La situación del sector en Latinoamérica ha sido en general consecuencia de varios factores: por un lado la restringida inversión durante décadas en infraestructura; por otro, los limitados recursos económicos y altos niveles de deuda orillaron a los gobiernos a reducir al máximo los presupuestos de telecomunicaciones; asimismo, la dificultad para obtener créditos, y los que se obtenían eran desviados a otros sectores de la economía que requerían de desarrollo más urgente.<sup>38</sup> Además, se afirma que la propiedad gubernamental o el excesivo control de las telecomunicaciones impuso límites a la inversión y restringió su manejo eficiente. Según analistas del Banco Mundial, tres de los más significativos problemas organizacionales en el sector han sido: la insuficiente autonomía de las entidades administradoras, el inadecuado manejo y control de las empresas estatales por operar sobre una base no comercial, y los fuertes costos por la excesiva fragmentación o existencia paralela de entidades administrativas.<sup>39</sup> Se dice, además, que los gobiernos mantuvieron artificialmente bajas

<sup>37</sup> William W. Ambrose, Paul R. Hennemeyer y Jean-Paul Chapon, *Privatizing Telecommunications Systems. Business Opportunities in Developing Countries*, Washington, D.C., The World Bank/International Finance Corp., 1990, p. 13.

<sup>38</sup> Las telecomunicaciones fueron una fuente importante de ingresos públicos y las empresas proveedoras del servicio no estaban en condiciones de retener y reinvertir el volumen de sus ganancias. Los gobiernos vieron en las telecomunicaciones una «caja ilimitada» de ingresos económicos. Peter F. Cowhey y Jonathan D. Aronson, «Trade in Services and Changes in the World Telecommunications System», en P.F. Cowhey, J.D. Aronson y G. Székely, *Changing Networks: Mexico's Telecommunications Options*, California, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989, p. 8.

<sup>39</sup> La autonomía de la entidad administradora es necesaria para evitar las interferencias gubernamentales y para que haya continuidad en la administración, al margen de los cambios políticos. Para operar eficientemente, las entidades no deben sujetar la aprobación de las normas técnicas a decisiones gubernamentales y tampoco estos órganos deben inmiscuirse en decisiones sobre gasto y obtención de fondos. Robert J. Saunders et al., *Telecommunications and Economic...*, op. cit., pp. 50-51.

tarifas y las ganancias obtenidas de las inversiones en telecomunicaciones se destinaron a otros sectores.<sup>40</sup>

El caso de Argentina es ilustrativo de la situación prevalente en los países en desarrollo. El caso mexicano también es típico, como veremos en el último capítulo de este libro. Las razones para privatizar en Argentina en 1990 la Empresa de Telecomunicaciones han sido resumidas en la catastrófica situación que observaba a principios de los noventa: inversión paralizada, convivencia en la red de equipos anticuados y otros de la última generación, desatención total del mantenimiento de líneas y equipos, obsolescencia en la organización administrativa e insuficiente capacitación técnica. Esto se reflejó en que de un total aproximado de 3.5 millones de líneas, 150 mil se encontraban fuera de servicio, el tiempo de reparación superaba el mes de espera y en algunas zonas era de 30 años, los retrasos para la instalación de nuevas líneas telefónicas eran de cuatro años en promedio, y la eficiencia de las conexiones telefónicas era de un 49 por ciento en zonas urbanas y de un 29 por ciento en las interurbanas.<sup>41</sup>

## LIBERALIZACIÓN

El objetivo último de la reestructuración a que han sido sometidas las telecomunicaciones mundiales es su completa liberalización, que no es lo mismo que privatización. Esta última implica participación de capital privado nacional en los monopolios públicos, lo cual se ha dado gradualmente, con porcentajes minoritarios o mayoritarios en el capital de las operadoras telefónicas. Las primeras privatizaciones de em-

<sup>40</sup> La expansión telefónica se ha visto seriamente restringida en virtud de que entre un 50 por ciento y un 80 por ciento de los costos para la construcción de líneas deben ser pagados en moneda extranjera, que es escasa; además, los ingresos generados por las líneas telefónicas son predominantemente en moneda nacional. Álvaro López Cayzedo, «Private Financing of Telecommunications Development», *America's Telecom...* op. cit., 1992, p. 88.

<sup>41</sup> Luis M. González Lanuza, «The Argentine Telephone Privatization», *Telecommunications Policy*, núm. 9, op. cit., p. 759 y German Kammerath, «Privatización y transformación de las telecomunicaciones en Argentina», *Americas Telecom...* op. cit., pp. 93-94.

presas públicas de telecomunicaciones en Inglaterra (1984) y Japón (1985) constituyeron procesos lentos y se aceptaron únicamente capitales privados domésticos. La liberalización se inició en los servicios de valor agregado, pero solamente se permitió participación extranjera parcial minoritaria.

Liberalización implica participación de capitales y empresas extranjeras, ya sea en la provisión de equipo terminal de telecomunicaciones, en la prestación de servicios de valor agregado (con libertad para las empresas de utilizar la red básica mediante el arrendamiento de circuitos y el derecho de conexión a dicha red) o en la operación de redes y prestación de servicios básicos. Por ello, la desintegración en 1984 de las 22 compañías operadoras de AT&T en Estados Unidos, no constituyó una liberalización, sino una reorganización masiva en la que participaron únicamente empresas de ese país. En Gran Bretaña, Alemania y Holanda la liberalización tuvo mayores alcances que en Estados Unidos, pues sus monopolios se limitan a prestar servicios de tráfico y conmutación de voz y red. Las compañías estadounidenses o de otros países pueden invertir allí en operaciones, como las de servicios celulares (en Gran Bretaña y Alemania), sin ningún límite de participación accionaria, mientras que en Estados Unidos la Ley de Comunicaciones de 1934 prohíbe la participación extranjera en más de un 20-24 por ciento.<sup>42</sup>

Gran Bretaña fue el país que marcó el rumbo de la liberalización. En 1991, el monopolio sobre las líneas fijas ejercido por British Telecom y Mercury se reemplazó por una política de licencias abiertas que permiten a cualquier compañía británica o extranjera entrar al mercado de ese país.<sup>43</sup>

Hasta hoy la liberalización de las telecomunicaciones tiene el siguiente alcance:

---

<sup>42</sup> Werner Hein, «Commentaries on Telecommunications and Information Services», en Claude Barfield and Mark Pelman (eds.), *Industry, Services and Agriculture. The United States Faces a United Europe*, Washington, D.C., The AEI Press, 1992, p. 230.

<sup>43</sup> *Financial Times*, 6 de marzo de 1991, p. 16.

a) Liberalización de servicios de valor agregado, con participación parcial de empresas extranjeras.

b) Libertad de los usuarios de conectar a la red equipo terminal de su selección, sujeto solamente a requerimientos técnicos que eviten dañar la red pública.

c) Libertad para los proveedores de utilizar o interconectarse a la red básica incluyendo arrendamiento de circuitos para proporcionar servicios competitivos de valor agregado en red.

Después de las experiencias de privatización británica y japonesa, una gran cantidad de países han emprendido la liberalización parcial de sus empresas públicas de telecomunicaciones. Los países en desarrollo son los que han aceptado con mayor facilidad la liberalización o participación de capitales extranjeros en las operadoras telefónicas. En Teléfonos de México, 15 por ciento de las acciones son propiedad de Southwestern Bell y Cable and Radio; en Argentina, Entel fue vendida a un consorcio formado por grupos locales y las empresas europeas Telefónica de España, France Tèlècom y Stet de Italia; la operadora CTC de Chile también cuenta con participación de Telefónica de España; a mediados de 1994 el 49 por ciento de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba fue vendido al grupo mexicano Doms Internacional.

Un caso inusitado de liberalización, con participación de capital extranjero mayoritario es el de Jamaica. La reestructuración iniciada en 1987 en ese país permitió a la compañía inglesa Cable and Wireless apoderarse, para 1990, del 79 por ciento de las acciones de la compañía Telecomunicaciones de Jamaica. También el caso de Nueva Zelanda sobresale por la amplia liberalización que se impuso en el sector. De 1987 a 1989, el gobierno de ese país desreguló y privatizó su monopolio de telecomunicaciones, New Zealand Telecom;<sup>44</sup> se abrieron a la competencia casi todos los segmentos del mercado, excepto el servicio básico local, y se limitó la propiedad extranjera a 49.9 por ciento. Por ello, en septiembre de 1990, las compañías

<sup>44</sup> En 1989 NZ Telecom fue reestructurada en cinco compañías regionales, una de larga distancia y numerosas subsidiarias.

estadounidenses Bell Atlantic y Ameritech encabezaron el consorcio que compró 40 por ciento de lo que era el monopolio público a cargo de la NZ Telecom.<sup>45</sup>

#### BENEFICIADOS Y PERJUDICADOS CON LA PRIVATIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN

La experiencia de las privatizaciones muestra que los inmediatamente desfavorecidos con estas medidas son los pequeños usuarios residenciales y rurales, aunque se prevé que las tarifas bajen de acuerdo con la evolución de las economías nacionales, el control de la inflación y el mejoramiento de la infraestructura de las telecomunicaciones. Asimismo, los empleados de las compañías telefónicas han resentido las privatizaciones por los despidos masivos y reubicaciones de que han sido objeto.

En el Reino Unido, de acuerdo con algunas cláusulas de la licencia otorgada a British Telecom en 1984, y por la aplicación de un nuevo esquema tarifario, local tariff reduction o RPI,<sup>46</sup> los precios de una canasta básica se incrementarían, por un periodo de cinco años, a un promedio de 3 por ciento menos que la inflación. En noviembre de 1985, cuando entró en vigor el nuevo esquema tarifario, la inflación fue de 7 por ciento, y la aplicación de la fórmula RPI-3 permitió un incremento promedio de precios de no más de 4 por ciento. Los cargos por renta fueron de 8.5 por ciento; para llamadas locales se incrementaron 6.4 por ciento, y los cargos por llamadas de larga distancia

<sup>45</sup> S.M. Lojkine, «The New Zealand Experience», *Telecommunications Policy...*, op. cit., núm.9, pp. 768-771. Para un análisis detallado sobre el proceso de desregulación en Nueva Zelanda, consultar Patrick G. McCabe, «New Zealand: The Unique Experiment in Deregulation», en Eli Noam, Seisuke Komatsuzaki y Douglas A. Conn (eds.), *Telecommunications in the Pacific Basin. An Evolutionary Approach*, New York, Oxford University Press, 1994, pp. 393-419.

<sup>46</sup> Esta fórmula fue elaborada por el profesor Stephen Littlechild de la Universidad de Birmingham, comisionado por el gobierno para proponer un esquema que regulara las tarifas. En febrero de 1982 presentó el *Regulation of British Telecommunications' Profitability*. El esquema estableció que BT fijara tarifas de tal forma que el índice de precios de una canasta de sus servicios se incrementara de acuerdo con el índice general de los precios menos un porcentaje anual. Este esquema favoreció a las empresas de alto volumen de llamadas y perjudicó a los usuarios de bajo volumen y residenciales. La fórmula se revisó en 1989. John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic Analysis*, Massachusetts, MIT, 1989, p. 206.

dentro de 35 millas fueron similares; pero los precios de llamadas que iban más allá de 35 millas fueron sustancialmente reducidos. La Oficina de Telecomunicaciones (OfTel) estimó que el recibo de un usuario típico aumentaría, aproximadamente, 7.1 por ciento para usuarios de bajo volumen, 6.3 por ciento para un usuario moderado y 5 por ciento para usuarios de gran volumen.

Al año siguiente, el promedio de inflación fue de 2.5 por ciento, lo que requirió una reducción de precios de British Telecom en términos absolutos. En total, los precios se redujeron 0.3 por ciento, pero la renta residencial se incrementó 3.7 por ciento por encima de la inflación. Los cargos por llamadas de larga distancia a los usuarios de bajo volumen se incrementaron en 7.1 por ciento, y para empresas moderadamente altas sólo un 2 por ciento.<sup>47</sup> Es decir, los costos más altos se cargaron a los usuarios residenciales o pequeños, que son los que hacen el mayor volumen de llamadas locales, mientras que a los grandes usuarios se les incrementó en menos de una tercera parte.

Además, las nuevas políticas de eficiencia en prestación del servicio, como agilidad en los tiempos de instalación de líneas privadas y establecimiento de centros de servicio independientes para controlar la calidad, favorecen especialmente a los clientes empresariales,<sup>48</sup> ya que les permiten operar inmediatamente con mayor eficiencia.

En Inglaterra, las políticas de liberalización y bajas tarifas telefónicas para el servicio de larga distancia atrajeron tráfico a las redes. Ford Motor Company vio favorecidas sus operacio-

---

<sup>47</sup> Ver John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an economic...*, op. cit., pp. 223-224, y Eli M. Noam, «International Telecommunications in Transition», en Robert W. Crandall y Kenneth Flamm, *Technological Change...*, op. cit., p. 268.

<sup>48</sup> Las industrias de servicios de «cuello blanco», como las firmas financieras, son los mayores usuarios de los servicios de telecomunicaciones en Estados Unidos. Las ocupaciones de esos usuarios son: corredores de bolsa, seguidos por otros empleados de servicios financieros, transporte, asuntos públicos, servicios a las empresas y vendedores al mayoreo. Paul Eric Teske, *After Divestiture. The Political Economy of State Telecommunications Regulation*, New York, State University of New York Press, 1990, p. 49.

nes flexibles con la instalación de su centro de comunicaciones en ese país.

En Nueva Zelanda, el Ministerio de Comercio estimó que, desde 1987, con la desincorporación de la Compañía de Telecomunicaciones de Nueva Zelanda, las tarifas cambiaron favorablemente para los grandes usuarios, pero no para los pequeños. Entre 1987 y 1991, las rentas residenciales se incrementaron en 29 por ciento, los cargos por larga distancia cayeron a 37 por ciento y el arrendamiento de líneas bajó a 58 por ciento para servicios digitales selectos y 7 por ciento para los análogos.<sup>49</sup> Con la privatización de esa compañía, el número de empleos que en 1987 había alcanzado los 24 500, se redujo en marzo de 1991 a 14 295.

En Estados Unidos, en los primeros tres años posteriores a 1984, cuando se desintegró AT&T, el empleo se redujo en un 17.1 por ciento, a pesar del incremento del rendimiento en trabajo y la expansión en nuevos mercados. Lo mismo ha ocurrido en las compañías operadoras locales.<sup>50</sup> Observando otros indicadores, y según Eli M. Noam, el porcentaje de hogares con teléfono se elevó de 91.4 por ciento en 1983 a 94.2 por ciento en 1993; para la quinta parte más pobre del país este porcentaje se elevó de 80.1 por ciento a 83.7 por ciento. En cuanto a las «tarifas telefónicas promedio», no se duplicaron ni triplicaron, pero crecieron a sólo la mitad de la tasa de inflación. La investigación y desarrollo del sector se elevó igualmente, como ocurrió en la productividad, aunque a expensas de parte del empleo. El mercado para equipo de telecomunicaciones se volvió competitivo y las tarifas se encuentran ahora entre las más bajas en el mundo.<sup>51</sup>

Sin embargo, según Michael Noll la competencia ejercida por Sprint y MCI frente a AT&T en el servicio de larga distancia no ha repercutido en menores tarifas, como se esperaba con la desintegración. No obstante, dice este autor, «las tarifas de larga

<sup>49</sup> S.M. Lojkine, «The New Zealand...», *op. cit.*, 1992, p. 773.

<sup>50</sup> John T. Wenders, «Unnatural Monopoly in Telecommunications», *Telecommunications Policy*, vol. 16, núm. 1, enero-febrero de 1992, p. 14.

<sup>51</sup> Eli M. Noam, en *Excélsior*, 1 de febrero de 1994 (reproducido de *The New York Times*, 30 de enero de 1994).

distancia reales (y aun las nominales) son menores ahora en comparación con 1984». Éstas han bajado a la misma tasa de 4 por ciento anual durante 80 años, cuando normalmente la mayor competencia debería reducir las tarifas todavía más. En cuanto a las tarifas locales, si bien es cierto que han bajado de manera general, al compararse «la cuenta telefónica local actual con una tarifa de 1984, [...] las tarifas se han elevado desde entonces, tanto en dólares reales como nominales», pues varios renglones fueron agregados a las facturas o recibos telefónicos: «cuotas por mantenimiento en cableado interno, asistencia de directorio y cargos por acceso en la línea de suscriptores».<sup>52</sup>

En Japón, si bien es cierto que en un primer momento el impacto de la privatización parcial no tuvo efectos a la alza en las tarifas de los servicios, los problemas se han manifestado de otra forma. El rápido crecimiento de los sistemas de comunicaciones móviles (teléfonos portátiles y de vehículos) ha ocasionado escasez de frecuencias disponibles por el uso ilimitado de este recurso. Con el fin de resolver este problema se estableció un sistema de tarifas (libres) para el empleo de microondas que entró en vigor en 1993, por un acuerdo establecido entre el Ministerio Postal y de Telecomunicaciones y el Ministerio de Finanzas de ese país. Se prevé que el nuevo sistema resultará en altas tarifas para todos los usuarios.<sup>53</sup>

A final de cuentas, encontramos que los más beneficiados con la liberalización son primordialmente las mismas empresas de telecomunicaciones,<sup>54</sup> ahora privadas,<sup>55</sup> prestadoras de

<sup>52</sup> «Las Baby Bell obtienen enormes ganancias, pues en lugar de reducir las tarifas locales utilizan tales ganancias para financiar la extensión de su monopolio telefónico y así incursionar en los servicios de televisión por cable y entretenimiento. Michael Noll, *Excélsior*, *Idem*.

<sup>53</sup> Kazuto Sasaki, «Impact of Communications...», *op. cit.*, 1992, p. 40.

<sup>54</sup> Las nuevas empresas recurren a diversos mecanismos para sacar ventajas a toda costa. En Argentina, al aumento oficial de las tarifas que se dio hasta noviembre de 1991, se agregó un aumento encubierto, consistente en la reducción en dos minutos de la frecuencia del pulso telefónico durante los horarios de mayor tráfico, entre las 9 y las 13 horas. Otra forma indirecta de incrementar las tarifas ha sido cambiando la clasificación de las llamadas telefónicas: las que antes eran consideradas locales en un perímetro de 20 kilómetros ahora son categorizadas como de larga distancia. Ben Alfa Petrazzini, «Privatización de telecomunicaciones: su impacto socioeconómico en países en desarrollo», San Diego, Universidad de California, agosto de 1992, p. 4. (mimeo).

<sup>55</sup> A raíz de su privatización, algunas compañías telefónicas de América Latina han

servicios básicos y de valor agregado, y los grandes usuarios. Las primeras, por ejemplo, por la posibilidad de expansión vertical y la libertad que tienen de seleccionar entre varios proveedores de equipo, generalmente a bajos costos. Esto, sin embargo, penaliza a los proveedores nacionales, que se ven desfavorecidos por la preferencia de productos importados. Los grandes usuarios también se han beneficiado por la supresión de los subsidios cruzados que antes se les cargaba a ellos. Además, la modernización de la red, por la instalación de fibras ópticas y digitalización del equipo terminal y de conmutación, les permite producir flexiblemente, ahorrarse inventarios, ser más eficientes y competitivos.

En los países en desarrollo, las privatizaciones han dado resultados positivos en cuanto a la instalación de infraestructura, sobre todo por el estado deprimente en que se encontraban las redes. En Argentina por ejemplo, desde 1990, cuando se llevó a cabo la privatización, el número de líneas instaladas por Telefónica de Argentina en la zona norte ha aumentado de 1.91 a 2.66 millones, mientras que en la zona sur, que controla la italiana Stet, el incremento ha sido de 1.5 a 2.3 millones de líneas. En Venezuela el consorcio encabezado por la británica GTE, que compró el 40 por ciento de las acciones de CANTV en noviembre de 1991, para 1993 había instalado 950 mil líneas telefónicas que representaban un 70 por ciento más de las que se había obligado en la concesión.<sup>56</sup>

Paralelas a la generalizada privatización y desregulación de las telecomunicaciones, desde inicios de los noventa las presiones empresariales vienen enfocándose también hacia la liberalización de los servicios básicos.

---

aumentado considerablemente su valor y todas ellas cotizan en las bolsas de valores. Proyecciones optimistas prevén que, a corto plazo, Teléfonos de México, por ejemplo, llegará a aumentar en un 22 por ciento su valor; la Compañía de Teléfonos de Chile, 35 por ciento; Telecom de Argentina, 16 por ciento; y Telefónica de Argentina, 62 por ciento. *Excélsior*, 7 de marzo de 1994.

<sup>56</sup> *Ídem*.

## LA LIBERALIZACIÓN DEL SERVICIO BÁSICO

En un escenario a mediano plazo se prefigura el retiro de la participación gubernamental de todas las áreas de comercialización de las telecomunicaciones, no solamente de los servicios de valor agregado o mejorados y de equipo terminal, sino de satélites y servicios básicos. La única función gubernamental que se mantendrá, aunque sujeta a fuertes presiones corporativas, será la de regulación.

Mientras que los SVA han sido considerablemente desregulados en todos los países e incluso se han abierto a la competencia extranjera, los servicios básicos, no obstante haber cambiado significativamente su sustento tecnológico de conducción de voz, conservan una protección regulatoria y su liberalización está supeditada más a conflictos comerciales internacionales y de competitividad de las empresas, que a su definición técnica.

En la actualidad, la definición clásica de servicios básicos ha perdido sustento desde el punto de vista técnico, pues el principio tecnológico de conducción de voz que los identifica ha cambiado significativamente. Esto sucede sobre todo por el tendido de redes alternativas como las de tecnología celular, que aunque todavía tienen que interconectarse a la red telefónica principal, proporcionan igualmente servicios de transmisión de voz.<sup>57</sup>

Asimismo, la digitalización de la red ha creado confusión acerca de lo que es propiamente la transmisión de voz. Esta tecnología, al convertir en un solo *continuum* integrado las formas y medios de comunicación anteriormente separadas —voz, sonido, datos e imágenes móviles—, dificulta la determinación de cuándo o qué es el servicio básico y cuál es el valor agregado. La digitalización llevó a una convergencia tecnológica ilimitada,

<sup>57</sup> Otro elemento que ha servido para determinar un servicio básico es la proporción de economías de escala y los altos costos de transmisión que implican. Sin embargo, eso pierde importancia cada vez más por el uso de pequeñas terminales de satélites y de piezas telefónicas que simplifican la radiotelefonía y reducen al mínimo las economías de escala que caracterizan a las redes alámbricas. Además, los costos de transmisión han bajado con las innovaciones tecnológicas en fibras ópticas, satélites y los bajos precios de los componentes de la red.

donde, por ejemplo, la voz humana se entrelaza con dispositivos de teléfono y televisión. Se trata de la emergencia de los llamados dispositivos multimedia, donde las llamadas telefónicas pueden hacerse ahora desde una computadora, la televisión puede usarse para procesar datos, la televisión por cable es interactiva, etcétera.<sup>58</sup>

Aunque se ha aceptado que con las nuevas tecnologías no tiene sentido seguir sosteniendo que la transmisión de voz debe ser prestada por un monopolio para así garantizar la integridad de la red básica —única e indivisible—,<sup>59</sup> las más grandes firmas de telecomunicaciones (AT&T, British Telecom, NTT, France Tèlècom), no están dispuestas a permitir competencia extranjera en sus propios mercados. En la gran mayoría de los países en desarrollo, por el contrario, se ha aceptado participación extranjera en las compañías nacionales que prestan el servicio de telefonía básica.

No obstante, en los países industrializados el argumento técnico para mantener cerrados los servicios básicos a la competencia extranjera, pierde rápidamente importancia debido a la proliferación de redes alternativas. En estos países, la indivisibilidad de la red será irrelevante, pues la instalación de redes superpuestas coexistirán o reemplazarán a las tradicionales de cables de cobre, y relegarán a segundo término la diferencia técnica de servicios de voz y de no voz, que es la norma que rige hasta la fecha en la catalogación de los servicios básicos.<sup>60</sup> En los países en desarrollo, independientemente del

---

<sup>58</sup> Existen estudios que informan de la importancia de las transmisiones por cable. Se calcula que, para el año 2000, cerca del 60% de todas las llamadas telefónicas tendrá un componente móvil, por el uso de redes inalámbricas de radiotelefonía celular y redes satelitales. Además, la proliferación de redes propiedad de grandes corporaciones tiende a reducir el uso de las redes básicas públicas. Christoph Dorrenbacher, «Mobile Communications in Germany. Economic and Social Impacts of a New Infrastructural Paradigm», *Telecommunications Policy*, núm. 2, *op. cit.*, marzo de 1993, p. 107.

<sup>59</sup> La histórica decisión *Carterphone* tomada por la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos en 1956, que permitió conectar a la red principal artefactos diferentes a los de Western Electric, fue uno de los primeros indicios de la vulnerabilidad de la red concebida como única e indivisible.

<sup>60</sup> Los servicios de voz pueden convertirse en servicios mejorados cuando se proporcionan a través de sistemas de correo electrónico. Las redes sobrepuestas (radio y móvil) pueden proveer servicios básicos y mejorados tales como telefonía celular, servicios móviles de

grado de mejoramiento que alcancen las redes, podrán implantarse normas para el manejo de red básica similares a las que se establezcan en los países industrializados, tal como ocurrió con la adopción de las normas de operación de las redes celulares.

Llevar a cabo la liberalización de los servicios básicos será obviamente complicado y polémico. Los tres polos económicos de decisión —Estados Unidos, Japón y Europa— son reticentes a aceptar la competencia extranjera en los todavía monopolios nacionales de ese servicio. La Unión Europea ha dejado en manos de cada uno de sus miembros la decisión de mantener reservados sus monopolios de servicio de «voz viva», donde hasta ahora participan un número limitado de competidores únicamente nacionales; también se ha determinado que, para 1998, los países europeos podrán permitir competencia de servicios básicos.

En Estados Unidos, por su parte, hay posiciones encontradas. Un grupo compuesto por grandes empresas, proveedores de servicios de valor agregado e información, y algunas firmas de computación, proponen ejercer una agresiva presión sobre las administraciones de telecomunicaciones para que recorten sus monopolios y simplifiquen lo más posible las licencias y procedimientos de estandarización. En contraste, y a pesar de que el representante comercial de este país ha buscado acuerdos, las posiciones de AT&T, MCI y Sprint y otras firmas han predominado, en el sentido de mantener fuera de la agenda de negociaciones los servicios básicos, pues temen que éstas sean rebasadas, se constituyan en una amenaza y endurezcan las posiciones de las administraciones públicas.<sup>61</sup>

En Japón, después de la privatización de NTT en 1985, el gobierno retuvo el 51 por ciento de sus acciones; las empresas extranjeras pueden comprar acciones solamente a través de empresas de riesgo que posean a su vez mayoría de acciones japonesas. En marzo de 1990, el gobierno decidió introducir

datos y fax, sistemas de localización remota, telefonía para navegación aérea y terrestre, etcétera.

<sup>61</sup> Jonathan D. Aronson, «Telecommunications and Information Services», en Claude Barfield y Mark Perlman (eds.), *Casstry, Services...*, op. cit., pp. 211-212.

un sistema de división regional independiente, pero los servicios básicos se mantienen todavía como monopolio de dicha empresa, e incluso el arrendamiento de circuitos a compañías prestadoras de servicios de valor agregado, que ha sido implantado como norma en muchos países, se ha tomado con muchas reservas.<sup>62</sup> En esta ocasión, MPT recomendó dividir NTT en dos compañías: una local y otra de larga distancia. Sin embargo, el gabinete económico no apoyó la idea debido a los puntos de vista opuestos de NTT y el Ministerio de Finanzas. Este último estuvo preocupado por el precio de las acciones de NTT, mientras que ésta se opuso a la división argumentando que la pérdida de economías de escala iba en contra del interés nacional. Esto significa que la decisión sobre la estructura de NTT se tomará hasta 1995, cuando deba separarse el servicio de larga distancia.<sup>63</sup>

En otros análisis, sin embargo, hay indicadores que muestran que la competencia en redes básicas podría ser inevitable en la próxima década. Las presiones más fuertes contra los monopolios de las redes y servicios básicos lo constituyen la proliferación de redes privadas.<sup>64</sup> Una empresa, al poseer sus propias redes privadas internas, deja de usar gradualmente las redes de las compañías telefónicas, disminuyendo de esta forma el uso de la red básica. General Motors, IBM y General Electric, por ejemplo, operan mundialmente sus propias redes de sistemas de datos, independientemente de las compañías telefónicas portadoras. Es decir, estos grandes usuarios arriendan por su cuenta las líneas a los operadores de redes básicas, que, incluso en algunos países, bajan los precios casi hasta el costo. Por ejemplo, para integrar todos sus sistemas de computación y telecomunicaciones, desde diseño

<sup>62</sup> Kazuto Sasaki, «Impact of Communications Liberalization Policies on Users», *LTCBR Review*, núm. 3, abril de 1992, pp. 40-41.

<sup>63</sup> Shigehiko Naoe, «Japan's Telecommunications Industry. Competition and Regulatory Reform», *Telecommunications Policy*, núm. 8, *op. cit.*, p. 653.

<sup>64</sup> Cuando se estudió la posibilidad de liberalizar los sva en Inglaterra en 1981, la cuestión central fue que involucraba el principio de reventa de capacidad de British Telecom. Se vio el potencial que tenía para la competencia e innovación el uso de líneas arrendadas, incluyendo el uso de concentradores para economizar numerosas líneas requeridas en aplicaciones y el compartimiento de éstas por muchas firmas. John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic...*, *op. cit.*, pp. 204-205.

de automóviles hasta puestos de venta, General Motors conectó centrales telefónicas automáticas, multiplexores y computadoras a las líneas privadas (arrendó transpondedores para satélites, instaló cables y fibras ópticas) y, por esta vía, para 1987 había conectado 250 mil teléfonos y otras tantas computadoras globalmente.<sup>65</sup>

Además, la flexibilidad de la red principal, que con la introducción de fibra óptica se utiliza también para conducir servicios televisivos y telefónicos, la hace sumamente atractiva para empresas de televisión por cable que ya están haciendo movimientos estratégicos para participar en el inconmensurable mercado de los millones de hogares en cada país.

Existe el temor de que, si los servicios básicos quedan fuera de la competencia, el impacto directo de ésta pueda ser aprovechado únicamente por las grandes corporaciones, y no por el operador principal de la red. Esto tiene dos riesgos: primero, que el operador se desentienda y reduzca las inversiones. Si esto ocurre, las redes de telecomunicaciones, en vez de expandirse hacia todos los sectores de la población, se estancarán; y, segundo, el operador acudirá a préstamos para inversiones en la red, lo que incrementaría los costos y retardaría el traslado de los beneficios a, por ejemplo, los hogares y negocios ubicados fuera de los centros urbanos.<sup>66</sup>

#### LA FUSIÓN DE EMPRESAS

Las telecomunicaciones constituyen un mercado *ad hoc* para las grandes empresas transnacionales que, con la privatización, han encontrado un extenso mercado mundial para la expansión de sus operaciones. Se prevé incluso que el exceso de oferta de empresas de telecomunicaciones dificultará la búsqueda de compradores y hará que se abaraten. La ausencia de empresas japonesas en la compra de telecomunicaciones ha despertado

<sup>65</sup> US Congress, Office of Technology Assessment, *International Competition in Services*, Washington, DC, US Government Printing Office, julio de 1987, p. 178.

<sup>66</sup> John V. Buckley, «Competition and Modernization Issues», *Telecommunications Policy*, núm. 9, *op. cit.*, p. 762.

suspiciousas. Aunque el presidente de la NTT expresó en 1991 que les llevaría dos años trazar una estrategia de inversión en el exterior, se cree que su precaución es para comprar años más tarde empresas telefónicas que posiblemente se abaraten.<sup>67</sup> También se ha llegado a temer la disponibilidad de capital suficiente, debido a la gran cantidad de empresas (entre 25 y 30) de telecomunicaciones que estarán en venta para 1995 y que requerirán una inversión aproximada de 145-150 mil millones de dólares. Además, las empresas europeas y estadounidenses que pueden invertir tales capitales tienen también que hacer fuertes inversiones en áreas de crecimiento estratégico como servicios de información e inalámbricos.<sup>68</sup>

La protección que aún queda en los países en desarrollo después de las privatizaciones, sobre todo en la participación limitada de capitales extranjeros en servicios básicos, está siendo removida por estrategias corporativas mundiales mediante la alianza o fusión entre empresas nacionales, o extranjeras con nacionales. Tales alianzas sobrepasan con frecuencia las políticas nacionalistas, aduciendo el interés de expandir la infraestructura y brindar servicios eficientes, oportunos y competitivos.

Las fusiones se han convertido en la estrategia por excelencia para enfrentarse a la competencia. Así, vemos que grandes empresas, tradicionalmente monopolistas, adquieren o se fusionan con otras empresas pequeñas especializadas. Sobresalen las fusiones de AT&T con Philips y Olivetti; International Telegraph and Telephone (ITT) y su nuevo papel con Alcatel, Radio Corporation of America (RCA) y MCI.<sup>69</sup> British Telecom compró la empresa manufacturera canadiense Mitel. La Compañía Telefónica Nacional de España ha hecho fusiones con AT&T

<sup>67</sup> *The Economist*, 2 de febrero de 1991, pp. 68-69.

<sup>68</sup> Samme Thompson, «Telecommunications Privatizations and International Capital Markets», *Telecommunications Policy*, núm. 9, *op. cit.*, pp. 734-735.

<sup>69</sup> Meheroo Jussawalla, «The Economics of Deregulation of Telecommunications and its Global Impact», en D.J. Wedemeyer y M.R. Ogden, *Telecommunications and Pacific...*, *op. cit.*, p. 17.

para fabricar semiconductores, con Corning Glass en fibras ópticas y con la japonesa Fujitsu para fabricar computadoras.<sup>70</sup>

Las privatizaciones han extendido el poder de las transnacionales. Las grandes empresas de telecomunicaciones que antes eran públicas, hoy son privadas y se expanden vertiginosamente, sobre todo a los países en desarrollo. En México participan con la operadora de servicios básicos, Teléfonos de México, las empresas estadounidenses Southwestern Bell y France Cable and Radio (filial de France Télécom); en Argentina participan France Tèlècom, Bell Atlantic y Bell South; en Jamaica, la inglesa Cable & Wireless compró casi totalmente la compañía Telecomunicaciones de Jamaica (79 por ciento de las acciones), y también opera en Hong Kong, Polonia, México y Paquistán, entre otros; en Venezuela predomina el consorcio encabezado por la británica GTE, que compró un 40 por ciento de las acciones de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV).

Un excelente ejemplo<sup>71</sup> de cómo las transnacionales se han expandido es el caso de Telefónica de España, que ha escogido los mercados emergentes de América Latina. Se encuentra en Perú, Puerto Rico, Chile, Argentina, Venezuela y Uruguay. En Perú pagó a principios de 1994, 2.02 billones de dólares por el 85 por ciento de las acciones en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú, S.A. (Entel) y la Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (CPT), las dos operadoras nacionales de telefonía. En Chile es propietaria del 43.7 por ciento del capital de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), es el principal operador del 95 por ciento de la red local y posee un 30 por ciento de la Empresa Nacional de Teléfonos de Chile, el principal operador de larga distancia. En Argentina formó un consorcio que posee el 60 por ciento del capital en Tasa, uno de los dos operadores de telefonía básica. En Venezuela es propietaria del 16 por ciento del consorcio que tiene un 40 por ciento de las acciones controladoras de CANTV el operador telefónico. En Uruguay tiene el 10 por ciento de las acciones en

<sup>70</sup> Eli M. Noam, «International Telecommunications in Transition», en Robert W. Crandall y Kenneth Flamm, *Technological Change...*, op. cit., p. 272.

<sup>71</sup> *Businessweek*, 12 de septiembre de 1994, p. 92.

el operador celular Teco Tasa, como parte del consorcio Tasa. También en Puerto Rico posee un 79 por ciento del capital de TLD, la operadora de larga distancia.

Obvio: los mercados de los países industrializados son particularmente atractivos para las compañías de telecomunicaciones. En Estados Unidos British Telecom adquirió el 20 por ciento de las acciones de MCI y anunció planes para establecer una empresa de riesgo que venderá productos y servicios de telecomunicaciones a nivel mundial (MCI se ocuparía de América Latina, el Caribe y América del Norte y BT del resto del mundo).

Los operadores celulares también están en camino de globalizarse. PacTel, el cuarto operador celular más grande de Estados Unidos, tiene participación accionaria en redes celulares en Alemania, Portugal, Japón, Suecia y Bélgica. Vodafone, el más grande operador celular de Inglaterra, tiene acciones en una docena de redes mundiales.<sup>72</sup>

Las compañías estadounidenses destacan por su agresiva expansión en los mercados extranjeros. AT&T es propietaria del 20 por ciento de Unitel, la segunda operadora canadiense; participa con numerosas operadoras públicas del Pacífico en restauración de redes; tiene acciones en las operadoras públicas de Venezuela y Ucrania; cuenta con una extensa red global de servicios de valor internacional que opera en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Japón, Hong Kong y otros países. MCI ha formado un acuerdo de mercadeo con Stentor de Canadá para proporcionar servicios internacionales entre Estados Unidos y Canadá; también realiza operaciones de larga distancia en Nueva Zelanda y Australia. Sprint opera redes de datos en 36 países, en 22 de los cuales es propietario absoluto de las subsidiarias.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> *The Economist*, 23 de octubre de 1993, p. 7.

<sup>73</sup> Para una detallada relación de las filiales y expansión de las principales empresas de telecomunicaciones por el mundo, véase Keith E. Bernad, «New Global Network Arrangements. Regulatory and Trade Considerations», *Telecommunications Policy*, núm. 5, *op. cit.*, julio de 1994, pp. 392-395.

Muchas compañías operadoras han manifestado que necesitan aliarse con otras para brindar servicios completos de telecomunicaciones sobre una base global o regional,<sup>74</sup> enfocándose particularmente a grandes usuarios como las empresas transnacionales. Ejemplos de estas alianzas han dado lugar a grupos empresariales como Eunetcom, formada desde 1992 por France Tèlècom y DPB Telekom; el proyecto Syncordia, lanzado en 1991 por British Telecom (que en 1994 se alió a MCI para incursionar en el mercado latinoamericano y del Caribe); Unisource, formada por las operadoras públicas de los Países Bajos, Telecom de Suecia y el operador público de Suiza; y World Source, integrado por AT&T, Kokusai Denshin Denwa, Singapore Telecom, Telstra y Unitel.<sup>75</sup>

#### NUEVOS MONOPOLIOS E IMPLICACIONES. PAPEL DEL REGULADOR

La rápida privatización y liberalización de las telecomunicaciones, está llevando a una compleja estructura del sector, que parece ya irregulable. Las grandes transnacionales de las telecomunicaciones en expansión por todo el mundo, son ahora las sustitutas de los monopolios públicos nacionales, sobre todo en los países que no cuentan con empresas públicas competitivas.

Hay un creciente número de participantes en las políticas de telecomunicaciones nacionales, a diferencia de los reducidos actores (dos o tres empresas) que participaban en la época de los monopolios públicos. Con la privatización y liberalización el sector se ha convertido en un campo de batalla donde participan con intereses distintos: operadores privados de redes (como AT&T, British Telecom, Cable & Wireless), operadores públicos (France Tèlècom, Deutsche Telekom, Telefónica de España), proveedores de redes de datos (IBM, General Electric

<sup>74</sup> La idea es que una transnacional tenga arreglos con una sola compañía telefónica — en vez de tener tratos con diferentes en cada país—, reciba una sola factura y obtenga todos los servicios adyacentes de un solo proveedor.

<sup>75</sup> Yoshiko Kurisaki, «Globalization or Regionalization? An Observation of Current PTO Activities», *Telecommunications Policy*, núm. 9, *op. cit.*, p. 703.

Information Service), grandes usuarios (Benz, City Bank, Meryll Linch, American Express, General Motors), proveedores de tecnología de información (DEC, Hewlett Packard, Motorola) y cientos de empresas privadas.

La proliferación de redes privadas puede erosionar la autoridad, sobre todo en los países en desarrollo, que todavía ejercen los gobiernos sobre la infraestructura pública básica, pues les será difícil aplicar impuestos, controlar los flujos de capital y regular a largo plazo las actividades económicas que se realizan a través de esas redes.

La rápida penetración en los mercados mundiales de modernas tecnologías y la competitividad que proporcionan a las empresas está conduciendo a la homologación de estándares técnicos en diversos servicios que se prestan con tecnologías similares en diversos países (telefonía celular, redes personalizadas, satélites, comunicaciones multimedia). Esto implica enormes retos para los gobiernos. En primer lugar, las autoridades públicas tienen la responsabilidad de trazar las políticas de introducción de tecnología y ubicación de la infraestructura para no provocar desniveles de desarrollo regional, pues los operadores de los servicios prefieren invertir en las zonas de alta densidad comercial y rehusan las áreas remotas, donde las inversiones se recuperan muy lentamente o no se recuperan.<sup>76</sup> Tienen también la obligación de regular y controlar la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras cuyos objetivos primordiales son obtener ganancias y privilegiar los servicios a grandes empresas, por ser lo más redituable, tales como servicios mejorados y de larga distancia, en detrimento del servicio local y el desarrollo de redes para zonas apartadas y deprimidas. En estos casos el gobierno desempeña un papel vital para establecer políticas de distribución equitativa de la infraestructura de telecomunicaciones.

---

<sup>76</sup> Indonesia, con una población de cerca de 170 millones de habitantes, tiene alrededor del 25 por ciento de sus líneas telefónicas instaladas en la capital, que cuenta con cerca de 7 millones de habitantes: menos del 5 por ciento de la población total. Jonathan L. Parapak, «Telecommunications Market Environment in Developing Countries. The Indonesian Perspective», en D.J. Wedemeyer y M.R. Ogden, *Telecommunication and Pacific...*, op. cit., p. 540.

Frente a las empresas privadas operadoras de telecomunicaciones, los gobiernos deben adjudicarse o mantener las siguientes funciones: regular las tarifas y flujos financieros entre compañías operadoras, para así asegurar la viabilidad del sector como un todo; asumir su responsabilidad en los logros de objetivos más amplios de desarrollo y el control de los monopolios; regular los flujos financieros entre el sector y el gobierno; establecer estándares técnicos de interconexión que aseguren la integridad de la red o redes; otorgar licencias y monitorear el uso del espectro de radio; representar al sector en negociaciones técnicas y administrativas; y asegurar el acceso no discriminatorio a todos los sistemas,<sup>77</sup> entre otras.

El papel del gobierno como impulsor y regulador del sector es ahora muy distinto y crecientemente más complicado, en virtud de que enfrenta las privatizaciones de empresas públicas monopólicas y tiene la obligación de otorgar a los nuevos operadores los medios, no sólo para mejorar los índices de penetración telefónica, sino para ser competitivos nacional e internacionalmente.

La UIT ha sugerido el establecimiento de responsabilidades adicionales: establecer las diferencias entre servicios públicos y privados; interpretar la ley y compaginar los objetivos empresariales con los del desarrollo social; asegurar una competencia justa para nuevas empresas de telecomunicaciones; garantizar procedimientos eficientes para la interconexión entre los proveedores existentes y los nuevos; comprobar que haya tarifas acordes con los costos y calidad del servicio; autorizar y asegurar transparencia en los esquemas de subsidios donde sean requeridos; y establecer procedimientos claros para la resolución de disputas.<sup>78</sup>

Los gobiernos requieren, además, definir políticas y distribuir funciones regulatorias separadas de las entidades operadoras y no sujetarse a influencias políticas. El organismo regulador debe tener autonomía financiera y administrativa,

<sup>77</sup> Patricia K. McCormick, «Telecommunications Privatization Issues. The Jamaican Experience», *Telecommunications Policy*, núm. 2, op. cit., pp. 148-150.

<sup>78</sup> *Ídem*.

capacidad para ejercer decisiones independientes y no dejarse presionar por intereses de grupos.<sup>79</sup>

Una cuestión nodal es que los gobiernos utilicen su capacidad regulatoria para que, a la vez que desincorporan sus empresas, mantengan el control sobre el desarrollo y prevengan los eventuales fracasos del mercado. Sin embargo, un asunto crítico es ¿qué tiempo les llevará a los países en desarrollo establecer una regulación efectiva, independiente y competente? Algunos de estos países cuentan con poca experiencia regulatoria, en parte por la falta de capacidad técnica y administrativa para hacer efectivas las obligaciones legales. Tal es el caso de Chile, donde se ha desarrollado poco la autoridad regulatoria debido al fracaso judicial para resolver los asuntos de la estructura del mercado y la competencia.<sup>80</sup> Lo que sucedió en este país con el inversionista australiano Alan Bond es un serio llamado de atención a los reguladores de los demás países. Después de obtener parte de la concesión de CTC de Chile, Bond invirtió cerca de 270 millones de dólares en su compra inicial. Luego aceleró el desarrollo de la empresa lanzando un agresivo plan de 1988 a 1992. Este plan condensó en cinco años lo que se tenía previsto realizar en diez, e incrementó las ganancias en 1988 por arriba del 77 por ciento, en 71.5 millones de dólares, que en 1989 totalizaron 95. Finalmente, el empresario vendió el 43.7 por ciento de sus acciones a Telefónica de España en alrededor de 390 millones de dólares.<sup>81</sup> Este acontecimiento demuestra que los reguladores requieren mayor cautela en la asignación de concesiones no solamente a empresas extranjeras sino a las nacionales, y prever mecanismos legales que eviten que las telecomunicaciones se conviertan en un simple negocio mercantil.

<sup>79</sup> Países como Estados Unidos, Canadá y Suecia han institucionalizado comisiones independientes; el Reino Unido y Australia instauraron consejos; otros tienen unidades regulatorias separadas dentro de los ministerios de telecomunicaciones y comunicaciones, como Alemania y México.

<sup>80</sup> Patricia K. McCormick, *Telecommunications Privatization...*, op. cit., p. 150.

<sup>81</sup> William W. Ambrose, *Privatizing Telecommunications Systems. Business Opportunities in Developing Countries*, discussion paper num. 10, Washington, D.C., The World Bank-International Finance Corp., 1990, p. 14.

El reto principal para los gobiernos en los próximos años será asumir con destreza el control regulatorio de las telecomunicaciones nacionales en un contexto del sector cada vez más complejo por la diversificación tecnológica y, principalmente, por la intervención de diversos actores, nacionales y extranjeros, grandes usuarios, empresas de telecomunicaciones (teléfónicas, prestadoras de servicios de televisión por cable, de redes de comunicaciones personales, de servicios de radiodifusión, de comunicaciones de datos) y de otras áreas que desean incorporarse al mercado.

Propiciar la convergencia y arbitrar los variados intereses de estos participantes es una tarea complicada que requerirá tomar medidas más profundas que las que se tomaron en el primer siglo de la historia de las telecomunicaciones en Estados Unidos, o más drásticas que la de 1984, cuando se desintegró el monopolio privado de AT&T en ese mismo país, que es nuestro objeto de análisis en el siguiente capítulo.