

## **El cambio regulatorio y la estática institucional. Las telecomunicaciones en Estados Unidos**

**Olga Gil García**

*Cuando un gran número de países se plantea cambios sustanciales en la estructura del mercado de telecomunicaciones (1) surge la pregunta de cuál es la causa determinante de los cambios o de la ausencia de los mismos. El examen del caso de Estados Unidos servirá para adelantar posibles respuestas.*

### **TEORÍAS DEL CAMBIO REGULATORIO**

Analizando la manera en que mutuamente se influyen el desarrollo tecnológico y la regulación del mercado de telecomunicaciones en Estados Unidos, es posible mostrar que el cambio tecnológico no es el único determinante del cambio regulatorio. La regulación determina y en ocasiones pone en marcha trabas efectivas que logran evitar el cambio tecnológico. Los problemas y las oportunidades con que cuentan los nuevos grupos sociales para inducir el cambio regulatorio están determinados en primer lugar por la regulación existente, más que por las nuevas tecnologías disponibles. En este artículo se plantea que las instituciones reguladoras (2) domésticas son claves para entender el cambio o la estática regulatorias, en definitiva, son una razón poderosa que determina la estructura del mercado de telecomunicaciones. Estas instituciones reguladoras son fundamentales para entender tanto los límites como las oportunidades de nuevos grupos sociales que favorecen el cambio regulatorio para obtener beneficios derivados del cambio tecnológico.

### **TEORÍA DE CAPTURA**

Según una de las corrientes existentes en teoría de la regulación, las agencias reguladoras son capturadas por la industria que ellas mismas regulan. Stigler (1971:3) entiende que la regulación es un instrumento al servicio de la industria, que se diseña y se pone en práctica para su beneficio. Así, la industria en cuestión se convierte en consumidora de ventajas políticas que mejoran su estatus mediante medidas reguladoras. Desde este enfoque, la estructura legal reguladora es un compromiso diseñado para generar rentas importantes a las circunscripciones influyentes en el proceso regulatorio (Hazlett 1990:134). El instrumento de que se sirve la industria regulada para dominar a las agencias reguladoras es la engastación de sus intereses en las primeras medidas que se promulgan. Los intereses engastados de la industria regulada inducen a la estática de las instituciones y de las políticas públicas con ayuda de las primeras leyes reguladoras y el marco institucional creado para regular. Esta perspectiva supone que los grupos interesados en un cambio del status quo parten de una posición de desventaja para introducir reformas a través de las instituciones del Estado. Son víctimas desprotegidas de la alianza del Estado con grupos específicos, y carecen de medios para protegerse de la alianza (Stigler 1971:18).

Esta teoría fue defendida por Owen (1982) para el caso del espectro electromagnético. De acuerdo a este autor, los intereses creados en el acuerdo institucional regulador de 1927 en Estados Unidos "levantaron un bloque formidable contra posteriores reformas que se ha mantenido hasta el día de hoy" (1982:37). Owen mantuvo que estos intereses impidieron asignaciones más eficientes del espectro, así como el cambio de estándares técnicos en direcciones que pudiese dañar el interés de aquellos más favorecidos por la regulación de 1927. Más recientemente, Hazlett (1990) también defendió que los intereses creados establecidos por la Ley de Radio de 1927 "determinaron todos los futuros esquemas de distribución de rentas" extraídas del mercado de las telecomunicaciones en los Estados Unidos. Tras el acuerdo original, las políticas públicas dispensadas por las instituciones políticas fueron un compromiso diseñado para generar rentas para cada una de las circunscripciones con influencia en el proceso." (Hazlett 1990:134).

En los Estados Unidos, la habilidad de los actores sociales (i.e. la compañía telefónica AT&T y las cadenas de radio comerciales) para capturar a la comisión reguladora impidió que otros actores lograran políticas más acordes con sus intereses durante un largo período (desde 1920 hasta mediados de los años 1970). Sin embargo, pequeñas compañías telefónicas, los nuevos proveedores de equipos y las compañías de cable consiguieron forzar cambios que les permitieron beneficiarse de los avances tecnológicos. Se promulgaron nuevas regulaciones que otorgaron acceso de nuevos grupos al mercado de las telecomunicaciones, mediando el perjuicio de aquellos regulados -y beneficiados- en primer lugar. Se revisaron las medidas reguladoras, poniéndose fin al monopolio total de telefonía en golpes incrementales y decisivos. Las inversiones en distintas redes de telecomunicaciones, restringidas desde un principio, se permitieron para la provisión de servicios integrados de voz y datos. La nueva

regulación supondría un cambio de la oferta de productos y servicios de telecomunicaciones, de los medios para proveerlos, y de los proveedores. En definitiva, las regulaciones estadounidenses alteraron sustancialmente la estructura del mercado de telecomunicaciones. Inicialmente, el cambio fue incremental, para devenir después en más dramático (3). Todos estos cambios tuvieron lugar al tiempo que las instituciones regulatorias se mantenían intactas (1920-1990).

## LA ATRACCIÓN DE LAS EXPLICACIONES BASADAS EN EL CAMBIO TECNOLÓGICO

La teoría de captura nos ofrece una explicación de la estática regulatoria, pero no ofrece pistas para entender estos cambios. Para encontrar explicaciones del cambio Stephen Krasner (1991), Peter Cowhey (1990) y Anne Krueger (1974) ofrecen análisis en los que la tecnología es la variable principal desencadenante. La hipótesis que avanza esta corriente es que el cambio tecnológico explica los cambios en la regulación.

Matizando ambos extremos, una hipótesis alternativa es que la posibilidad de experimentar cambio o estatismo regulatorio depende de la estructura institucional, más concretamente, de dónde se encuentra el locus de la toma de decisiones en materia de telecomunicaciones. Así, bajo diferentes sistemas o esquemas institucionales pueden existir o no canales para que grupos organizados cambien las políticas regulatorias. Es de esperar que nuevos intereses puedan ser acomodados en determinados momentos cuando los canales existen. A la teoría avanzada por Stigler le correspondería un modelo en el que los canales por los que nuevos grupos sociales pueden articular sus demandas no existen, y como consecuencia, faltan los incentivos efectivos para el cambio.

## EL MARCO INSTITUCIONAL ESTADOUNIDENSE

En los EEUU la estructuración del mercado de telecomunicaciones estuvo a cargo de varias instituciones estatales o local de toma de decisiones. Tanto el Congreso como el poder ejecutivo, los tribunales y otras agencias *loci* compartieron competencias reguladoras. El sistema federal capacitó a estos actores estatales con recursos de poder y así, desde un principio, pudieron influir las normas regulatorias. La variedad de *loci* para influenciar las políticas públicas se tradujo en la fragmentación del poder en distintas unidades (4).

El sistema regulador original de las telecomunicaciones fue establecido por el Congreso, derivándose de la autoridad constitucional que le había sido conferida para regular el comercio interestatal (5). El Congreso promulgó el Radio Act de 1927 y el Communications Act de 1934, leyes con las que se inauguraba una trayectoria de desarrollo que permitiría en adelante cambios regulatorios significativos.

El Radio Act de 1927, aprobado por el Congreso, estableció una agencia reguladora independiente (llamada primero Federal Radio Commission, y desde 1934 Federal Communications Commission), restringiendo las amplias concesiones con que había contado anteriormente la presidencia (6). Bajo este nuevo marco regulatorio el ejecutivo podía ejercer cierto control de la políticas reguladoras, compartido ahora con la FCC, los tribunales y las instituciones reguladoras federales y de los Estados miembros.

El poder ejecutivo aún gozaba de cierta autoridad para ejercer presión sobre la comisión reguladora. Cada presidente electo podía nombrar dos de los cinco miembros con los que contaba el comité colegiado de la comisión. El presidente podía también controlar el presupuesto de la FCC y usar otros mecanismos de revista más específicos (Meier 1985). La presidencia no renunció a jugar un papel aún destacado en temas de telecomunicaciones, como atestigua la creación en 1970 de la Oficina de Política de Telecomunicaciones, buscando jugar un papel regulador directo mediante el desarrollo de planes y programas innovadores.

Dentro de este marco regulatorio el poder estaba fragmentado y se fraccionaría aún más con los preceptos que se dieron a la agencia reguladora (FCC) y a los tribunales en el Radio Act de 1927 y el Communications Act de 1934. Estos preceptos les transferían la responsabilidad de construir las reglas de comportamiento por las que habría de guiarse la industria (Le Duc y McCain 1970, y Bensman 1970). Esta elección del Congreso dotó a la agencia y a los tribunales de un rol importante en "el desarrollo de políticas regulatorias" (Noll 1987:464), y de capacidad para cambiarlas.

## EL PAPEL DECISIVO DE LOS TRIBUNALES

Las sentencias de los tribunales fueron decisivas ya que afirmaron el estatus y la capacidad de la agencia reguladora en su supervisión de la industria de telecomunicaciones. La FCC experimentó un cambio en las vagas atribuciones conferidas en 1927 a un período en el que el apoyo de los tribunales se tradujo en la flagrante expansión del poder de la agencia (Jean-Paul Simon 1993). En los años 80

por el contrario, fue precisamente esta misma discreción política lo que capacitó a los tribunales para cuestionar la autoridad que la FCC había acumulado en las cinco décadas anteriores (Jean-Paul Simon 1993:27-28).

Los fallos de los tribunales tuvieron una importancia fundamental en el cambio de la regulación de telecomunicaciones. Esto se debió a dos principios de la Common Law americana: la importancia de los precedentes y la naturaleza singular de los litigios. Ambos factores "militaron contra consideraciones de largo plazo... e hicieron de cada desafío a la comisión [FCC] un asunto serio" (Le Duc y McCain 1970;395). De este modo los tribunales estadounidenses permitían el acceso "a un vasto número de individuos que quisieran participar en el proceso regulatorio" (Meier 1985:29).

## REFUERZOS PARA LOS INTERESES LOCALES

Los intereses locales se habían investido a sí mismos con autoridad para regular incluso antes de que el Congreso aprobase las leyes mencionadas. Las agencias locales de los Estados federados y municipios impusieron reglas que restringían la competencia de compañías telefónicas en el ámbito local, reglas que fueron sancionadas por los Estados y el gobierno federal entre 1880 y 1900. Bajo este precedente la telefonía sería susceptible de regulación pública como "propiedad privada destinada a uso público" en la totalidad de la nación. Los tribunales apoyaron esta iniciativa, y las compañías privadas hubieron de obtener licencias para operar en las comisiones de servicio públicos (*Public Utilities Commissions*, PUCs) (7). A partir de este momento los intereses locales fueron parte del sistema regulatorio, ya que las PUCs decidían los precios de los servicios telefónicos locales, asegurándose que hubiese subsidios de telefonía básica que beneficiasen a las pequeñas comunidades rurales.

El Communications Act de 1934 reforzó el poder de las comisiones de los Estados y de los gobiernos locales sobre los operadores de telecomunicaciones, ya que las decisiones de estos actores locales tenían superioridad jerárquica dentro de sus competencias sobre la Federal Communications Commission. Las comisiones de los Estados miembros también podían participar en mesas colegiadas junto con la FCC, y debían presentar su dictamen en las audiencias sobre las propuestas de fusiones de compañías telefónicas.

Los intereses locales y regionales habían estado protegidos de antemano bajo el Radio Act de 1927 (8). Los cinco comisionados nombrados por la agencia reguladora se elegían representando las cinco zonas en que se había dividido el territorio de los EE.UU. La razón de esta división estribaba en asegurar que los intereses de las ciudades sureñas, donde la industria de la radiodifusión estaba menos desarrollada, estaban bien representadas en la asignación de licencias hecha por la FCC (Hazlett 1990).

## RAZONES INSTITUCIONALES PARA UNA CAPTURA QUE NO FUE TAL

En los EE.UU, las relaciones mutuas de las instituciones regulatorias sirvieron para reafirmar su autoridad y autonomía. Esta es una de las razones por las que la teoría de la "captura" de Stigler no se ajusta al caso estadounidense. La FCC no era la única agencia que promulgaba leyes reguladoras. Más que una comisión independiente y aislada de nuevos grupos sociales, la FCC y el sistema regulatorio como un todo ofrecían canales que podían ser aprovechados por nuevos intereses sociales para hacer reclamaciones parejas a nuevos avances tecnológicos.

Todos estos canales hacían que el sistema fuese permeable a las presiones de grupos industriales y sociales altamente organizados en busca de beneficios potenciales. Las reivindicaciones de estos intereses sociales fueron apoyadas en distintas ocasiones por los tribunales y las agencias reguladoras estatales (FCC, gobiernos locales, poder ejecutivo). Todos estos canales permitían que se sucediesen cambios incrementales y críticos, con el apremio de nuevos grupos sociales por medio de audiencias, presiones (*lobbying*) y juicios.

El monopolio telefónico de AT&T quedó roto finalmente por sentencia judicial. La primera señal de cambio incremental fue la entrada restringida de competidores en el mercado de telefonía. La compañía telefónica AT&T que había estado protegida como monopolio total desde 1935 a 1956, experimentó desafíos sucesivos a esta posición privilegiada en los tribunales. El primer juicio contra el monopolio de AT&T terminó sin resolverse en 1942. Catorce años más tarde el monopolio como proveedor de equipos se rompió, y finalmente sufrió la ruptura definitiva como proveedor exclusivo de servicios por decisión judicial en 1982 (Carpentier *et al.*, 1992) (9).

La industria del cable fue regulada en los años 60 bajo el escrutinio de la FCC. Durante esta década su potencial como tecnología emergente se limitó con el objeto de proteger los intereses creados de las emisoras de radio y televisión (Owen, 1981:90). El acuerdo al que llegaron la FCC, los dueños de cade-

nas de radio y televisión y las compañías de cables se centró en que la industria del cable "no dañase irreparablemente los intereses de los primeros" (Owen, 1981:91). Entre 1972 y 1979, varias agencias reguladoras volvieron a considerar la situación del mercado del cable, desde comités gubernamentales hasta tribunales. Finalmente la FCC relajó su política reguladora del cable, concluyendo que las regulaciones previas no se estimaban entonces necesarias (Owen, 1981:92). De este modo las compañías de cable pudieron proveer servicios que inicialmente les habían estado vedados para proteger a las emisoras de radio y televisión.

## EL CAMBIO TECNOLÓGICO COMO CAUSA NECESARIA E INSUFICIENTE

La explicación de estos cambios no puede atribuirse al cambio tecnológico como único determinante causal. En Estados Unidos existen evidencias de que la regulación previno el desarrollo tecnológico en campos concretos, y en algunos casos obstaculizó durante décadas los posibles usos que permitían las nuevas tecnologías. Mediante políticas reguladoras se imposibilitó el que estas nuevas tecnologías pudiesen incorporarse al mercado. Así por ejemplo, las primeras políticas dictadas para regular a las compañías telefónicas pusieron freno a la convergencia de las telecomunicaciones. El desarrollo tecnológico fue constreñido por acuerdos institucionales que "creaban oportunidades para algunas innovaciones a la vez que definían las fronteras de los tipos de innovación posibles" (Steinmo *et al*, 1992:25). Hasta entrada la década de los ochenta, a las compañías telefónicas se les permitía transmitir voz, pero no datos, a través de la red. Tampoco era posible la cesión del espectro radiofónico a quien quisiese comprar espacios para retransmitir. Se prohibió la unión de telégrafos con las compañías telefónicas para prevenir prácticas monopolísticas de servicios combinados. Así en 1913 se forzó la separación de AT&T de Western Union, una importante compañía telegráfica (Pool 1983:30). Los intentos de AT&T de usar su planta telefónica para la transmisión de textos mediante servicio de teletipo (TWX switch), fueron vanos, al forzar el Departamento de justicia la venta del sistema a Western Union para incorporarlo al servicio de télex existente (Pool, 1983:30). Con estas políticas públicas, el regulador protegía a los grupos interesados en imposibilitar o retardar la entrada de competidores en el mercado estadounidense. Sin embargo, con el tiempo nuevos grupos se incorporaron al calor de políticas propicias. La razón de este cambio aparente fue que las instituciones reguladoras no tenían intereses creados en la estructura del mercado de telecomunicaciones de EEUU tal y cómo estaba regulado. En los EEUU, el cambio tecnológico fue relevante al fortalecer a nuevos grupos sociales bis a bis el regulador y los regulados. Estos nuevos grupos sociales eran autónomos en la determinación de la dirección del desarrollo tecnológico bajo el paraguas de la empresa privada. Este detalle facilitó la posibilidad de que las agendas de los reguladores y los regulados pudieran ser divergentes entre sí. Asimismo, el desarrollo de nuevas tecnologías se tradujo en un cambio del poder estratégico de grupos industriales bis a bis competidores potenciales e intereses creados en anteriores acuerdos regulatorios. Hasta cierto punto, la tecnología limitaba las decisiones que se podían tomar en materia de regulación (Meier 1985:32), sin embargo, a la vez, la tecnología creaba nuevas oportunidades susceptibles de ser explotadas por políticos y otros grupos sociales.

En los EEUU innovaciones como la tecnología de fibra óptica y la digitalización ofrecieron incentivos para presionar por el cambio regulatorio a nuevas coaliciones sociales (Cowhey 1990:199). Estos nuevos grupos sabían de antemano que los cambios en la regulación vigente les beneficiarían, y lo que es más importante, que eran posibles, dada la historia previa de contestación por medio de canales institucionales. En los años 80 una coalición de grandes usuarios de servicios de telecomunicación, bancos internacionales, y nuevas compañías de la industria electrónica que no eran proveedores de la compañía telefónica condujeron al fin el monopolio de servicios de comunicación en los Estados Unidos (Cowhey, 1990). A estos grupos se debe la llegada del cambio regulatorio por medio de aquellos mecanismos que hacían el proceso regulatorio permeable a grupos altamente organizados.

El cambio tecnológico exclusivamente no fue suficiente para determinar el cambio regulatorio. El Radio Act de 1927, el Communications Act de 1934, y las reglas que las instituciones reguladoras desarrollaron en sus interacciones mutuas fueron los mecanismos básicos para la reforma. Todos ellos inauguraron una lógica que determinaba la posibilidad de cambios significantes e incluso drásticos. El marco institucional estuvo marcado por un legado que permitió el cambio incremental y crítico. Las competencias generales dadas a la Federal Communications Commission y a los tribunales les capacitaron de forma que sus dictámenes serían trascendentales para estructurar el mercado de las telecomunicaciones en EEUU en las décadas venideras.

## CONCLUSIONES

El análisis de los cambios regulatorios en los Estados Unidos no confirma la teoría de Stigler ya que la FCC no fue captada por la industria que regulaba en el período comprendido entre 1900-1990. La primera razón para esto fue que la agencia reguladora no era el único organismo encargado de dictar políticas regulatorias. Compañías de cable y pequeñas compañías telefónicas gozaron de alternativas para presionar en favor de políticas que beneficiaran su posición e intereses, a expensas de las emisoras de radio y televisión y del monopolio de telefonía. El poder de estos grupos cambió estratégicamente con el tiempo (Krasner 1991) dependiendo de cuál era su situación respecto de las innovaciones tecnológicas. Los intereses creados no sesgaron todos los patrones futuros de distribución de rentas, como Hazlett (1990) ha mantenido, ya que hubo nuevos grupos que pudieron extraerlas a través de la explotación de nuevas tecnologías junto con la pretensión de que se ejercieran cambios regulatorios.

El patrón de cambio se ha explicado por la existencia de canales a través de los que las presiones sociales partidarias del mismo pudieron ejercerse. Esto a su vez dependerá de dónde se encuentre el locus de la toma de decisiones en materia de regulación. Tal tesis no ha de interpretarse como una simple medida de las consecuencias de la centralización política versus descentralización y su impacto sobre el cambio o la estática regulatorias. El argumento general ha de llevarse más adelante, identificándose los mecanismos específicos a través de los cuales intereses particulares pueden agregarse y finalmente presionar por el cambio (10).

Una tesis que no llega a explorarse en el artículo es que el cambio regulatorio en los Estados Unidos fuese una consecuencia, en mayor o menor medida, del deseo de la compañía telefónica monopolista de conseguir acceder a nuevas tecnologías y nuevos mercados vedados por la legislación existente. Investigaciones subsiguientes habrían de refinar la obtención de datos sobre las estrategias e intereses cambiantes de productores importantes a lo largo del tiempo. También necesitaría más información sobre otros tipos de presiones sociales que no estén directamente relacionadas con los cambios tecnológicos, sino con las dimensiones del mercado y el acceso a más y mejores servicios.

## REFERENCIAS

- BEENSMAN, Marvin R. 1970. "The Zenith-WJAZ Case and the Caos of 1926-27" en *Journal of Broadcasting*, vol. XIV, n. 4, (fall): 423-440.
- COASE, Ronald H. 1959. "The Federal Communications Commission", *The Journal of Law and Economics*. Vol. II, p. 1-40.
- COWHEY, Peter F. 1990. "The International Telecommunications Regime; the Political Roots of Regimes for High Technology", en *International Organization*, vol. 44, n. 2, (sP) 169-193.
- HAZLÉTT, Thomas W. 1990. "The Rationality of U.S. Regulation of the Broadcast Spectrum" *Journal of Law and Economics*, vol. XXXIII, n. 1, (abril), p. 133-176.
- KRASNER, Stephen D. 1991. "Global Communications and National Power, Life on the Pareto Frontier", *World Politics*, vol. 43, p. 336-366. 1984. *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, *Comparative Politics*, vol. 16, n. 2, p. 223-246.
- Le DUC, Don R., and McCAIN, Thomas A. 1970. "The Federal Communications Commission in Federal Court: Origins of Broadcast Regulatory Doctrines" *Journal of Broadcasting*, vol. XIV, n. 4, (fall), p. 393-410.
- MEIER, Kenneth J 1985. *Regulation. Politics, Bureaucracy and Economics*. Nueva York: St. Martin's Press.
- MINASIAN, Jora R. 1969. "The Political Economy of Broadcasting in the 20s" *The Journal of Law and Economics*. Vol XII, n. 2, (octubre), p. 391-404.
- NOLL, Roger. "The Political Foundations of Regulatory Policy," in *Congress, Structure and Policy*, McCUBBINS, Mathew, and SULLIVAN, Terry (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- OWEN, Bruce. 1982. *Different Media, Different Treatment? Radio and Television*, "Free but Regulated, Conflicting Traditions in Media Law, BRENNEN, Danier L., and RIVERS, William L., (eds.), Iowa The Iowa State University Press.
1981. "The Rise and Fall of Cable Television Regulation," *Case Studies in Regulation*. Weiss, L. and Klass, M. (eds.), Boston, Little & Brown. p. 86-101.
- POOL, Ithiel de Sola. 1990. *Technologies Without Boundaires: on Telecommunications in Global Age*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
1983. *Technologíes of Freedom*. Cambridge: Harvard University Press.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank. 1992. *Structurig Politics: Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

STIGLER. George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation The Bell Journal of Economic and Management Science, vol, 2, n. 1.pp 3-21.

US Department of State. "Feature: US International Communications Policy," in Dispatch, vol 3. n. 32, 10 August 1992, p. 636-638.

## Notas

(1) La etiqueta telecomunicaciones abarca en este trabajo a la transmisión por ondas y la industria tradicional de telecomunicaciones (conexiones telefónicas y telegráficas).

(2) Regulación es el instrumento que altera el comportamiento de un mercado; cuotas a las importaciones, modalidades de empresa pública o privada, la creación de nuevos derechos de propiedad y mercados específicos para intercambiarlos, reglas que gobiernan algún aspecto de la producción, atributos cualitativos, y la entrada y/o el precio a la que un bien que es adquirido y vendido por otros.

(3) El cambio regulatorio ocurre cuando nuevos grupos sociales pueden participar en el mercado de las telecomunicaciones. Este cambio puede ser incremental, con la incorporación de más grupos al mercado bajo las regulaciones existentes y la competición en el sector se incrementa, o dramático, cuando nuevas regulaciones permiten la entrada a proveedores de productos o servicios nuevos y se traduce en un perjuicio significativo de los intereses anteriormente protegidos

(4) Adaptado con cambios de Meier (1985), que incluye en el mismo nivel instituciones políticas y grupos sociales con acceso a las instituciones reguladoras. Sin embargo, en el caso de EEÜÜ existe una sutil diferenciación, ya que no hay un continuo entre ambos.

(5) Dentro de esa categoría entran el teléfono, el telégrafo y las emisiones a través de la atmósfera, se el Artículo 1, sección 8, de la Constitución estadounidense (ace 1981:135).

(6) En los Estados Unidos las Fuerzas Armadas fueron aisladas como actor regulador mediante concesiones. Se reservó una porción significativa del espectro para comunicaciones militares. Según el Departamento de Estado de los EEUU, en 1992 el Departamento de Defensa "era el usuario mayor de comunicaciones comerciales del mundo "por el número de frecuencias en uso. "US International Communications Policy," Dispatch, vol. 3, n. 32 (1992:636).

(7) La competencia local de compañías telefónicas se restringió basándose en que la competencia abierta podía no redundar en el interés público cuando la prioridad era desarrollar una red de servicio universal. Este razonamiento se basaba en un hecho común entonces, "la persona con la que alguien intentaba hablar por teléfono solía estar frecuentemente servida por otra compañía telefónica, de modo que los ne ocios y otros usuarios tenían que tener dos teléfonos" (Pool 198:102).

(8) En los EEUU el gobierno "retendría el título de propiedad sobre el espectro bajo la premisa de que las frecuencias eran propiedad pública y por lo tanto inalienable" (Hazlett 1990:136), los derechos de usufructo se cedían para plazos cortos -tres años- siguiendo el criterio de 'interés público, conveniencia o necesidad'.

(9) En 1956, la Final Appellate Court de Washington rompió el monopolio de AT&T como proveedor de equipos, por medio del compromiso llamado del *Consent Decree*, tras un juicio de ocho años iniciado por Hush a Phone, una compañía de aparatos telefónicos. Finalmente, en julio de 1984 AT&T se vio separada de sus operadores locales con la creación de siete *Baby Bells*. Entonces "AT&T era la compañía más grande del mundo si la medimos por sus acciones (155 billones de dólares) o por el número de sus empleados (990.000)" (Carpentier *etal*, 1992:1).

(10) Sistemas políticos centralizados como el sueco disponen de mecanismos que permiten situar sus resultados (*outcomes*) cerca de los de Estados Unidos.