

## 5. Estados Unidos. La gran reestructuración

Las medidas económicas, regulatorias y el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones que se han llevado a cabo en Estados Unidos en más de un siglo de historia han influido determinadamente en la evolución que ha observado el sector en la mayoría de los países. Estados Unidos puede catalogarse como un gran laboratorio donde se han ensayado las acciones más trascendentales que definen la situación actual de las telecomunicaciones: la reestructuración de su monopolio telefónico a principios de los ochenta; la desregulación y apertura de la competencia nacional y extranjera en el comercio de equipo y servicios de valor agregado o mejorados; el establecimiento de directrices para la definición del servicio básico y los de valor agregado; la definición de las reglas para el acceso a la red básica, entre otros. En este capítulo abordamos estas y otras medidas, en especial la reestructuración ocurrida desde 1984, ya que es el antecedente más importante, junto con los casos inglés y japonés, de la desregulación, privatización y liberalización, y que tiene lugar en el sector del resto de los países desde mediados de los ochenta.

### AT&T. UN MONOPOLIO REGULADO<sup>1</sup>

Como se vio en el capítulo anterior, la industria de telecomunicaciones estadounidense, a diferencia de la europea, se constituyó desde sus inicios bajo el régimen de empresa privada. No obstante que las primeras redes y servicios telefónicos estuvieron a cargo de pequeñas compañías y emprendedores hombres de negocios, en poco tiempo evolucionaron hacia la constitución de importantes empresas que se

<sup>1</sup> Este apartado fue elaborado con base en los siguientes autores: Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry...*, op. cit., W. John Blyth y Mary M. Blyth, *Telecommunications: Concepts...*, op. cit., pp. 20-42; y John R. Bittner, *Broadcasting and telecommunications...*, op. cit., pp. 37-50.

diseminaron por las principales ciudades norteamericanas. El conjunto de empresas dispersas pronto se integró en dos bloques, separados estructuralmente por políticas regulatorias: uno a cargo de Western Union, que venía dominando el servicio telegráfico, y el otro a cargo del Sistema Bell, cuya cabeza sería AT&T.

La Western Union, de la cual no nos ocuparemos en detalle, surgió en 1851, cuando un conjunto de compañías telegráficas consolidaron la New York and Mississippi Valley Printing Telegraph Company, que dominó la telegrafía hasta la Guerra Civil (1861-1865), haciendo uso de diferentes patentes y junto con las del telégrafo Morse. Posteriormente, en 1856, esa compañía cambiaría su nombre a Western Union, que para 1876, cuando se introdujo la telefonía, tenía aproximadamente 300 mil kilómetros de líneas y 7 500 oficinas.

El teléfono también se convirtió rápidamente en un atractivo negocio en Estados Unidos. Durante los primeros años de su introducción se dieron progresos en el servicio, crecimiento de la demanda y advenimiento de la competencia. Con la fuerte capacidad económica y tecnológica con la que contaba Western Union, también vislumbró en la telefonía un negocio de grandes perspectivas, sobre todo porque podía utilizar la extensa red de cables que conectaba sus oficinas con hoteles, estaciones de ferrocarril y otros lugares públicos. Organizó su propia compañía, The American Speaking Telephone Co., adquirió varias patentes telefónicas (registradas después que la de Bell) y empezó a ofrecer el servicio al público, con lo cual se desató una intensa competencia con Bell Co.

Sin embargo, su incursión en los servicios telefónicos sería fugaz, pues en 1878 Bell Co. interpuso una demanda en contra de Western Union por infringimiento de patentes,<sup>2</sup> y al año siguiente llegaron al acuerdo de que esta última se mantendría fuera del negocio telefónico. Cedió todo el equipo telefónico a la Bell con la condición de que ésta le pagara un 20 por ciento

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de los conflictos sobre las patentes telegráficas y la disputa por el servicio telefónico entre *Western Union* y *Bell* desde 1845 a 1879, véase Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry*, op. cit., capítulo 3.

de los ingresos por renta telefónica durante los 17 años de vigencia de sus patentes.

#### LA CREACIÓN DE AT&T

En 1877 la industria telefónica de la Unión Americana se organizó formalmente con la creación de la Bell Telephone Company, una asociación encabezada por Gardiner G. Hubbard, Alexander Bell y Thomas Sanders. La compañía tomó la decisión de rentar los aparatos telefónicos en vez de venderlos a los usuarios. Esto acarrearía históricos efectos corporativos en la industria, como fue la formación de una estructura vertical entre la compañía operadora del servicio telefónico y la manufacturera y proveedora de equipo de telecomunicaciones.

En marzo de 1880 se formó la American Bell Telephone Company, sucesora de la Bell Telephone Co., para que se hiciera cargo de la consolidación de las propiedades que había traspasado a la Bell. En 1885 American Bell creó como su subsidiaria a la AT&T, para desarrollar un sistema de larga distancia. La compañía se encargaría de construir las líneas telefónicas (que incluso abarcarían parte del territorio de Canadá y México) y operar el servicio de larga distancia del Sistema Bell, interconectando las líneas de las filiales regionales. Durante sus primeros quince años AT&T funcionó como subsidiaria de American Bell y era conocida como Long Distance Company. Le bastaron cinco años para convertirse en la más importante filial del Sistema Bell. En 1900 American Bell había transferido todos sus activos a AT&T, que se convirtió en la cabeza central del consorcio que incluía ya a gran cantidad de compañías asociadas.

La estrategia que siguió AT&T para dominar el mercado de las telecomunicaciones (los rubros de equipo telefónico, interconexión de facilidades locales e intercity) fue adoptar el carácter de monopolio regulado, para así preservar los incentivos que ofrecía ser una corporación privada dedicada a prestar un servicio público. Para mantener su monopolio

recurrió a diferentes medios: integración vertical de la manufacturación de equipo y provisión del servicio; desarrollo del servicio de larga distancia; agresivas estrategias de imposición de precios; adquisición de los competidores más importantes; cooptación de patentes; restricción de interconexión de equipo alternativo; y prohibición de la interconexión de las redes de sus rivales a las de Bell.

Esta estrategia fue sólidamente apuntalada por las acciones del Congreso y las decisiones judiciales. En 1910 el Congreso dio el primer paso para la regulación de la industria, y puso asuntos de las operaciones telefónicas interestatales bajo la jurisdicción de las comisiones estatales de comercio;<sup>3</sup> les otorgó jurisdicción para imponer cargos, otorgar permisos, contratos, franquicias y preferencias, así como solicitar reportes, decidir sobre tarifas y uniformar sistemas de contabilidad y preservación de registros.

En virtud de que las comisiones estatales obtuvieron autoridad regulatoria sobre sectores considerados de interés público como los ferrocarriles, una vez que también se les otorgaron facultades sobre las empresas telegráficas y telefónicas les adjudicaron automáticamente el carácter de empresas reguladas,<sup>4</sup> cuyos objetivos, por consiguiente, serían brindar servicios públicos. Esta situación legal fue convalidada de manera definitiva por la Ley de Comunicaciones de 1934 y otras decisiones judiciales y legislativas. Curiosamente, la Ley de 1934 creó la Comisión Federal de Comunicaciones, a la cual otorgó facultades para regular empresas de radiodifusión y portadoras comunes (telefónicas). Al establecer que dichas empresas tendrían como objetivo «hacer disponible, en cuanto sea posible, a todo el pueblo de Estados Unidos, de servicios de comunicaciones nacional e internacionalmente, en forma rápida, eficiente, con redes adecuadas a precios razonables...»,<sup>5</sup> la ley otorgó a AT&T el carácter de monopolio regulado,<sup>6</sup> el cual

<sup>3</sup> Esto contrasta con el sistema de administración federal que prevalece en la mayoría de los países.

<sup>4</sup> Manley R. Irwin, *Telecommunications America. Markets without Boundaries*, Connecticut, Quorum Books, 1984, pp. 26-27.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>6</sup> *Communications Act of 1934*, Sec. 1 (47 USCA), 151.

ostentaría hasta 1982 y que usó para defenderse de la competencia.

Haberse mantenido como monopolio regulado desde los años veinte le permitió a AT&T alcanzar magnitudes tales que lo convirtieron en la corporación de telecomunicaciones más grande no solamente de Estados Unidos, sino del mundo.

#### ANTECEDENTES DE LA DESINTEGRACIÓN DE AT&T

Cuando en 1982 se ordenó la desintegración, AT&T constituía un monopolio integrado horizontal y verticalmente. A través de sus 22 filiales llegó a atender al 82 por ciento del mercado de servicio telefónico local en todos los estados de la Unión Americana (el resto era ofrecido por compañías telefónicas independientes); tenía más de 800 mil empleados y prestaba casi el 100 por ciento del servicio de larga distancia nacional e internacional, controlando los circuitos telefónicos a través de AT&T Long Lines. Un año antes registraba en su haber 142.5 millones de suscriptores que representaban un tercio de todos los teléfonos del mundo (alrededor de 472.1 millones), transportaba 200 billones de llamadas por día, tenía 1 042 empleados, interconectaba 1 600 compañías independientes que operaban más de 13 millones de teléfonos y su filial Bell Laboratories registraba en promedio una patente diaria.<sup>7</sup>

AT&T constituía por sí sola, prácticamente, la industria de telecomunicaciones de Estados Unidos. Durante más de medio siglo estuvo integrada verticalmente a su brazo manufacturero Western Electric; es decir, era propietaria del vendedor y del comprador de equipo, establecía las especificaciones técnicas del mismo, controlaba la distribución de los productos y coordinaba el efecto útil de las demás operadoras telefónicas.

Uno de los primeros intentos por desmembrar a este consorcio se remonta a 1949, cuando el Departamento de Justicia presentó contra él la primera demanda antimonopolio.

<sup>7</sup> George P. Oslin, *The Story of Telecommunications*. Macon, Georgia. Mercer University Press, 1992, pp. 425-426.

Alegando violación a la Sherman Antitrust Act de 1890 se solicitó que Western Electric fuera separada del Sistema Bell y que éste se desintegrara en tres compañías separadas. Después de siete años, en 1956, las partes llegaron a un acuerdo, denominado Decreto por Consentimiento, que permitió a la compañía permanecer unida, sólo que sus operaciones se limitarían al servicio telefónico. Esto significó que AT&T no podría ingresar a las actividades de procesamiento electrónico de datos o computación que no estuvieran ligadas con sus operaciones de comunicación.

Otro ataque contra la protección monopólica se inició, asimismo, por la emergencia de nuevas tecnologías cuyos impulsores requerían autorización para poderlas conectar a la red del Sistema Bell. A mediados de los cincuenta, AT&T prohibió, apoyado por la Federal Communications Commission, la conexión del dispositivo Hush-A-Phone<sup>8</sup> a sus aparatos telefónicos insistiendo en que se debía mantener la calidad de los aparatos y la transmisión. Sin embargo, posteriormente la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia validó la utilidad del componente Hush y estableció que los usuarios podían conectarlo para objetivos privados, siempre y cuando no se dañara la red pública.

También a mediados de los sesenta, la FCC fue objeto de varias exigencias por parte de agentes de la naciente industria de computación (manufactureros, procesadores de datos, proveedores y clientes) que solicitaban el derecho a conectarse a las líneas telefónicas así como a comprar y acceder a servicios de alta calidad y disponibilidad, que en algunos casos excedía la capacidad del Sistema Bell.

Para 1965 AT&T había enfrentado con éxito docenas de solicitudes de manufactureros que trataban de conectar su propio equipo a la red. Sin embargo, la avalancha no pudo ser detenida. En ese mismo año Tom Carter, un empresario texano, interpuso una demanda antimonopolio contra Bell, pues esta empresa amenazó a los clientes de Carter con suspenderles el

<sup>8</sup> Era un dispositivo no eléctrico, en forma de taza, que dirigía la voz de quien hablaba hacia adentro del aparato telefónico, proveía privacidad al hablar y ayudaba a no distorsionar la voz.

servicio si continuaban usando su par de dispositivos acústicos en los aparatos telefónicos de la operadora. Bell contestó que estaba protegiendo a los usuarios de la codicia de los empresarios así como la calidad del servicio. Sin embargo, en esta ocasión la FCC resolvió que AT&T no podía arbitrariamente prohibir la interconexión de equipo terminal diferente al Bell cuando éste no dañara la red y existiera demanda.<sup>9</sup> A esta resolución se le conoce como decisión *Carterphone*, misma que abriría el camino a una amplia competencia en equipo de telecomunicaciones, pues los clientes ya empezarían a conectar equipo a la red de Bell sin importar que fuera o no fabricado por su filial. Como resultado, emergió pronto una importante competencia entre proveedores de equipo para cubrir la amplia demanda: ROLM, GTE, General Dynamics, Stromberg Carlson, MITEL, ITT, Northern Telecom, Rockwell International, Nippon Electronics, Oki Electronics, entre otros.

Los casos Hush-A-Phone y Carterphone sentaron un precedente histórico en la industria norteamericana de telecomunicaciones: establecieron la regla de que se podía conectar a la red equipo distinto al de Western Electric. Fueron dos de los más importantes antecedentes que abrirían paso a la competencia en el comercio de equipo en Estados Unidos.<sup>10</sup>

Frente a estos reveses, Bell no se amedrentó y, por el contrario, respondió agresivamente poniendo altas tarifas para conexión de esos dispositivos, lo que hizo económicamente poco atractivo para los clientes comprar los aparatos y componentes telefónicos de los competidores, aunque los vendieran por debajo de los precios de Bell.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Gerald R. Faulhaber, *Telecommunications in Turmoil...*, op. cit., pp. 27-28.

<sup>10</sup> Como consecuencia de la desregulación del mercado de telecomunicaciones estadounidense, las importaciones de equipo crecieron enormemente. En 1967, por ejemplo, constituían sólo el 0.8 por ciento de todo el consumo doméstico. Después de la Decisión Carterphone de 1968 fueron creciendo. Para 1974-1975 la proporción de las importaciones en el consumo total se había triplicado respecto de 1968, subiendo a cerca del 2.5 por ciento. Entre 1972 y 1984 tomaron una fuerza inusitada, incrementándose a cerca del 29 por ciento anual. Jay S. Stowsky, «The Domestic Employment. Consequences of International Trade in Telecommunications Equipment», en Laura D'Andrea Tyson, William T. Dickens y John Zysman, *The Dynamics of Trade and Employment*, Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1988, p. 209.

<sup>11</sup> Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry...*, op. cit., pp. 238-241.

Las presiones contra el monopolio también surgieron de otra área de las telecomunicaciones: el servicio de larga distancia. En 1969, la emergencia de nuevas tecnologías de comunicación inalámbrica dio lugar a la competencia selectiva en este servicio. Gracias a esa tecnología la empresa MCI (Microwave Communications Inc.) inició en 1971 la construcción y operación de un sistema privado de microondas para ofrecer servicio telefónico entre Chicago y San Luis. Además, el gobierno le concedió el derecho de conectarse a la red telefónica local de esas ciudades.

En ese mismo año la FCC recibió una gran cantidad de solicitudes para operar redes similares. En 1972 autorizó a empresas distintas de las de telecomunicaciones para que ingresaran a la competencia en servicios de comunicaciones especializadas; así proveerían servicios de transmisión interestatal tradicionalmente ofrecidos por compañías telefónicas. Después, en 1977, aprobó la operación de redes de comunicación para conmutación de paquetes, conocidas como redes de valor agregado, que dio lugar a la reventa de servicios de procesamiento de datos a través de circuitos de líneas privadas.<sup>12</sup> Esto sería el antecedente de la proliferación de miles de compañías que hoy arriendan líneas y circuitos para la prestación de servicios de valor agregado. También fue el primer paso para el establecimiento del principio conocido como acceso abierto a la red.

No obstante, éstas y otras medidas regulatorias dictadas por el Departamento de Justicia y la FCC tuvieron poco impacto en el Sistema Bell. Aun cuando la decisión Carterphone abrió las puertas a otros competidores, Western Electric mantuvo su posición como el principal fabricante de equipo de telecomunicaciones. A pesar de la introducción de competencia en el servicio de larga distancia, AT&T también continuó dominándolo; por ejemplo, en 1979 los ingresos de su competidora MCI fueron de 144 millones de dólares, frente a 23 400 millones de dólares de la AT&T en ese servicio.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Walter Saponov (ed.), *Telecommunications and the Law: An Antology*, vol. 1, Maryland, Computer Science Press Inc., 1988, pp. 406-407.

<sup>13</sup> Paul K. Dizard, Jr., *La era de la información...*, op cit., p. 98.

La posición de regulador de FCC estaba en entredicho. En opinión de Gerald W. Brock, la existencia de FCC como agencia reguladora de las telecomunicaciones daba la impresión de un control público sobre AT&T, pero en realidad el control estaba tan limitado que las compañías telefónicas no eran requeridas a adherirse a las normas existentes. Más que una implementación directa de normas por órdenes de la Comisión, el cumplimiento lo determinaba por ejemplo la compañía telefónica que establecía las tarifas. Este procedimiento permitió a AT&T retrasar por 20 años la completa aplicación de las reglas del caso Hush-A-Phone, mientras se clasificaban las inconformidades por tarifas y se sostenían audiencias para posteriormente declararlas ilegales.<sup>14</sup>

#### LA DESINTEGRACIÓN

En 1974 el Departamento de Justicia inició otro juicio contra AT&T por el cargo de monopolizar la provisión de servicios y equipo de telecomunicaciones. Las razones aducidas fueron que AT&T controlaba tanto los circuitos locales, único acceso a los consumidores, que la competencia no podía desenvolverse en servicios de larga distancia, de información, sistemas de centrales telefónicas, aparatos de conmutación y otros servicios y equipo. También se solicitó que Western Electric y algunas o todas las funciones del Long Lines Department fueran separadas del Sistema Bell.

El juicio culminó el 8 de enero de 1982 con un acuerdo entre el Departamento de Justicia y AT&T que se denominó Decreto por Consentimiento, mismo que fijó el lapso de dos años para que la empresa se reestructurara. Este decreto fue convalidado en agosto de ese mismo año por la Corte de Distrito de Columbia ante el juez Harold Greene. A la modificación del Decreto por Consentimiento de 1956 se le conoce como Juicio Final Modificado (MFJ, por sus siglas en inglés).

<sup>14</sup> Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry...* op. cit., p. 252.

Se pueden señalar docenas de acciones que hicieron insostenible el monopolio regulado del Sistema Bell. Se había opuesto sistemáticamente a que los suscriptores fueran propietarios del equipo terminal y a la certificación de equipo por agencias externas, abatió los precios de su equipo para nulificar la incipiente competencia, ató el funcionamiento de las líneas a sus aparatos y componentes telefónicos, impuso a los demás proveedores el uso de dispositivos adicionales (interfases) para poder conectarse a la red, se opuso a la premisa de organizar compañías portadoras especializadas, rechazó el arrendamiento de circuitos locales, bajó los precios para líneas privadas hasta en un 80 por ciento y limitó el arrendamiento de líneas a sus competidores.<sup>15</sup>

Según Robert W. Crandall, las principales razones por las que AT&T llegó a este desenlace fue que en los setenta ya no tuvo el poder político suficiente para contrarrestar las reformas regulatorias sobre servicios de interconexión y equipo terminal; además, había perdido casi todos los pleitos judiciales sobre ingreso de competencia ante las Cortes y la FCC; y finalmente, no previó la interposición de la demanda antimonopolio de 1974.<sup>16</sup>

Ante la serie de demandas que enfrentaba, AT&T insistía en que la integración vertical era necesaria para la óptima operación de las telecomunicaciones. Aunque esos argumentos ya no convencían, sostuvo repetidamente que eso conducía a disponer de equipo seguro a los precios más bajos. A mediados de los setenta, mostrando incluso disposición a cambiar, creó una nueva organización, la Bell System Purchase Product Division. Su función era asistir a sus compañías operadoras en la compra y disposición de equipo de otros proveedores distintos a Western Electric. Eso, por supuesto, no fue suficiente; muchos manufactureros entablaron demandas antimonopolio alegando que la integración de AT&T con las compañías operadoras congelaba la efectiva competencia en el mercado de equipo.<sup>17</sup> La situación era, pues, insostenible.

<sup>15</sup> Manley R. Irwin, *Telecommunications America...*, op. cit., p. 7.

<sup>16</sup> Robert W. Crandall, *After the Breakup. us Telecommunications in a More Competitive Era*, Washington, DC. The Brookings Institution, 1991, p. 35.

<sup>17</sup> Manley R. Irwin, *Telecommunications America...*, op. cit., p. 41.

Sumado a esas demandas, la confluencia de las telecomunicaciones con otra tecnología emergente como la computación provocó, por esas mismas fechas, el enfrentamiento de AT&T con el gigante de la computación IBM, pues ambos empezaron a ver el campo del otro como terreno para su futura expansión.<sup>18</sup>

Asimismo, se destaca el hecho de que AT&T se quedó a la zaga en el desarrollo de las nuevas tecnologías de información. No pudo evitar el encadenamiento que se dio entre la industria electrónica y la de información. La emergencia de la industria de información como segundo sector de la industria electrónica, independiente de los órganos reguladores públicos, trastocó el encadenamiento que se había formado en casi todos los países entre distintas industrias de comunicación: la postal, el telégrafo y el teléfono. Aunque en Estados Unidos no había tenido lugar dicho encadenamiento, se veía como un paso natural que la industria telefónica absorbiera las actividades de información. Sin embargo, inicialmente eso no sucedió. La coalición de la industria electrónica se presentó, en cambio, con empresas que requerían y/o prestaban servicios de información (American Express, IBM, Time, TWA, las empresas del Silicon Valley y Citicorp).<sup>19</sup>

La desintegración tuvo también como propósito eliminar los subsidios cruzados entre servicios básicos y de valor agregado, así como las prácticas depredatorias de las firmas dominantes, que subsidiaban algunas de sus actividades menos remunerativas con las de mayor rentabilidad. Además, tal y como operaban las redes básicas podían dar preferencia de interconexión a algunas empresas prestadoras de servicios de valor agregado. El esquema de subsidios cruzados venía afectando a grandes usuarios y a los de servicios de larga distancia, que para 1987 constituían alrededor del 5-10 por

<sup>18</sup> El 8 de enero de 1982, el Departamento de Justicia norteamericano anunció una decisión antimonopolio contra AT&T y otra sobre IBM. A la primera se le desintegró pero se le permitió competir en actividades de información que antes se le habían prohibido. A IBM no se le dividió y, obviamente, continuaría como empresa de computación. Paul K. Dizard, Jr., *op. cit.*, pp. 112-113.

<sup>19</sup> Eli M. Noam, «Pressures for Change in Global Markets», en Robert W. Crandall y Kenneth Flamm (eds.), *Technological Change...*, *op. cit.*, p. 264.

ciento de todos los usuarios y generaban la mitad del tráfico de este tipo de comunicación.<sup>20</sup>

#### LA REORGANIZACIÓN

Una vez vencido el plazo de dos años para que AT&T llevara a cabo la reorganización, en 1984 se transformó de la siguiente manera: las veintidós compañías operadoras locales se integraron en siete regionales (Regional Bell Operating Companies, RBOCs), y se instituyeron cinco unidades básicas.

Las compañías regionales y su radio de operación fueron: Nynex (New York and New England) en Maine, Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Vermont y Nueva York; Bell Atlantic en el Distrito de Columbia, Maryland, Virginia, Pennsylvania, Nueva Jersey y Delaware; Bell South en Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Kentucky, Tennessee, Alabama, Mississippi y Louisiana; Ameritech (American Information Technologies) en Illinois, Indiana, Michigan, Ohio y Wisconsin; Southwestern Bell en Kansas, Missouri, Arkansas, Oklahoma y Texas; US West en Washington, Oregon, Idaho, Montana, Wyoming, Utah, Colorado, Arizona, Nuevo Mexico, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Minnesota, Iowa y Nebraska; y Pacific Telesis en California y Nevada (véase mapa p. 163).

Las RBOCs, también conocidas como *Baby Bells*, recibieron autorización para operar el servicio telefónico regionalmente. Prestarían servicios solamente de directorio telefónico, usarían el nombre Bell y serían copropietarias de los Bell Laboratories, que cambió su nombre a Bell Communications Corporation.

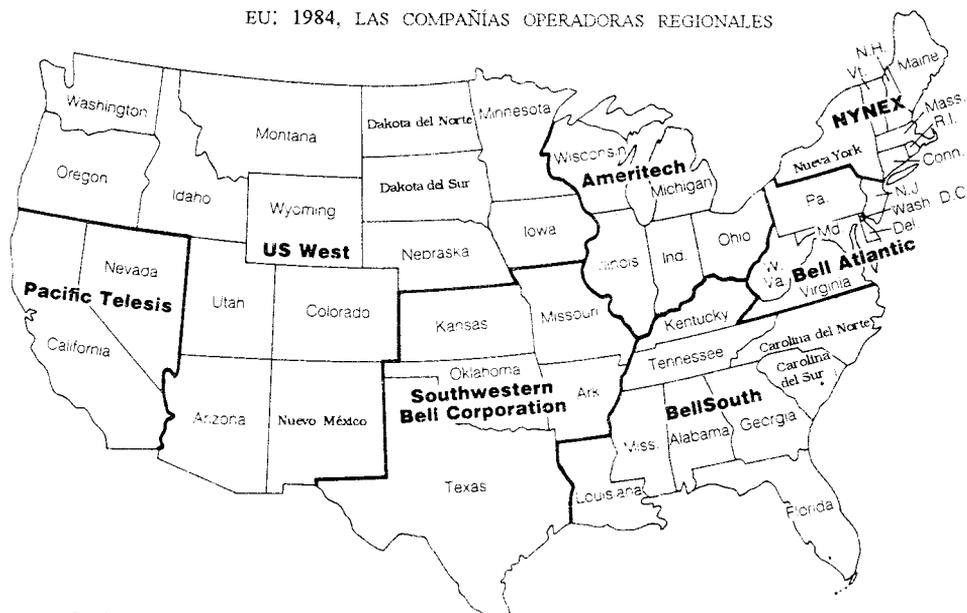
Con la reestructuración, AT&T se conformó de las siguientes unidades: AT&T Communications, que ofrece servicio de larga distancia en Estados Unidos y servicios de voz, datos y video al interior y el extranjero; AT&T Information System, que maneja

---

<sup>20</sup> Jonhatan D. Aronson y P.F. Cowhey. *When Countries Talk. International Trade in Telecommunications Services*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co., 1988. pp. 27-29.

servicios relacionados con el procesamiento de datos; AT&T Technologies (antes Western Electric) y Bell Laboratories, que retuvo su identidad pública y sus funciones de desarrollo de equipo e investigación; y AT&T International, que se encarga del mercadeo global de productos y servicios (un área donde la empresa no participaba en forma activa). Cada una de estas unidades se organizó de manera independiente, o sea que pueden realizar por separado operaciones de investigación, manufactura y mercadotecnia.

EU: 1984, LAS COMPAÑÍAS OPERADORAS REGIONALES



Ind.	=	Indiana
Ark.	=	Arkansas
Miss.	=	Mississippi
W-Va.	=	Virginia del Oeste
Md.	=	Maryland
Del.	=	Delaware
Wash.D.C.	=	Washington Distrito de Columbia
N.J.	=	Nueva Jersey
Pa.	=	Pennsylvania
Conn.	=	Connecticut
R.I.	=	Rhode Island
Mass.	=	Massachusetts
Vt.	=	Vermont
N.H.	=	Nueva Hampshire

Después de la reorganización, AT&T continuó prestando el servicio de larga distancia nacional en competencia con otras empresas independientes. También se le permitió competir con empresas electrónicas, incluyendo computación, y en actividades de comunicación que se le habían prohibido en el Decreto de 1956.

Con el objeto de que no se convirtieran en un mercado cerrado, a las RBOCS se les prohibió indefinidamente proporcionar servicios de larga distancia a través de las 169 fronteras marcadas por las Cortes (denominadas *Local Access and Transport Areas* —LATA's); tampoco manufacturarían equipo, aunque sí lo podrían vender. También se les prohibió prestar servicios de información (excepto bajo licencias específicas) en las áreas donde prestaran el servicio telefónico, y tampoco podrían hacerlo a través de filiales de su propiedad o que estuvieran bajo control común con una compañía telefónica.

En atención a estas restricciones, las RBOCS no habían podido ingresar, hasta agosto de 1993, al mercado de servicios de televisión por cable, que era considerado como servicio de información.<sup>21</sup>

#### LA RE-REGULACIÓN

Con la reestructuración de 1984 la industria de telecomunicaciones entró a una nueva etapa donde los diferentes organismos regulatorios debían jugar un papel decisivo de vigilancia en el cumplimiento de los términos de la desintegración y sobre todo que no se presentara cooptación de diversos segmentos del mercado por parte de una sola empresa. Sin embargo, desde la desintegración el gobierno estadounidense ha promovido diferentes reformas regulatorias que modifican el acuerdo original. En general han tendido a readecuar los mercados y la competencia, donde las RBOCS y AT&T vencen cada vez más los obstáculos para incursionar en los mercados que les fueron prohibidos. Son una serie de decisiones ejecutivas y decretos legislativos que han venido reordenando la diversificación de

<sup>21</sup> OCDE, *Convergence Between Communications Technologies. Case Studies from North America and Western Europe*, París, Information-Computer-Communications-Policy, 28, 1992, p. 51.

servicios, los usos de la red y la competencia de las operadoras regionales y AT&T. A este proceso también se le ha llamado re-regulación.

Algunos analistas preveían que las restricciones impuestas serían removidas a largo plazo. Efectivamente, la desregulación se ha dado pero más pronto de lo que se pensaba, y ello a pesar de la resistencia del juez Harold Greene, que continuamente ha sido presionado para que modifique el MFJ y permita a las Baby Bells manufacturar equipo y prestar servicios de larga distancia. Este juez ha sostenido que en virtud de que el monopolio cerrado de las Bell se ha mantenido intacto y les ha procurado un fuerte poder en el mercado, se teme que ese poder sea utilizado para subsidiar otras operaciones en mercados que sí son competidos. Áreas como la manufacturación de equipo y los servicios de larga distancia interestatales han sido considerados en riesgo de ser monopolizados por las RBOCS y con ello restablecer los abusos que cometió el viejo Sistema Bell.

Así, las constantes presiones de las Bell y AT&T ante las autoridades, las Cortes federales y estatales, la FCC y las comisiones de asuntos públicos estatales han venido desvaneciendo las restricciones y abriendo poco a poco los mercados.

En 1987 y 1988 varias decisiones relajaron parcialmente la prohibición a las Bell de ingresar al mercado de los servicios de información. Se les permitió proporcionar servicios de almacenamiento y acceso a información (como correo electrónico y mensajes de voz). Esta modificación fue justificada aduciendo que la transmisión de servicios de información —a diferencia de la provisión de contenido de información, manufacturación de equipo y el mercado de larga distancia— requiere de la participación de las RBOCS para asegurar la viabilidad comercial de dichos servicios. Sin embargo, las Bell volvieron a insistir solicitando su ingreso al mercado de provisión de contenidos de información.

También se les ha permitido ingresar en distintas ocasiones a una variedad de mercados, aunque sujetos a condiciones: se les autorizó formar nuevas empresas, pero éstas deberán operar a través de filiales separadas, obtener su propio financiamiento sin recurrir a su matriz, y el total estimado de ingresos de las nuevas subsidiarias no debe exceder el 10 por

ciento del total de ingresos estimados de su matriz. Estas condiciones fueron establecidas para reducir los potenciales subsidios cruzados de las RBOCs con sus filiales en los rubros que sí podrían concurrir.<sup>22</sup>

La amplia interpretación de dichas directrices ha abierto el camino para su ingreso a servicios tanto de telecomunicaciones como de publicidad, monitoreo y consulta celular, mantenimiento y venta de computadoras, servicios financieros, a flotas de automóviles, formación de empresas de riesgo en el extranjero, seguros, servicios de localización, facturación, equipos de oficina, servicios celulares y de localización fuera de sus regiones, bienes raíces, etcétera.<sup>23</sup>

En telefonía celular, por ejemplo, en cada uno de los mercados locales en que se divide el territorio estadounidense las operaciones constituyen un duopolio donde la compañía telefónica local ofrece un servicio y empresas externas, como McCaw Cellular, operan otro servicio en competencia, aunque algunas de esas empresas externas son propiedad parcial de las Baby Bell de otras regiones.

En 1986 la FCC liberó a AT&T de un requerimiento previo de mantener separadas las ventas de equipo y servicios. En la misma resolución se estableció que las compañías telefónicas locales debían liberar las tarifas y establecer un sistema de red abierto (*open network architecture*)<sup>24</sup> que implicó dar acceso completo competitivo a la red a todos los prestadores de servicios.<sup>25</sup> Obviamente, esto era sólo el inicio de una de las

<sup>22</sup> Warren G. Lavey, «Ending Structural Separation for Telephone Companies», en Walter Saproonov, *Telecommunications and the Law...*, op. cit., p. 297.

<sup>23</sup> Walter G. Bolter, et al., *Telecommunications Policy...*, op. cit., p. 128.

<sup>24</sup> Anteriormente, en 1972, cuando la FCC estableció una política de «cielos abiertos», también dispuso que tanto AT&T como las compañías telefónicas independientes no podían legalmente negar la interconexión de líneas a empresas especializadas con redes telefónicas. Esto también fue sostenido en 1975 por la Corte de Apelaciones en Filadelfia. Walter G. Bolter, et al., *Ibidem*, p. 86. A partir de estas decisiones la FCC autorizó a nuevos competidores para operar redes de valor agregado de conmutación de paquetes (1973 y 1974), reventa y uso compartido (1976), y servicio nacional de mensajes públicos (1979). Fue el antecedente del despegue de los servicios de valor agregado.

<sup>25</sup> El acceso libre a la red básica constituye en la actualidad uno de los asuntos nodales de la liberalización mundial de las telecomunicaciones. Implica la reventa de capacidad y tráfico sobrante, o arrendamiento de circuitos a compañías que prestan servicios de telecomunicaciones de valor agregado. El principio de acceso abierto pretende incorporarse a las legislaciones de diversos países. Acuerdos comerciales bilaterales como el de

estrategias de las operadoras telefónicas para ingresar a mercados de mayor envergadura, como el de televisión por cable, que llevarían a cabo recurriendo principalmente a alianzas con empresas de computación y televisión.

En 1987, Harold Green emitió un dictamen negando a las Bell la posibilidad de ingresar a los servicios de información. Sin embargo, al año siguiente se les permitió crear códigos de acceso para que los clientes pudieran obtener, a través de sus líneas, servicios de información de otras compañías, tales como bases de datos. Esto mismo fue utilizado como argumento para exigir inmediatamente que se les levantaran las prohibiciones en otros rubros. Adujeron que esos códigos de acceso no tendrían éxito a menos que ellas mismas prestaran los servicios de información sobre sus propias líneas, para lo cual necesitaban esa libertad. Simultáneamente expresaron que también se les debía levantar el veto para manufacturar equipo y así poder diseñar terminales de bajo costo y brindar servicios de videotexto desde una sola computadora central.

Para ingresar al mercado de servicios de televisión por cable, las RBOCS utilizaron un argumento similar al anterior. Adujeron que, para proveer servicios avanzados, necesitaban instalar líneas de fibra óptica de alta capacidad, y que para justificar los altos costos de inversión que ello implicaba requerían que por dichas líneas también se transportaran servicios de televisión por cable.<sup>26</sup> Con tales argumentos, en 1989 el juez Harold Greene les autorizó participar en la transmisión de servicios de información. Adujo la exitosa experiencia que habían tenido en Francia los servicios a través de las terminales Minitel. En octubre de 1991 el mismo juez levantó definitivamente la prohibición.

El relajamiento de las restricciones que les fueron impuestas a AT&T y a las Baby Bells ha continuado en los últimos años. Otro camino que han encontrado las Bell para abrirse paso en

---

Estados Unidos y Canadá y el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (Estados Unidos-México-Canadá) también lo contemplan. De hecho, esto constituye la segunda ronda de la liberalización de las telecomunicaciones y forma parte asimismo de los principios que regirán el virtual acuerdo marco multilateral de comercio de servicios.

<sup>26</sup> *Businessweek*, 29 de abril de 1991, p. 92.

el mercado de larga distancia interestatal son las legislaciones y comisiones de asuntos públicos estatales así como el recurso ante las Cortes de Apelaciones en los estados.

En agosto de 1993 la Corte del estado de Virginia dictaminó que era inconstitucional prohibir a las Baby Bells usar sus líneas para ofrecer servicios de televisión por cable en su propia región.<sup>27</sup> Esto ha alentado a que las compañías telefónicas, en abierta confrontación con los órganos reguladores federales, hagan a un lado, *de facto*, la prohibición formal que existió sobre la no participación de las operadoras regionales en su propias áreas en la prestación de servicios de información.

Hasta la fecha siete estados permiten la competencia en llamadas intraestatales y siete permiten alguna competencia local. La Comisión para Servicios Públicos del estado de Nueva York acordó en septiembre de 1994 acelerar la competencia en todas las operaciones de Nynex. En este mismo estado, desde principios de 1994 se tomó el acuerdo con la compañía independiente Rochester Telephone para que sus clientes marcaran llamadas directamente, eliminando el dígito de acceso a Nynex.<sup>28</sup> Allí mismo, US West obtuvo aprobación para llevar servicio telefónico en la ciudad de Rochester.

En Alabama, una Corte federal emitió un dictamen para que Bell South proporcione servicio de televisión por cable a lo largo de su área, que abarca nueve estados. A principios de 1994 US West y Bell Atlantic obtuvieron un dictamen similar para su región. Con el fin de obtener el derecho a competir contra las empresas de televisión por cable en su propia área, Bell Atlantic argumentó ante la Corte que la Ley de Cable de 1984 violaba sus derechos constitucionales al libre discurso.

Pero, por otra parte, está en pie la contradicción que implica la participación de las operadoras telefónicas en los servicios de televisión por cable con la Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, que considera ilegal que cualquier portadora telefónica proporcione directamente a los suscriptores programación por video a través

<sup>27</sup> *The Economist*, 28 de agosto de 1993, p. 5.

<sup>28</sup> *Businessweek*, 17 de octubre de 1994.

de sus líneas telefónicas en su propia área, así como a través de una filial controlada directa o indirectamente por ellas mismas.<sup>29</sup>

En este contexto de permanentes disputas legales y decisiones regulatorias contradictorias, las empresas del sector vienen recurriendo en los últimos años con mayor insistencia a fusiones corporativas y alianzas empresariales para acometer en mejores condiciones y acaparar mercados de telecomunicaciones, sobre todo los más redituables. Dos de las más importantes alianzas en Estados Unidos desde que se reorganizó el mercado son la de *ws West* con *Time Warner* y la de *AT&T* con *McCaw Cellular*.

La primera es la más grande alianza entre una operadora telefónica, *ws West*, y una compañía de televisión por cable, *Time Warner*; se llevó a cabo en octubre de 1993. Esta alianza les permitirá desarrollar un sistema de televisión interactiva que podrá extenderse a los usuarios y mercados que cada una posee: los 14 estados donde opera *ws West* con más de 13 millones de usuarios, y las 67 empresas de televisión por cable y más de 7 millones de suscriptores<sup>30</sup> con que cuenta *Time Warner*. Alianzas como éstas son un ejemplo de que para el próximo siglo lo que se perfila son los nuevos monopolios de las comunicaciones, que ahora pretenden abarcar los principales rubros de las comunicaciones electrónicas: televisión, telefonía básica, telefonía celular y televisión por cable.

La fusión con más fuertes implicaciones regulatorias es sin duda la que realizó *AT&T* con *McCaw Cellular* en agosto de 1993. Esta última es la compañía celular más grande de Estados Unidos,<sup>31</sup> con una red que está al alcance de casi el 35 por ciento

<sup>29</sup> Véase David J. Atkin, «Cable Exhibition in the USA. Ownership Trends and Implications of the 1992 Cable Act», *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 4, mayo-junio de 1994, pp. 331-332; y *The Economist*, 28 de agosto de 1993, p. 5.

<sup>30</sup> Este consorcio opera en más de 70 países. Posee empresas que abarcan todo un conglomerado de actividades del ramo de comunicaciones: estudios de cine, de posproducción, sistemas televisivos cerrados, revistas, compañías de video, noticias, deportes, publicidad, etcétera. Su alianza con *US West* lo coloca como la segunda operadora de televisión por cable de Estados Unidos. *Newsweek*, 25 de octubre de 1993, pp. 39-41 y *The Economist*, 24 de octubre de 1993.

<sup>31</sup> Para finales de 1994 la industria celular norteamericana alcanzó los 12 millones de suscriptores, o sea, alrededor de un 9 por ciento de la población. *Businessweek*, 5 de diciembre de 1994, p. 104.

de la población de ese país. Al adquirirla AT&T, ésta regresa de hecho al mercado de telefonía local del que fue retirada hace diez años. Además, tiene la posibilidad de conectar directamente a los clientes celulares a sus líneas de larga distancia sobre su propia red inalámbrica, lo que da amplia ventaja sobre los competidores que no poseen una red de ese tipo.

Esta fusión ha desatado un cúmulo de quejas de los otros consorcios telefónicos y las siete empresas regionales, principalmente por lo que llaman un nuevo Sistema Bell inalámbrico con AT&T a la cabeza, que seguramente competirá con el servicio telefónico básico que ellas ofrecen. La estrategia de AT&T, señalaron las Bell, «es utilizar la alianza para ganar mayor libertad, entrar en operaciones nuevas [...] y ofrecer servicios telefónicos inalámbricos a empresas y particulares, destruyendo el monopolio de las operaciones telefónicas locales». *The Wall Street Journal* calificó la fusión de AT&T como «un metódico plan para ingresar a la industria de cable y entretenimiento utilizando equipos de alta capacidad y líneas de transmisión de larga distancia, así como para transformar las redes de cable en un sistema interactivo capaz de transportar cualquier clase de señales digitales». <sup>32</sup> La visión de AT&T es unir a sus clientes a una sola red con especificaciones de transmisión comunes (similar al viejo sistema Bell), lo que hará más fácil a los clientes la comunicación de unos con otros, el acceso a juegos electrónicos o el envío de videos o películas sobre demanda sin tener que acudir a las diferentes empresas.

Las Baby Bell utilizaron esa alianza como argumento para presionar contra el decreto de 1982 y para que el Congreso promulgue leyes que les permitan prestar servicios de larga distancia, fabricar equipo telefónico y ofrecer servicios de televisión por cable en sus propias regiones. Opinan que AT&T no debería tener ninguna capacidad adicional a la de cualquier otra compañía celular para integrar el teléfono celular y servicios de larga distancia a la venta de equipos. Lo que se viene manifestando en el espectro regulatorio de las telecomunicaciones estadounidenses es que distintas decisiones legales en

<sup>32</sup> *The Wall Street Journal*, 14 de octubre de 1993.

diferentes niveles tienden a ubicar a la industria bajo un régimen similar al que tuvo AT&T como monopolio regulado. Fusiones como las que comentamos y la que se pretendió realizar en octubre de 1993 entre Bell Atlantic y TeleCommunications Inc. (TCI),<sup>33</sup> son ejemplo de lo que seguramente será un sector de las telecomunicaciones dominado por las compañías telefónicas, ahora regionales, y AT&T.

En un intento por dar mayor homogeneidad a la regulación del sector, en 1993 se presentó al Congreso una nueva ley, la Telecommunications and Infrastructure Act of 1993, que contemplaba de manera especial la modificación del Decreto por Consentimiento de 1982. Aunque la iniciativa fue detenida en el Senado en octubre de 1994, los cambios que prevé seguramente regirán, aunque sea en una nueva iniciativa, las telecomunicaciones del próximo siglo. Se propone crear un nuevo título VII de la Ley de Comunicaciones de 1934. Contempla establecer un régimen federal (que podría ser opcional para proveedores en banda ancha y servicios interactivos, que pueden continuar bajo la regulación actual) que incorporará medidas como: unificación de las regulaciones estatales y locales para evitar duplicidades legales; apertura de las redes de las compañías operadoras a otras sobre una base no discriminatoria; remoción de barreras a la competencia de servicios locales y de larga distancia, que incluye liberar a las Bell de las restricciones del Juicio Final Modificado para permitirles competir con AT&T y otras operadoras de servicios de larga distancia como MCI y US Sprint, e ingresar al mercado de manufacturación de equipo y provisión de servicios de video<sup>34</sup>. Se trata, entonces, de implantar una competencia interna amplia que responda a las exigencias de las operadoras regionales y las de larga distancia y que

<sup>33</sup> Algunos opinan que la fusión no se llevó a cabo debido a las crecientes dificultades de Bell Atlantic para mantener la cotización de sus acciones en el mercado bursátil. De los 65.8 dólares por acción del 13 de octubre de 1993, las cotizaciones de Bell Atlantic cayeron a 52.7 dólares el 23 de febrero de 1994, por debajo del mínimo garantizado para TCI que es de 54 dólares por acción. Esto redujo considerablemente el valor de la fusión (considerada en octubre en 33 mil millones de dólares). *La Jornada*, 25 de febrero de 1994.

<sup>34</sup> *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 4, enero-febrero de 1994, p. 349.

a la vez sirva como esquema para regular la competencia extranjera en el resto de los países.

#### ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN ESTADOUNIDENSE

Si bien es cierto que las razones para reestructurar las telecomunicaciones de Estados Unidos fueron primordialmente internas, han ejercido una profunda influencia en el exterior, pues desde mediados de los ochenta, cuando entró en vigor la reestructuración, se ha dejado sentir una ola mundial de desregulaciones y privatizaciones. Prácticamente todos los países han iniciado la modificación de sus regímenes monopólicos, cambiándolos por la desregulación y la privatización, e incluso han emprendido liberalizaciones que van más allá de la propia de Estados Unidos.

Debe quedar claro, sin embargo, que los cambios en Estados Unidos no pueden catalogarse como de liberalización del sector. Constituyeron movimientos de desregulación en dos sentidos: 1) dejaron a los usuarios en libertad de conectar a la red el equipo terminal de su selección, sujeto solamente a requerimientos técnicos para no dañar la red, y 2) otorgaron libertad a los proveedores de servicios de valor agregado para utilizar la red básica mediante el arrendamiento de circuitos. Se trata en todo caso de una reorganización masiva<sup>35</sup> que, ciertamente, ha sido aprovechada por competidores extranjeros como Northern Telecom, NEC, Fujitsu y Siemens, para penetrar el inmenso mercado estadounidense de equipo<sup>36</sup> y hacer a un lado, temporalmente, a AT&T.

Para Gerald Faulhaber, la decisión de desintegración dejó el problema fundamental irresuelto, pues AT&T seguiría funcio-

<sup>35</sup> Mehero Jusawalla, «The Economics of Deregulation of Telecommunications and its Global Impact», en D. J. Wedemeyer y M. R. Ogden, *Telecommunications and Pacific...*, op. cit., p. 12.

<sup>36</sup> Para 1991 la industria de telecomunicaciones estadounidense contaba con más de un 2 por ciento del producto nacional bruto de ese país. En 1988 los ingresos totales ascendieron a más de 100 billones de dólares, de los cuales el servicio de larga distancia contó con el 55 por ciento, y el servicio local con el 36 por ciento, mientras que en telégrafo, directorio telefónico y otros servicios representaban el 9 por ciento. Robert W. Crandall, *After the Breakup...*, op. cit., pp. 9 y 41.

nando en dos mercados: uno monopolístico y el otro competitivo. La desintegración simplemente relocalizó el problema, y se aprecia que la nueva estructura del Sistema Bell se mantuvo dentro del esquema de las compañías operadoras Bell.<sup>37</sup>

La reestructuración ha sido la principal arma política que han utilizado el gobierno y las empresas estadounidenses de telecomunicaciones para ostentarse como un mercado competido y exigir la apertura de los mercados externos, utilizando a veces medidas drásticas. A mediados de los ochenta, los reclamos de las empresas de telecomunicaciones estadounidenses hacia los gobiernos de sus socios comerciales fueron contra los monopolios públicos protegidos de prácticamente todos los países, principalmente Inglaterra, Japón, Francia, Alemania, Corea y Canadá, con quienes ha observado déficit comerciales alarmantes en equipo de telecomunicaciones.<sup>38</sup> La balanza comercial pasó de un superávit de 1.1 billones de dólares en 1978 a un déficit de 2.6 billones de dólares en 1988. También generaron un déficit en comercio de servicios internacionales de más de 2 billones de dólares en 1988.<sup>39</sup>

Sin embargo, su ámbito de presión no se ha constreñido a esos países, también aquéllos en desarrollo han sido contemplados directamente en sus políticas de apertura de mercados extranjeros y en sus diagnósticos anuales para detectar mercados «cerrados» a sus grandes corporaciones de telecomunicaciones. Todo ello bajo el clásico reclamo ideológico del «libre comercio».

La realidad es que la desregulación y liberalización que se está llevando a cabo en muchos países es más agresiva que la de Estados Unidos, que se hace llamar la industria de teleco-

<sup>37</sup> Gerald Faulhaber, *Telecommunications in Turmoil...*, op. cit., p. 101.

<sup>38</sup> En la actualidad, la OCDE considera que existen diferentes factores que hacen lenta la participación de algunas empresas en el comercio internacional de equipo, tales como los diferentes tipos estándares y procedimientos prolongados de aprobación de los mismos. A diferencia de las firmas europeas, las estadounidenses han disfrutado de un amplio mercado interno que garantiza suficientes ganancias, lo que reduce el incentivo para moverse a otros mercados extranjeros. OCDE, *Telecommunications Equipment: Changing Markets and Trade Structures*, París, Information-Computer-Communications-Policy, 24, 1991, p. 11.

<sup>39</sup> US Department of Commerce, *US Telecommunications in a Global Economy: Competitiveness at a Crossroads*, Washington, D.C., Report from the Secretary of Commerce to the Congress and The President of the United States, agosto de 1990, p. 5.

municaciones más abierta del mundo. Es indudable que este país fue pionero en la desregulación, pero en el nuevo modelo estadounidense de competencia las siete compañías regionales Bell tienen el monopolio del servicio básico local con alrededor del 70 por ciento de los ingresos por este concepto; las demás compañías independientes poseen el resto. Por el contrario, la tendencia en muchos países es abrir a la competencia extranjera los servicios básicos, como vimos en el capítulo anterior.

Las barreras para entrar al mercado estadounidense de telecomunicaciones son claras. Los europeos aducen la imposibilidad de penetrarlo no obstante que las leyes permiten la participación extranjera en un 25 por ciento. British Telecom opina que, así como en el mercado inglés operan compañías estadounidenses libremente y poseen empresas de radiotelefonía celular y localización de personas (*paging*), ellos debieran participar con el 25 por ciento o más en las firmas norteamericanas.<sup>40</sup>

En servicio telefónico internacional y de larga distancia, AT&T es cuasi monopolio. En larga distancia, aunque participan otros competidores nacionales domina el mercado. Cuenta con aproximadamente el 75 por ciento de los ingresos de ese servicio; el resto se lo disputan las otras compañías transportadoras comunes (*common carriers*), principalmente MCI, Sprint y AllNet, que actúan como revendedoras de capacidad de conexión más que prestadoras del servicio sobre sus propias redes, cuestión que las diferencia de AT&T.<sup>41</sup>

Hacia el exterior, las presiones que ha ejercido Estados Unidos para la reestructuración en distintos organismos internacionales y a través de sus políticas comerciales han tenido éxito. El modelo a implantar es el competitivo e implica

---

<sup>40</sup> El mercado estadounidense de equipo de telecomunicaciones repele a los manufactureros externos. Si Siemens, por ejemplo, intenta vender equipo a alguna compañía operadora regional estadounidense enfrenta una complicidad entre las compañías operadoras regionales y AT&T, que tiene aseguradas sus ventas de equipo de conmutación por la histórica relación que existe entre ellas. Michael Skarzinski, «Commentaries on Telecommunications Equipment», en Claude Barfield y Mark Pelman (eds.), *Industry, Services and Agriculture. The United States Faces a United Europe*. Washington, D.C., The AIE Press, 1992, p. 179.

<sup>41</sup> OCDE, *Convergence Between Communications...*, op. cit., p. 29.

varias políticas: que los gobiernos se limiten a funciones de regulación y control, abandonando las funciones de operadores de redes y prestadores de servicios básicos y de valor agregado; apertura irrestricta a la competencia de los servicios de valor agregado; liberalización del mercado de equipo terminal; acceso abierto a las capacidades de la red de cables y circuitos para la prestación de servicios de valor agregado; admisión de un número limitado de competidores nacionales en el servicio telefónico internacional; participación de empresas extranjeras en la prestación del servicio telefónico básico. Estos cambios son los que, desde inicios de los ochenta, se han llevado a cabo en Gran Bretaña, y desde mediados de esa década, en Japón, América Latina, el Sureste Asiático y, más recientemente, en Canadá.

Aunque existen obviamente razones internas para la desregulación y privatización de las telecomunicaciones en Inglaterra y Japón, la presión estadounidense ha sido constante<sup>42</sup> y su esquema, con algunas variantes, se impone. No es casual que la privatización se haya iniciado en dos potencias con las que Estados Unidos tiene permanentes disputas comerciales<sup>43</sup> y que sean líderes financieros y comerciales de dos de los tres bloques comerciales que predominan mundialmente.

#### REINO UNIDO: LIBERALIZACIÓN AGRESIVA

El Reino Unido es el país europeo que más intensamente ha desregulado y liberalizado los servicios de telecomunicaciones.

<sup>42</sup>En 1986 cerca del 40 por ciento del tráfico de líneas privadas de América del Norte hacia el continente europeo fue enrutado a través del Reino Unido. Eli M. Noam, «International Telecommunications in Transition», en Robert W. Crandall y Kenneth Flamm (eds.), *Technological Change...*, op. cit., p. 268.

<sup>43</sup>En el rubro de comercio de telecomunicaciones las disputas entre Estados Unidos y Japón son recurrentes. Precisamente en marzo de 1994 el gobierno estadounidense amenazó con reactivar las medidas previstas en su ley comercial, la Super 301, si el gobierno japonés no cumplía con un acuerdo de 1989 sobre la comercialización de aparatos celulares en la zona Tokio-Nagoya. En dicho acuerdo, el gobierno japonés se comprometía a dar a la tecnología estadounidense las mismas oportunidades que tenían las compañías nacionales para competir en el mercado Tokio-Nagoya. La estadounidense Motorola objetó que sólo había vendido en el lapso de 1989 a 1994, 12 000 aparatos

La política gubernamental británica de liberalización, aunque gradual, conlleva un alto grado de agresividad. En Gran Bretaña, al igual que en prácticamente todos los países, las telecomunicaciones fueron históricamente un monopolio público. Entre 1912 y 1981 fue Post Office quien ejerció ese monopolio.

La reestructuración se gestó desde 1977, cuando el Comité Carter recomendó la división de Post Office en dos corporaciones públicas. Esto ocurrió en 1981 con la expedición de la Ley de Telecomunicaciones. Se formaron dos organizaciones separadas: Post Office y BT. A la última se le otorgaron facultades para proveer los servicios de telecomunicaciones, y la primera continuaría a cargo de las comunicaciones postales y telegráficas. Además, la misma Ley estableció medidas para iniciar el relajamiento del monopolio público de British Telecom.

En 1981 también se liberalizó el mercado para algunos productos de equipo terminal (módems, télex, PBX). Los usuarios quedaron en libertad de escoger el equipo terminal de su conveniencia y BT únicamente pondría, hasta 1989, el primer aparato telefónico.

La Mercury Communications recibió en 1982 una licencia para ser la segunda operadora de la red pública y prestar servicio telefónico nacional de voz y datos junto con BT. Mercury se estableció como una empresa de riesgo entre Cable & Wireless y British Petroleum, con 40 por ciento cada una, y Barclays Bank, con 20 por ciento; actualmente es propiedad completa de Cable & Wireless. La mayor expansión del servicio de esta empresa ocurrió en agosto de 1983, cuando el gobierno le autorizó para prestar servicio internacional de conmutación. En abril de 1983 Mercury puso a disposición de los usuarios servicios de telecomunicaciones en la ciudad de Londres, y planeó su expansión a todo el territorio del Reino Unido.

---

celulares porque su sistema no era compatible con el de NTT, que colocó en el mismo tiempo 310 mil unidades. Para resolver el conflicto el gobierno japonés se comprometió a establecer un sistema analógico celular estadounidense antes de diciembre de 1995. *La Jornada*, 13 de marzo de 1994.

La reforma también alcanzó a los servicios de valor agregado. En octubre de 1982 el gobierno estableció una Licencia General para Redes de Valor Agregado bajo la responsabilidad del Departamento de Comercio e Industria. Para 1984 se habían otorgado permisos a 72 compañías para proporcionar aproximadamente 200 servicios de este tipo.<sup>44</sup>

Dos años después, la Ley de Telecomunicaciones de 1984 fijó las normas para derogar la exclusividad de BT sobre la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En noviembre de ese año el gobierno privatizó el 51 por ciento de las acciones de esa empresa, en la cual se mantiene todavía como accionista mayoritario.

La licencia otorgada por el Departamento de Comercio e Industria obliga a BT a proporcionar, durante 25 años, servicios de telecomunicaciones en el área rural, el mar, la costa y casetas públicas, así como servicios para los incapacitados, servicios de emergencia incluyendo los marítimos, continuar con la instalación y mantenimiento de servicios básicos con cargos en escala uniforme en todo el país, y proveer servicio universal,<sup>45</sup> principalmente.

BT fue requerida a cumplir, desde noviembre de 1985 y por un periodo de cinco años después de la liberalización, con la fórmula para controlar los precios de llamadas locales (*local tariff reduction o RPI*) (véase el capítulo 4, p. 164), mantener la obligación de proporcionar servicio universal, atender necesidades especiales de la comunidad y desempeñar un comercio justo.

A diferencia de AT&T en Estados Unidos, pero semejante a la reestructuración de la Nippon Telephone and Telegraph de Japón, BT fue vendida como una unidad completa, con su rango de actividades subsidiarias y con una posición dominante en el mercado. Es decir, el gobierno británico privatizó sin desintegrar el monopolio, sólo requirió de un fuerte regulador (la Oficina de Telecomunicaciones, Oftel) para que vigilara el cumplimiento de las restricciones impuestas a BT, se propiciara un ambiente competitivo real y pudiera obtenerse información indispensa-

<sup>44</sup> Marcellus S. Snow, *Marketplace for Telecommunications...*, op. cit., p. 160.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 164.

ble, sobre todo de los costos.<sup>46</sup> Una revisión del monopolio compartido empezó en noviembre de 1990, cuando el Departamento de Comercio e Industria ejerció su derecho a otorgar licencias adicionales a operadores de servicios.

En 1987 se profundizó la liberalización de los servicios de valor agregado firmándose una nueva licencia por 12 años. Desde la liberalización de estos servicios, cientos de proveedores empezaron a proporcionar un amplio rango de servicios especializados, totalizando 72 compañías en 1988.

En servicios de telefonía celular, cuya introducción se dio en 1985, si bien existen varias empresas, dos son las que dominan el mercado británico, Cellnet (BT-Securitor) y Vodaphone (Racal, empresa productora de equipo).

No obstante la privatización, la introducción de competencia y la regulación, BT se mantiene como empresa altamente productiva y participa en diversos rubros de la industria de las telecomunicaciones en el Reino Unido,<sup>47</sup> domina el mercado interno y ha llevado a altos niveles la calidad del servicio. En 1987 empleaba aproximadamente a 235 mil trabajadores. En marzo de 1991 tenía el 50 por ciento de líneas de transmisión digital; desde junio de 1990, el 100 por ciento de sus líneas troncales eran digitales, en las cuales instaló más de 3.5 millones de kilómetros de fibra óptica. Sin embargo, la digitalización de sus líneas de conmutación se ha rezagado, ya que en 1992 todavía un 60 por ciento se conectaban a centrales telefónicas electromecánicas.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic...*, op. cit., p. 212.

<sup>47</sup> En 1987, BT fue reformada y dividida de la siguiente forma: BT Communications, que opera las redes locales y de larga distancia y que es responsable de la provisión y mantenimiento del equipo terminal; BT International, que es responsable de las comunicaciones internacionales y servicios a empresas; Overseas Division, que vende conocimientos especializados en el exterior; International Products Division, que desarrolla, produce y comercializa internacionalmente tecnología de información y productos de telecomunicaciones; esta división también maneja a Mitel, la más grande filial de BT; BT Enterprises, que desarrolla y vende aparatos a consumidores y empresas (teléfonos, FAX, etcétera) para las empresas de BT en comunicaciones móviles, para sistemas de valor agregado y servicios como directorio telefónico y Prestel; y Engineering and Procurement, que incluye inversión y desarrollo y la compra de grandes sistemas. John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic...*, op. cit., p. 198.

La desregulación del mercado británico de telecomunicaciones alcanzó también a los servicios vía satélite. En 1988 empezó una progresiva liberalización que inició con el otorgamiento de licencias adicionales a las de BT y Mercury a siete operadoras especializadas en satélites para brindar servicios punto-multipunto en un solo sentido hasta terminales VSAT (*very small aperture terminal*) o TVRO (*television receive-only satellite dish*). Además, se separaron las actividades de regulación de los servicios internacionales de satélites de British Telecom International y se trasladaron a la Oficina de Asuntos Regulatorios.<sup>49</sup> Empresas como la BBC y National Transcommunications Ltd. tienen su propio satélite para transmisión de noticias y la última tiene una licencia para radiodifusión por satélite.

En mayo de 1991 solamente tres compañías poseían licencia para proveer servicio de línea fija de telecomunicaciones en el Reino Unido: BT, Mercury (ahora subsidiaria de Cable & Wireless) y una tercera, Kingston Communication plc., que posee licencia para proporcionar servicios en un área restringida en Kingston-Hull.

Gran Bretaña permite la competencia, aunque limitada, de dos operadores públicos de red para brindar tráfico interno e internacional de voz y datos. La competencia ha sido introducida en los servicios básicos y en los de valor agregado o mejorado, un paso que no se atreven a dar algunos gobiernos europeos por temor a crear duplicación o deterioro de la red básica. A diferencia de Estados Unidos, Gran Bretaña permitió desde 1983 (aunque se puso en práctica en 1988) la competencia en el uso de los circuitos locales y específicamente entre compañías telefónicas y las de televisión por cable.<sup>50</sup> Este país puso el ejemplo al iniciar la desregulación y privatización de su monopolio público de telecomunicaciones, y ha sido, de los

---

<sup>48</sup> Esto se atribuye a los problemas que ha habido con el sistema de la empresa GPT (GEC Plessey Telecom). BT y Mercury ya compran conmutadores AXE y DMS a Ericsson y Northern Telecom), además de que ahora encuentra más atractivo invertir en Estados Unidos y en negocios de servicios que en sus propias redes. OCDE, *Telecommunications and Broadcasting...*, op. cit., p. 228.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 226.

países industrializados, el que más agresividad ha mostrado, permitiendo la competencia interna incluso en los servicios básicos. No obstante, los propósitos que dieron lugar a esta gran transformación no fueron, como en el caso de Estados Unidos, únicamente la desintegración del monopolio y permitir la competencia, sino que atendieron a fines económicos de mayor alcance del Reino Unido.

Según Eli M. Noam, la liberalización británica de las telecomunicaciones está fuertemente vinculada con el poco éxito internacional que tenían los productores de la nueva tecnología electrónica. En virtud de que Londres es, junto con Nueva York, el principal centro de servicios internacionales que prefieren las firmas no europeas para instalarse, el gobierno de Margaret Thatcher desreguló fuertemente ese mercado para hacerlo más competitivo, aunque el efecto más importante fue hacer de Londres el centro de las transacciones empresariales europeas.<sup>51</sup>

#### JAPÓN: UNA DUDOSA APERTURA

Otro caso importante de reestructuración del sector telecomunicaciones es el de Japón. Aunque ha emprendido una apertura muy moderada, es indicativa de la relevancia del sector en la competencia internacional. Salvo los conflictos entre los ministerios gubernamentales de comercio y de telecomunicaciones, parece ser que el objetivo principal de la reestructuración fue mostrar hacia el exterior disposición a cambiar, para que sus transnacionales de equipo, principalmente, tuvieran un acceso menos problemático a los mercados internacionales.

<sup>50</sup> *Ídem.*

<sup>51</sup> El plan de reestructuración de Thatcher estuvo basado en dos objetivos: reanimar el sector servicios y revertir la declinación del liderazgo tecnológico de Inglaterra. La parte británica en el mercado mundial de equipo de telecomunicaciones había caído de 25 por

## EL MONOPOLIO DE NTT

Hasta 1985 el sistema de telecomunicaciones japonés era un monopolio nacional, cerrado a cualquier tipo de competencia, interior o extranjera. Desde 1953 la industria de telecomunicaciones estaba dividida entre NTT, que proveía totalmente el servicio telefónico local y nacional, y Kokusai Denshin Denwa (KDD), quien prestaba el servicio internacional en su propia red. Este sistema era supervisado por el Ministerio Postal y de Telecomunicaciones japonés (MPT), quien fijaba los precios y tenía como objetivo general fomentar la expansión del servicio universal. Asimismo, se permitían los subsidios cruzados de empresas a usuarios residenciales.

NTT también mantenía el Laboratorio de Comunicaciones Electrónicas, que auspiciaba investigaciones conjuntas entre sus cuatro proveedores de equipo: NEC, Fujitsu, Hitachi y Oki, quienes compartían el mercado de equipo terminal proporcionalmente.

Durante la segunda guerra mundial las redes japonesas de telecomunicaciones fueron completamente destruidas por los intensos bombardeos. La reconstrucción de las telecomunicaciones fue una de las tareas más urgentes que se propuso el gobierno. En 1949 creó el Ministerio de Telecomunicaciones al dividir el de Comunicaciones en dos: el de Servicios Postales y el de Telecomunicaciones.

Las restricciones para instalar circuitos privados de telecomunicaciones fueron eliminadas por la Ley Pública de Telecomunicaciones de 1953, pero permanecieron otras, como la conexión de equipo a las líneas de NTT, el arrendamiento de líneas privadas y el uso de éstas para transmitir mensajes o para circuitos de televisión.

En los setenta, NTT cumplió con creces los objetivos para los que fue creado como monopolio público en 1952, a saber, satisfacer las demandas públicas de brindar acceso a un

---

ciento en 1960 a 5 por ciento para 1980. El gobierno quiso reanimar las industrias con futuro: electrónica, información y biotecnología. Eli M. Noam. «International Telecommunications in Transition», en Robert W. Crandall y Kenneth Flamm (eds.), *Technological Change...*, op. cit., pp. 264-266.

sistema de telecomunicaciones de larga distancia. En 1979 Japón logró equilibrar la oferta y la demanda de servicios telefónicos; había más de 38 millones de suscriptores y cerca de 53 millones de aparatos con una red en activos fijos valuada en 32 billones de dólares. Las telecomunicaciones japonesas entraron en una etapa donde la demanda y la expansión evolucionaron en búsqueda más de calidad que de cantidad de servicios.<sup>52</sup>

Con la expansión de las comunicaciones de datos y los servicios de facsímiles, muchos usuarios fueron afectados en los sesenta. A ello respondió el MPT en 1971 con reformas a la Ley Pública de Telecomunicaciones, dejando sin efecto muchas de las anteriores restricciones. La desregulación de 1971 a 1973 permitió la conexión de computadoras, equipo de recepción de datos y facsímiles a las líneas telefónicas de NTT. Estas medidas fueron haciendo mella poco a poco en el monopolio de NTT. En 1982, el MPT autorizó la instalación de redes de servicios de valor agregado para pequeños negocios, y al año siguiente autorizó también el intercambio de mensajes a través de cables para televisión.<sup>53</sup>

#### LA DESREGULACIÓN DEL MONOPOLIO

A principios de los ochenta diferentes factores confluyeron para iniciar la reestructuración del régimen de las telecomunicaciones japonesas. Fricciones comerciales con Estados Unidos, quejas de poderosas empresas japonesas por las altas tarifas e inadecuado servicio, además de los conflictos que tuvo el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) con MPT<sup>54</sup> para imponer su autoridad sobre la industria de la computa-

<sup>52</sup> Yuro Yuriyama, «Future Telecommunications in Japan», en Indu B. Singh (ed.), *Telecommunications in the Year 2000: National and International Perspectives*, New Jersey, Ablex Publishing Corp., 1983, p. 31.

<sup>53</sup> Marcellus S. Snow, *Marketplace for Telecommunications...*, op. cit., pp. 202, 208 y 209.

<sup>54</sup> El futuro político de estos dos órganos públicos no estaba en juego. MITI no pretendía

ción, precipitaron un debate político que culminó en 1985 con la expedición de dos leyes sobre telecomunicaciones: la Ley de Empresas de Telecomunicaciones y la Ley de la Empresa Nippon Telephone and Telegraph. Estas dos leyes constituyen el marco jurídico que modificó el sistema de telecomunicaciones japonés, al introducir formalmente la competencia en los dos rubros más importantes de la industria de telecomunicaciones: el servicio telefónico local y el internacional.

La Ley de Empresas de Telecomunicaciones tiene como objetivos fundamentales eliminar el monopolio de NTT introduciendo competencia en los servicios local y nacional y crear dos categorías de empresas para la prestación de los servicios. Las empresas se clasifican, de acuerdo con esta ley, en empresas tipo I y tipo II. Las empresas tipo I son compañías como NTT y KDD, que pueden construir su propia infraestructura y prestar servicios sobre sus propias redes regionales y de larga distancia, tales como servicios celulares, de localización y satélites. Necesitan el permiso de MPT para ofrecer servicios que se prestan bajo tarifas reguladas. El capital extranjero fue limitado a un tercio.

Bajo el nuevo régimen legal, el gobierno retuvo el 51 por ciento de las acciones de NTT, y los extranjeros podrán participar con sólo un tercio. En marzo de 1990 la empresa tenía 34.1 por ciento de accionistas externos, pero existe una previsión en la ley para que pueda aumentar a 66.7 por ciento y que el resto sea tomado por el gobierno. Hasta ese mismo año se habían autorizado a cinco grupos para que compitieran en el mercado de larga distancia con NTT.<sup>55</sup>

Como ya mencionamos, la regulación de esta empresa requirió una ley específica, la Ley de la Empresa Nippon

---

obtener facultades sobre los tipos de telecomunicaciones convencionales como teléfono y télex; la competencia fue por las comunicaciones de datos y servicios de información. Estos dos servicios se empezaron a expandir rápidamente en Japón y eran considerados la industria del futuro. MPT los vio como parte de la industria de telecomunicaciones y objeto determinante de su política para ese rubro, mientras que MITI las consideró parte de la industria de procesamiento de información y parte vital de su política industrial. Marcellus S. Snow, *Ibidem*, p. 202.

<sup>55</sup> OCDE, *Telecoms and Broadcasting...*, op. cit., p. 176.

Telegraph and Telephone, que le autoriza a proporcionar los dos tipos de servicios, por lo que tiene una posición dominante en el mercado nacional; además, compite en el mercado más productivo, que abarca Tokio y Osaka.

Las empresas tipo II son definidas como cualquier empresa de telecomunicaciones diferente a las del tipo I. Arriendan el uso de las redes de las empresas tipo I para prestar servicios especializados dentro del mercado japonés. La participación extranjera no tiene restricción y requiere solamente el registro o notificación para operar en el país.

Las empresas tipo II se clasifican a su vez en tipo II generales y tipo II especiales. Las primeras proporcionan facilidades de transmisión en gran escala al público. Incluye los servicios nacional e internacional; deben notificar sus tarifas a MITI y no tiene restricciones a la participación extranjera. En noviembre de 1990 había 873 empresas de esta categoría. Las tipo II especiales pueden ofrecer servicios de telecomunicaciones en general, nacionales e internacionales, usando redes de las empresas tipo I. En noviembre de 1990 había 29 empresas de esta categoría.<sup>56</sup> La mayoría de ellas son japonesas y muy pocas redes de valor agregado incluyen capital extranjero, entre las que están las estadounidenses AT&T e IBM.

Cinco años después de que se expidieran esas leyes, la industria de telecomunicaciones japonesas observó variaciones. El gobierno, para impulsar la competencia, mantuvo las tarifas de NTT y KDD a niveles no competitivos. Aun con ello, NTT mantuvo un monopolio virtual en el servicio local residencial y proporcionó él mismo un acceso superior en tarifas controladas en regiones comerciales densas.<sup>57</sup> El dominio de los grandes consorcios, NTT y KDD, es casi absoluto, con un 80 por ciento del mercado. En abril de 1989 empezaron a operar dos empresas que compiten con KDD en la prestación del servicio

<sup>56</sup> *Ídem*.

<sup>57</sup> Richard H. Vietor y David B. Yoffe. «Telecommunications: Deregulation and Globalization», en David B. Yoffe (ed.), *Beyond Free Trade. Firms, Governments, and Global Competition*. Massachusetts. Harvard Business School, 1993, p. 147.

internacional: International Telecom Japan (ITJ) e International Digital Communications (IDC). Estas nuevas compañías tienen una mínima participación; apenas alcanzan el 3 por ciento del tráfico telefónico. Existen tres nuevas empresas de larga distancia, Daini Dende Inc., Japan Telecom Co. y Teleway Japan Corp., que operaron, entre 1989 y 1990, el 3.1 por ciento del valor del tráfico telefónico nacional y el 4.8 por ciento del tráfico de líneas arrendadas. Hay dos compañías para transmisiones vía satélite, 16 compañías en servicio de telefonía celular y otros servicios móviles y 36 que ofrecen servicios de radiolocalización.<sup>58</sup>

La desregulación no ha producido los efectos formalmente establecidos. Entre las principales compañías que han ingresado a la rama de las telecomunicaciones japonesas están los grandes consorcios de ese país: Kyocera, Japan Railways, Toyota Motors, Mitsui, Mitsubishi, Sony, Matsushita Electric, NEC, Hitachi, entre otras. Algunos consorcios internacionales de telecomunicaciones, computación y otros servicios como IBM, AT&T, Hughes Communications Incorporation, Cable & Wireless, Merrill Lynch y Pacific Telesis se han introducido apenas. Aun cuando la competencia tiende a ampliarse con la participación de los grandes consorcios internacionales y nacionales, NTT y KDD mantienen su posición dominante.

El crecimiento de NTT ha ido en ascenso. Es la empresa valuada más alta en el mundo; dos tercios de sus acciones han sido vendidas al público por un total valuado en el mercado de 250 billones de dólares. Es un consorcio fuerte y eficiente, con más de 170 filiales y asociadas; aumentó de nueve a once sus laboratorios de investigación, creó la división NTT International Corporation y ha hecho alianzas con IBM.<sup>59</sup> En 1991 fue la segunda empresa de telecomunicaciones más grande del mun-

<sup>58</sup> OCDE, *Telecommunications and Broadcasting...*, op. cit., pp. 176-177, y Simon Glyn, «Japan's Success in Telecommunications Regulation. A Unique Regulatory Mix», *Telecommunications Policy*, vol. 16, núm. 1, op. cit., p. 5.

<sup>59</sup> Germán Sánchez Daza, *Las telecomunicaciones en los ochenta: tendencias y perspectivas*, tesis de maestría, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1992, p. 80.

do, con 264 980 empleados de tiempo completo e ingresos por 40.1 billones de dólares, 15 billones menos que AT&T.<sup>60</sup>

La reestructuración de las telecomunicaciones japonesas estuvo determinada por factores competitivos. Últimamente, sus redes han evolucionado de la expansión a la modernización. NTT reinvierte cerca del 30 por ciento de sus ingresos anuales y dedica otro 4.2 por ciento a investigación y el desarrollo, la más alta de los países de la OCDE. Cuenta con un plan para digitalizar completamente la red principal para 1999: instalar una red digital de servicios integrados en banda ancha que complemente la actual y que entrará en operación en 1995. En 1990, el 34 por ciento de las centrales telefónicas de NTT y el 65 por ciento de sus líneas troncales eran digitales.<sup>61</sup> De acuerdo con analistas norteamericanos, los cambios regulatorios en Japón han tenido un impacto mínimo en la competencia extranjera. La incursión de las empresas en equipo terminal de usuario y equipo central de oficina se mantiene limitada. La más notable incursión extranjera ha sido el contrato ganado por Northern Telecom para reemplazar conmutadores en cinco años. Fue la primera firma diferente a la familia *Den Den* (Hitachi, Oki, NEC, Mitsubishi) en hacerlo, pero mientras los ingresos de Northern Telecom han crecido en más de 600 millones de dólares en Japón, la proporción de Northern Telecom sumó solamente un 2-3 por ciento del mercado japonés para 1990.<sup>62</sup>

La firmeza con que el gobierno japonés ha emprendido la privatización y liberalización de las telecomunicaciones está en duda, pues hasta la fecha esas acciones son más formales que reales. Se ha visto con mucha reticencia el hecho de que, a pesar de que NTT se convirtió en compañía privada, legalmente tiene aún la obligación de continuar prestando servicio universal equitativo de acuerdo con el artículo 2 de la NTT Corporation Law, a la manera de los monopolios públicos. NTT está obligado

---

y Richard H. Vietor y David B. Yoffie, «Telecommunications: Deregulation...», *op. cit.*, 1993, p. 147.

<sup>60</sup> *Newsweek*, 5 de abril de 1993, p. 29.

<sup>61</sup> OCDE, *Telecommunications and Broadcasting...*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>62</sup> Richard H. Vietor y David B. Yoffie, «Telecommunications: Deregulation...», *op. cit.*, p. 148.

a subsidiar el déficit del servicio que se califique como de utilidad pública, en caso de que los reguladores pongan tarifas más bajas que los costos de esos servicios. Además, no está claro hasta dónde se extiende la responsabilidad de NTT para proporcionar servicio público, pues puede entenderse en el sentido de mantener su posición dominante.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>T. Nambu, K. Suzuki y T. Honda, «Deregulation in Japan», en Robert W. Crandall y K. Flamm, *op. cit.*, pp. 149-150.