Telecomunicaciones y política en Estados Unidos y España (1875-2002)

Construyendo mercados

191

Olga Gil

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

SIGLO VEINTIUNO
DE ESPAÑA EDITORES

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS IX

PRÓLOGO: EL CAMBIO POLÍTICO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL XII

EL CAMBIO POLÍTICO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL: CUESTIONES METODOLÓGICAS XVI
HIPÓTESIS Y DEFINICIONES XVII
LOS NIVELES Y ESFERAS DE AUTORIDAD, Y LOS TIPOS DE REGLAS XXIII
LOS TIPOS DE MERCADO XXVI
POR QUÉ ESCOGER ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA XXX
POR QUÉ LA UNIDAD DE ANÁLISIS ES EL ESTADO NACIÓN XXXIII
LAS HIPÓTESIS SOBRE NIVELES DE GOBIERNO Y LA EXCLUSIÓN . XXXIV
QUÉ COMPRENDE EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES ... XXXVIII

1. CASO I. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD SOCIAL: LAS POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES EN ESTADOS UNIDOS 1

INSTITUCIONES REGULADORAS EN ESTADOS UNIDOS 4
ESFERAS Y NIVELES DE AUTORIDAD 4
LA COMPETENCIA ENTRE INSTITUCIONES POLÍTICAS 7
CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICAS (1929-2002): EL GOBIERNO FEDERAL Y LA POLÍTICA REGIONAL 24
SIGNIFICADO DEL MARCO INSTITUCIONAL 29
INSTITUCIONES Y CAMBIO PARCIAL DEL PATRÓN DE EXCLUSIÓN 30
EL CAMBIO TECNOLÓGICO Y LOS CAMBIOS EN EL PATRÓN DE EXCLUSIÓN 32
LOS MECANISMOS DE EXCLUSIÓN ENTRE 1876 Y 2002 EN ESTADOS UNIDOS 35
CONCLUSIÓN 40

2. CASO II. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD POLÍTICA: LOS NIVELES DE GOBIERNO NACIONAL Y SUPRANACIONAL EN ESPAÑA (HASTA 1980)..... 46

EL CASO ESPAÑOL HASTA 1980 47
LA UNIÓN EUROPEA COMO NIVEL DE AUTORIDAD A PARTIR DE 1986..... 60
CONCLUSIONES..... 73

3. CASO III (PRIMERA PARTE). LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD POLÍTICA EN ESPAÑA A PARTIR DE 1980..... 75

EL CASO ESPAÑOL A PARTIR DE 1980: CAMBIOS GENERALES..... 77
LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS ACTORES 78
INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE INSPIRACIÓN COMUNITARIA 92
GRUPOS EXCLUIDOS EN ESPAÑA Y CONFLICTOS POLÍTICOS (1877-2002) 100
CONCLUSIONES..... 104

4. CASO III (SEGUNDA PARTE). LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD POLÍTICA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO NIVEL DE AUTORIDAD EN ESPAÑA..... 109

PROYECCIÓN INSTITUCIONALIZADA DE LAS AUTONOMÍAS A OTROS NIVELES DE AUTORIDAD 111
ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DENTRO DE SU NIVEL REGIONAL 124
ESTUDIOS DE CASOS REGIONALES PARTICULARES 138
LOS GRUPOS EXCLUIDOS COMO CONSECUENCIA DE LA EXISTENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO NIVELES DE AUTORIDAD 173
CONCLUSIONES..... 178

5. CONCLUSIONES: LA COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA..... 186

HIPÓTESIS 187
LA VARIABLE INSTITUCIONAL CONFRONTADA A OTRAS EXPLICACIONES 203

TIPOS DE LIBERALISMO 208
NIVELES Y ESFERAS DE AUTORIDAD EN ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS 209
LA COMPETENCIA Y SUS SIGNIFICADOS EN EL MERCADO, EL ESTADO Y ENTRE GRUPOS SOCIALES..... 214
CULTURA Y NACIÓN 219

ANEXOS..... 223

1. TECNOLOGÍAS ACTUALES DE TELECOMUNICACIÓN 225
2. BASES DE LA CREACIÓN DE LA FCC 229
3. DIFERENCIAS ENTRE LOS MARCOS NORMATIVOS..... 230
4. NUEVO MARCO REGULADOR DE LA UE 232
5. NUEVO MARCO REGULADOR PARA INFRAESTRUCTURA 234
6. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA 238

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS..... 241

ÍNDICE DE FIGURAS Y ANEXOS..... 297

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS..... 299

LISTA DE ABREVIATURAS 301

5. CONCLUSIONES: LA COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA

En este libro se ha desarrollado un marco teórico y conceptual basado en las llamadas esferas y niveles de autoridad política, y se ha estudiado el efecto de estas instituciones políticas sobre el sector del mercado de las telecomunicaciones. Dependiendo del papel que adoptan las instituciones se han encontrado mercados en los que predomina la exclusión de competidores por medio de garantías estatales, por medio de la competencia o de la alianza entre empresas. Este marco conceptual se ha aplicado a varios casos de estudio que territorialmente se localizan en Estados Unidos y España, y se distinguen mediante un análisis temporal.

En los casos empíricos estudiados se ha puesto de manifiesto la diferencia entre cambios de políticas que se producen en el corto plazo, y pueden ser discretos o drásticos —según cambie o no el tipo de exclusión prevaleciente en el mercado— y cambios de políticas que llevan aparejados como precondición cambios institucionales. A un nivel más general, se ha explicado cómo funcionan los sistemas institucionales de regulación sectorial en dos países y en varios casos históricos particulares, que se corresponden con períodos de tiempo específicos dentro de los mismos. Se ha observado también cómo cambian los marcos institucionales mismos. Los cambios institucionales van acompañados de mudanzas en los recursos de poder a disposición de los actores u organizaciones, y de cambios en los intereses de los mismos. También se producen mudanzas fundamentales en un actor que resulta principal en todos los marcos institucionales descritos y analizados, el Estado.

El reto en este capítulo reside en explicar cómo las mudanzas institucionales, en los recursos e intereses de los actores, afectan al tipo de exclusión predominante en el mercado y a la transformación de un sector económico. También se trata de explicar "quién recibe qué, cuándo y cómo" —el dilema distribucional al que se alude en el prólogo—. De modo que las secciones siguientes se de-

dican precisamente a analizar cómo se producen los cambios de políticas.

HIPÓTESIS

En los capítulos anteriores se muestra cómo dos países evolucionan en el modo de exclusión que se practica en un mercado sectorial. De un modo de exclusión en el que el Estado prevalece garantizando prerrogativas de monopolio en los dos contextos geográficos, se tiende a un modo de exclusión caracterizado por un creciente protagonismo de nueva variedad de grupos económicos y, por lo tanto, sociales; y a un relajamiento de los lazos tradicionales por los que el Estado viene regulando el sector, tanto en Estados Unidos como en España.

En este sentido el estudio coincide con otros que han señalado la mayor competencia entre empresas como un rasgo fundamental del nuevo modelo de mercado. Si bien, como se ha visto en los capítulos dedicados a casos nacionales y subnacionales, la competencia como tipo de exclusión está lejos de ser el resultado definitorio del nuevo marco institucional que regula el sector en ambos países. En los tres últimos capítulos se ha mostrado cómo el marco institucional se está redefiniendo en el caso europeo, a la par que se redefinen los objetivos de las políticas. En el estadounidense, las políticas cambian de manera sustancial, bajo un marco regulador sin cambios básicos, definido en el primer cuarto del siglo XX.

Desde un enfoque politológico

De acuerdo con el estudio realizado, esta evolución no se traduce en un debilitamiento del Estado según se conocía en el modelo de mercado anterior. Más bien se produce una transformación, en la que distintos niveles y esferas de autoridad forman parte del Estado regulador y, además, niveles y esferas compiten entre ellas. En el caso español, surgen esferas y niveles de autoridad que antes no existían, y se atisba en ciertos casos la competencia entre las mismas —sobre todo entre niveles—. El Estado no se ha debilitado con respecto a la sociedad en este proceso si nos fijamos en que son más los actores e instituciones políticas que logran formar parte del marco regulador. El Estado logra tam-

bién ser interlocutor de varias empresas en el sector, en lugar de una sola como venía siendo el caso hasta finales de los años ochenta. En este proceso el Estado, en sus diversos niveles de autoridad, adopta el nuevo papel de negociador [1].

En el caso estadounidense se produce un incremento de la competencia entre instituciones políticas, mientras que el marco regulador se mantiene inalterado —con la salvedad de la creación de un comité especial en la FCC para facilitar un acuerdo entre los reguladores de los Estados federados y la FCC—. El incremento de la competencia entre niveles y esferas de autoridad se basa en el cuestionamiento de las políticas públicas dirigidas al sector y en un nuevo equilibrio. En este equilibrio aparece con tibieza la tendencia a que el Congreso recupere una parcela de poder frente a unos tribunales que se habían erigido durante más de medio siglo en institución última de apelación de la distribución de la riqueza generada por un importante sector económico. La competencia existente entre instituciones de la polity se traduce en cambios en los objetivos de las políticas, pero no se produce ningún cambio institucional.

Desde un enfoque sociológico

Surge una paradoja, ¿por qué se da un fortalecimiento de un mayor número de grupos económicos o empresas en un sector, sin que decline el efecto protector del Estado, que ahora se ejerce desde distintos niveles y esferas de autoridad? La respuesta a esta paradoja parece estar en las presiones de la sociedad y de las empresas que tienden a asegurar niveles mínimos de responsabilidad social para que un mercado no colapse, o sea, a mantener las reglas operacionales dentro de sus espacios de actuación inalteradas.

Si, como encuentran Crouch y Streeck (1997: 5), la acción política, como la acción económica, son formas de acción social y ambas dependen para tener éxito de un contexto social favorable, la regulación en distintos niveles y esferas de autoridad es una contrapartida de la globalización que busca la garantía de un mínimo social favorable. Un contexto social favorable pudiera no ser aquel en el que las responsabilidades quedan diluidas debido a que las redes de actores económi-

[1] Según Manuel Castells, la naturaleza del gobierno cambia porque hoy en día "los Estados ya no pueden gobernar, sólo negociar" (1999: 38).

cos transnacionales tienen la movilidad suficiente como para desvincularse de prácticas que en una comunidad o en una sociedad no son aceptadas a nivel micro como éticamente apropiadas. En este contexto resulta necesario desarrollar mecanismos de confianza mutua entre actores económicos y sociales, por medio del acuerdo que puede garantizar el contrato social. Estos mecanismos de garantía son las instituciones políticas reguladoras, vistas como reflejo de acuerdos sociales[2]. En cierto modo, la transformación del Estado se debe a tal reto, ya que el legado institucional e intelectual del Estado intervencionista es un impedimento básico del ajuste de las estructuras de gobierno a nuevas estrategias[3].

Esta explicación no es funcionalista, ya que por un lado existen mecanismos como las elecciones o la concertación de tipo corporativista que sirven para entender cómo se realiza la transición parcial en el tipo de exclusión predominante en un mercado sectorial dentro de una sociedad dada.

Por otro lado, este estudio demuestra que existen variaciones entre países en la reacción de los viejos modelos de marcos reguladores a la crisis. Estas variaciones se producen tanto en las instituciones como en sus efectos, lo que indica que el cambio no se trata de una necesidad funcional y automática, sino que responde en primer lugar a la crisis, y cuando hay reacción, a intereses y a instituciones basadas en el acuerdo dentro de la *polity*, y a la fuerza de distintos intereses y grupos dentro de la sociedad.

Una respuesta alternativa a la pregunta planteada es que las empresas son lo suficientemente hábiles para conseguir prerrogativas

---

[2] Estos resultados están en la línea con otros realizados desde la óptica de disciplinas vecinas a la ciencia política comparada, como el derecho y las relaciones internacionales. Desde la óptica del derecho, Montero y Souto (1999) encuentran que la legislación comunitaria y nacional en lo relativo a licencias y autorizaciones para operar en el sector de las telecomunicaciones "supone un avance en la línea de la intervención pública" (1999: 33), si bien defienden que la regulación sectorial tiene una naturaleza transitoria. Desde la óptica de la economía política internacional, De Prado (1999a: 1) busca demostrar que los actores públicos, tanto en Europa como en Asia, están incrementando su coordinación y promoción regional para conseguir economías de escala en el sistema internacional que protejan a las empresas establecidas en sus territorios.

[3] En este sentido, Giandomenico Majone (1997: 1) señala la importancia de tener en cuenta que la competencia internacional tiene lugar no sólo entre productores de bienes y servicios, sino también, y cada vez más, entre regímenes reguladores. Siguiendo este razonamiento, el Estado enfrenta un reto fundamental a la hora de regular sectores económicos en la actualidad.

fruto de las regulaciones. Los empresarios podrían efectivamente conseguir extraer regulaciones favorables de políticos electos sometidos a fuertes presiones electorales del nivel local y regional.

Desde un enfoque socioeconómico

Las empresas redescubren, o lo han sabido siempre, que el discurso simbólico es más importante que las mercancías mismas. Esto resulta especialmente claro en países en vías de desarrollo, o en economías llamadas "emergentes", donde los cambios en el discurso simbólico provocan graves crisis financieras. El discurso simbólico también es importante al examinar los debates en favor del incremento de la competencia desde una aproximación sociológica. Estos debates identifican actores del mercado que suponen un peligro para la competencia, pero no plantean bajadas drásticas de las barreras de entrada a nuevos competidores[4]. En realidad la propuesta en el discurso hegemónico es renegociar una partición en las corrientes de rentas, pero controlada. Del estudio llevado a cabo en los casos de Estados Unidos y España, la apertura a la competencia en el sector de las telecomunicaciones se centra en el intento de diluir restricciones reguladoras sobre sectores antes regulados explícitamente sobre la base de su separación por razones políticas[5], sociales[6] y socioeconómicas[7] —teléfono, telégrafo y medios de comunicación de masas—. Sin embargo, la retórica en favor de una mayor competencia se restringe efectivamente en el discurso hegemónico.

Mientras que se enfatiza la tendencia a un mercado de medios de (tele)comunicaciones "gobernado predominantemente por los princi-

---

[4] Previamente, estos discursos tienden a obviar la existencia del "cuarto mundo", según el término acuñado por Castells para definir la existencia de centros en las grandes urbes americanas a los que compara con agujeros negros, excluidos de la sociedad (1999: 39).

[5] Ligazón del desarrollo del sector telefónico a la defensa militar a finales del siglo XIX y en el XX.

[6] Elementos de regulación social como el discurso sobre el "servicio universal", que ocultaba en algunos casos intereses claros de los gobiernos para re-crear una idea precisa de nación, como en el caso de Estados Unidos, o de proyecto de desarrollo autárquico, caso del régimen franquista y su expropiación de la compañía telefónica.

[7] Ganancias derivadas del crecimiento económico por parte de actores económicos y las instituciones impositivas del Estado, así como la responsabilidad electoral estatal sobre la creación de empleo.

pios del libre mercado", como acredita Steemers (1999: 2), sin embargo esto no resulta ser tan cierto. Existe una tendencia clara a la ofensiva de grupos socio-económicos contra el servicio público estatal, al que se culpa de la falta de competencia —en telefonía primero y en radio y televisión después— y contra alternativas de competencia posible que no se plantean. En este sentido también se manifiesta un silencio total en torno a la posibilidad efectiva de reasignar los derechos de propiedad en sectores como el televisivo y el radioeléctrico. Una reasignación de los derechos de propiedad sobre el espectro radioeléctrico en el sentido indicado por Coase (1959), haciendo posible el alquiler del tiempo de emisión, en lugar de crear derechos de propiedad sobre frecuencias específicas, sería un avance hacia el pluralismo defendido en el discurso predominante por actores políticos y socioeconómicos, proveería más dinero a las arcas públicas y compensaría el efecto expropiación de bienes públicos, como el espacio radioeléctrico [8]. Sin embargo, éstas u otras opciones alternativas no se contemplan.

El estudio del marco institucional basado en las esferas y niveles de autoridad favorece las anteriores explicaciones politológica, sociológica y socioeconómica. Así, este trabajo logra hacer aportaciones analíticas nuevas, siendo la más importante la que contribuye a explicar la transformación de un sector económico regulado sobre el que se desatan las consecuencias de períodos de turbulencias políticas y sociales en dos países con grados de desarrollo político y social diferentes. De manera fundamental, la investigación incide en destacar la diferencia entre transiciones de tipos de mercado que se producen a través de cambios de políticas, como Estados Unidos, de aquellas que se producen por medio de cambios institucionales, como España dentro de la Unión Europea. Ambas tienen altos costes de implementación que los economistas pueden empezar a calcular. En Estados Unidos, el coste de los litigios en los tribunales es muy alto [9]. El coste de tales litigios no es sólo económico. Como puede derivarse de los casos de estudio, y principalmente del estadounidense, el coste es también

[8] Sobre la prevalencia de esta visión que restringe las opciones de competencia posibles y centra la discusión en la oposición entre empresas de (tele)comunicaciones públicas y privadas, en el ámbito de la Unión Europea, ver Humphreys (1999).

[9] Por esta razón Gran Bretaña, conociendo el sistema de agencia "independiente" por sus experiencias en el siglo XIX, opta por una oficina dependiente de un ministerio, con un director general nombrado por el gobierno, cuando crea OFTEL, limitando la actuación de los tribunales como árbitros y los costes prohibitivos de los litigios.

normativo, ya que en gran medida el papel de los tribunales —que pueden actuar a tenor de la agencia reguladora o no— desplaza recursos económicos copiosos que de otro modo bajo una democracia serían asignados y refrendados en el Congreso o el Parlamento.

En Europa, el coste de los cambios de políticas también es alto, ya que para cambiar los objetivos de las políticas y modificar los intereses anidados en el sistema de protección anterior es necesario crear nuevas instituciones —que incluso cuestionan principios del orden constitucional o las reglas colectivas de segundo rango de los Estados miembros de la Unión Europea.

Estos cambios en Estados Unidos y España son consistentes con las hipótesis barajadas en este estudio, aunque ambas deben cualificarse tras el trabajo empírico. En primer lugar, cierto número de países, del que Estados Unidos y España son sólo dos casos particulares, han pasado a través de transformaciones similares a grandes rasgos. La transición ha sido de un sistema de garantías estatales que protege los derechos de monopolio, a otro en el que los derechos de monopolio se quiebran. La quiebra se produce para inducir cambios en las políticas, bien mediante un cambio en el objetivo de las políticas mismas, bien mediante cambios institucionales.

Los diversos períodos estudiados en el caso de Estados Unidos corroboran la existencia de un sistema institucional, que dada la naturaleza de sus relaciones entre esferas y niveles de autoridad permite que se produzcan cambios en las pautas de comportamiento de los actores a través de las instituciones concretas existentes —según se analiza en el primer capítulo.

Por el contrario, España refleja en los distintos períodos examinados la existencia de un marco institucional resistente al cambio en la forma de exclusión que se practica sobre el sector económico estudiado. Esto se traduce en la necesidad de ejecutar cambios institucionales para poner en marcha nuevos objetivos de políticas y para reasignar corrientes de rentas en el país ibérico. Ambos casos permiten probar la hipótesis de partida que, dada la existencia de ciertas instituciones (X=esferas y niveles de autoridad) da como resultado el cambio de políticas (Y=tipos de exclusión) bajo ciertas condiciones.

La hipótesis se prueba válida para el caso estadounidense, mientras que en el caso español se identifican en primer lugar aquellas condiciones que son una rémora para el cambio e invalidan la hipótesis —un ejecutivo centralizado particular— según se desprende del estudio presentado en el capítulo 2. También se especifica cómo los gru-

pos sociales y políticos en el caso español buscan e inducen el cambio institucional con el objeto de alcanzar la transformación de un sector económico varado en el inmovilismo desde comienzos de la década de 1980.

En segundo lugar, las transformaciones ocurridas en la regulación de un sector económico son una consecuencia de ciertos aspectos fundamentales de las estructuras políticas en ambos países. Esto queda ampliamente reflejado en el papel que juegan en el cambio las esferas y niveles de autoridad política dentro del nivel federado y el autonómico principalmente. Así se confirma para ambos casos la segunda hipótesis, según la cual, a pesar de la globalización económica, ciertas instituciones políticas regionales y nacionales, en las que intereses sociales y socioeconómicos están representados —o en las que intereses sociales actúan como actores políticos cuando acuden a la *polity* en busca de regulación favorable—, ejercen una influencia fundamental sobre sectores del mercado. Por lo tanto, el caso de las telecomunicaciones muestra que a pesar de la existencia de un acuerdo de carácter internacional de carácter global como el de la Organización Mundial de Comercio, y otros regionales como NAFTA y la UE, la influencia de otros subniveles de gobierno resulta determinante para explicar resultados concretos, en el nivel nacional, regional e incluso local.

A la luz del modelo explicativo que inspira la investigación, que los cambios en las políticas se producen ligados o altamente determinados por el tipo de acuerdo institucional existente, en ambos casos, Estados Unidos y España, se encuentra evidencia de que el proceso de estructuración de intereses por parte de las instituciones políticas influye en el mercado sectorial. En el caso estadounidense esta evidencia es explícita en instituciones como la agencia reguladora federal y los tribunales, que permiten en modos precisos el cuestionamiento de las regulaciones existentes y el acceso de intereses económicos y sociales a la arena de la polity. En el caso español, los intereses se estructuran mediante su extirpación —muy parcial— del marco regulador existente hasta los años ochenta, y la cancelación de las garantías de monopolio. De este modo se tiende a un nuevo acomodo y estructuración de intereses, mediante la desestructuración parcial previa de los existentes, que encontraban garantías de monopolio bajo el acuerdo institucional vigente con anterioridad. Intereses que ahora se sitúan en una óptima posición de salida bajo el nuevo marco institucional que aún no está totalmente definido.

La peculiaridad institucional del Estado se ha mostrado fundamental para entender el desarrollo de un mercado sectorial como el de las telecomunicaciones en Estados Unidos y España. Aunque en este sentido también se deben cualificar las hipótesis precisando que las elecciones que realizan los actores u organizaciones dentro de las instituciones existentes o en el período de re-creación es fundamental (Ostrom 1996, McKeown 1999) [10].

Los cambios en los casos estudiados puede decirse que constituyen un tránsito desde un marco garante de ciertas prerrogativas —como la garantía de monopolio— a un sistema en el que la influencia de instituciones políticas es dispersa en un primer momento, cuando se renegocia el contrato social sectorial. La dispersión tiene su origen en la existencia de varios niveles y esferas de autoridad. Este nuevo marco institucional, en el que el poder regulador se halla disperso, está marcado por las siguientes características:

1) Existen tipos de recursos e instituciones políticas para influenciar cambios en las políticas favorables a la partición de corrientes de rentas existente. Ambos son fundamentales para determinar qué grupos sociales estarán excluidos del acuerdo regulador que se instaura así como el tipo de exclusión general predominante —por medio del Estado, por medio de la competencia o de la asociación empresarial.

2) El carácter del juego entre instituciones políticas en Estados Unidos y en España es diferente, y son aún desconocidas sus consecuencias de medio plazo para el caso español a partir de 1980. Sabemos cómo funcionan las instituciones americanas y sus efectos y relaciones entre ellas después del estudio de más de una centuria, pero no en el caso español, donde el cambio institucional crea un nuevo marco cuyos efectos se desconocen (*i.e.* pudieran sólo ser garantes de cierto tipo de políticas coyunturales, y no ser una garantía en sí para la estabilidad institucional y el cambio futuro de políticas por medio de las

[10] McKeown nota que "los senderos seguidos por los factores de retorno dependen de si los países difieren en la dirección de los ahorros de los consumidores a los cambios en situaciones de incertidumbre y cómo" (1999: 14), y Ostrom especifica que "El análisis de casos de estudio en profundidad puede hacer posible el profundizar en la apreciación de la capacidad humana en la construcción y la reconstrucción de las mismas situaciones en las que los individuos toman decisiones" (1990: 185). Ambas observaciones empíricas son también válidas cuando se trata de estudiar la creación, el cambio de las organizaciones —como empresas o instituciones publicas concretas, u otro tipo de instituciones de carácter social, como las asociaciones.

mismas instituciones —de modo que las previsiones en este sentido son inciertas—). También pudiera ser que los cambios parciales en el modo de exclusión predominante en el mercado en este sector particular revirtieran, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, como revirtió la apertura internacional de los mercados existente en el período anterior a la I Guerra Mundial. En este sentido los tres tipos de exclusión predominantes en el mercado serían posibles teóricamente, si bien es factible precisar cuáles son los menos probables. Los casos estudiados se decantan por la competencia limitada garantizada por el Estado.

3) Los recursos políticos están distribuidos de forma desigual en la sociedad, ya que son fundamentalmente los grupos económicos, aquellos con mayores capacidades de acción colectiva y de acceso a instituciones de la polity en sectores como el de las telecomunicaciones, donde se augura un crecimiento continuado y sostenido en el futuro inmediato. Existen rasgos que acentúan esta tendencia en el caso español, en el que las competencias entre niveles de gobierno no están claras, la competitividad entre instituciones tampoco lo está, y las formas de acceso de intereses económicos a esferas de la polity son muy personalizadas. Los grupos económicos también son fundamentales en el caso estadounidense, con la salvedad planteada por Toffler, quien encuentra actitudes más democráticas sobre el acceso a Internet en Estados Unidos que en Europa, donde la preocupación de los gobiernos se centra en cómo aplicar impuestos a la red (Toffler 1999).

4) La falta de claridad sobre las competencias de las instituciones favorece alianzas de instituciones particulares con grupos económicos para garantizar sus propias competencias. Estos pactos son de tipo corporatista, en el sentido de que el Estado sigue siendo garante de prerrogativas a través de sus instituciones. De este modo unas instituciones políticas salen fortalecidas respecto a otras en el nuevo marco regulador que se esboza —y existen incentivos para que luchen entre ellas para avanzar sus intereses como organizaciones y/o crecer—. En todo caso continúa siendo el Estado el que define el tipo de exclusión predominante en el mercado.

5) Los recursos en manos de grupos económicos para influir en instituciones de la polity son muy desiguales en ambos países, y dentro de cada país varían en períodos de tiempo diferenciables y entre grupos económicos. Esto depende también del tipo de canales existentes para acceder a la polity y plantear demandas de cambio, o favorecer el veto con el fin de mantener el *statu quo*.

¿Cómo pueden ayudarnos estas características de los marcos institucionales a explicar los patrones de influencias descritos en los capítulos anteriores? Para contestar esta pregunta hay que centrarse en el papel de las instituciones políticas reguladoras y las presiones políticas que se ejercen a través de las mismas en ambos países, así como sus consecuencias en el binomio inclusión-exclusión. Esto se ha operacionalizado en los capítulos precedentes mediante el examen de los mecanismos de inclusión y exclusión y de una lista en la que se observa el papel de las instituciones. Esta lista incluye la variable institucional confrontada a otras explicaciones, los efectos de las instituciones, la existencia de marcos institucionales abiertos o cerrados, las diferencias entre el liberalismo español y el estadounidense, la comparación entre los niveles de autoridad en España y Estados Unidos, el rol de las esferas de autoridad —distinto al de los niveles—, la competencia y sus significados tanto en el mercado como entre las instituciones del Estado, así como el papel de la cultura y la nación como algo específico, como se deriva de los estudios empíricos en las regiones españolas.

La exclusión y los conflictos sociopolíticos en el mercado de las telecomunicaciones

Los análisis llevados a cabo en los capítulos anteriores han permitido identificar los grupos excluidos y los mecanismos generales de exclusión en Estados Unidos y España desde 1876 a 2002. Esta información se ha detallado en las tablas específicas en estos capítulos. A lo largo del período estudiado resulta posible trazar diferencias entre subperiodos atendiendo a los cambios en los grupos sociales, y dentro de éstos, los económicos, que son favorecidos o desfavorecidos en el mercado de las telecomunicaciones por las regulaciones existentes. A través de este análisis es posible reconstruir las reacciones y las estrategias de adecuación de los actores políticos y sociales a los cambios institucionales y de políticas en ambos países y en los distintos períodos.

En el caso de Estados Unidos, se distinguen tres períodos marcados por los hitos de 1876-1894, 1907-1934 y de 1981 en adelante. En el primer período (1876-1894), de exclusión de competidores por medio de una garantía de patente, la compañía Bell tiene la exclusividad para desarrollar el mercado telefónico. Los grupos excluidos son todos los competidores posibles, ya que la patente beneficia en exclusiva a Bell. Con la caducidad de la patente comienza una etapa de com-

petencia salvaje, en la que el Estado no es garante de prerrogativa alguna. Así, entre 1894 y 1907 existe un período de exclusión de competidores por medio de la competencia sin garantías para que ésta perviva. Durante esta etapa nadie queda excluido en principio, entre particulares y grupos sociales, de la posibilidad de prestar servicios telefónicos. Los consumidores del servicio, sin embargo, tienen garantías nulas de interconexión de unos sistemas telefónicos con otros, problema que llevará a las asociaciones de comerciantes a apoyar la monopolización. Durante este período turbulento, a la par que innovador, los granjeros organizan sus sistemas de comunicación locales para grandes distancias mediante teléfono y radio. El cambio de estrategia de AT&T, que ataca con una competencia hiperagresiva, altera el principio de exclusión. La balanza se inclina a favor de AT&T, en contra de los competidores sucesivamente absorbidos y de los usuarios locales no empresariales.

En la etapa comprendida entre 1907 y 1934, de exclusión por medio de la competencia, se busca la eliminación de competidores por medio de una competencia hiperagresiva, haciendo uso incluso de métodos anticompetitivos —fusiones, adquisiciones, negación de interconexión a la red de larga distancia, compra de competidores en condiciones de abuso— por parte de la compañía que luego se erige en dominante, AT&T. Cuando desde el gobierno federal comienza a ponerse freno a las tendencias oligopolistas, AT&T reacciona a la ley Sherman antimonopolios con un potente lobby pro-regulación. Ofrece al gobierno federal el tendido de líneas telefónicas a lo largo y ancho del país a un precio "razonable" a cambio de la garantía de monopolio. Es la exclusión de competidores por medio de garantías estatales que con altos y bajos perdura hasta la década de 1980.

La garantía de monopolio incluye la integración vertical de toda la cadena de productos y componentes de la compañía relacionados con las comunicaciones hasta mediados de los años cuarenta. El actor más beneficiado es una organización social empresarial, AT&T, con un mercado sin competencia en su segmento de telefonía básica. Los comerciantes que antes tenían que contar con tantas líneas telefónicas como compañías prestaran servicios a sus proveedores también ven mejorada su situación puntualmente con el acuerdo. El Estado federal impone su poder sobre los federados, y una idea de espacio de comunicación único, coherente con su fortalecimiento tras la Gran Depresión de 1929. El Estado también refuerza la hegemonía de la idea de una sola nación mediante las obligaciones de servicio universal a las

que se obliga a AT&T a cambio de la garantía de monopolio. Los excluidos en este caso, considerando el largo plazo, son los usuarios, porque suben las tarifas en toda la cadena de la producción y el transporte. Si bien en Estados Unidos han existido más mecanismos que en los países donde el monopolio ha sido propiedad estatal, o en España, para contener las tarifas, así como más financiación para invertir en investigación y desarrollo mientras se mantuvo la garantía de monopolio. El beneficio es mayor para los consumidores rurales frente a los urbanos, lo que décadas después será el origen de la polémica de los subsidios cruzados y de la ruptura de AT&T en 1981 [11]. Este acuerdo con refrendo institucional se quiebra con la separación de AT&T como compañía telefónica de larga distancia y las compañías de teléfonos locales por dictamen de los tribunales. AT&T recibe en compensación a su desprendimiento la posibilidad antes vedada de entrar en los mercados sectoriales de la informática y las comunicaciones de masas. Dos décadas más tarde, esta medida desreguladora no ha llevado a AT&T a una situación de mayor fortaleza [12].

En 1996 el Congreso federal estadounidense enmienda la ley de 1934, y aprueba una nueva ley de comunicaciones cuyo matiz de cambio más importante es la introducción de la competencia en el mercado de comunicaciones locales, o sea, a nivel de los Estados federados. Éste es el germen de un cuarto período a distinguir cualitativamente.

En el caso de España, también se diferencian tres períodos básicos en los que varía el tipo de exclusión que se practica. Entre 1877 y 1924 existe la exclusión por medio de la competencia —sin garantías institucionales de que perviva—. En este tipo de exclusión por medio de la competencia predominan las bajas barreras de entrada en la industria *a priori*, y los excluidos son aquellos sin relaciones clientelares, capital o tecnología para afrontar el negocio en caso de interés. Los más beneficiados son los habitantes de territorios extrapeninsulares, ya que se potencian las telecomunicaciones con las plazas como el norte de

[11] En la década de 1940 los tribunales ya habían habilitado a Hush a Phone a ser proveedor de equipos de telecomunicaciones. Es la primera ruptura de la integración vertical de AT&T y la apertura a la competencia en uno de los segmentos del mercado que puede ser competitivo abiertamente, dada su estructura.

[12] A finales de 2000, AT&T presenta por tercer año consecutivo una rentabilidad en declive y estudia su división en cuatro empresas. Las razones del ocaso a finales de 2000 se cifran en el declive de la rentabilidad de las llamadas de larga distancia frente a la competencia de Internet, junto a grandes inversiones en fibra óptica sin retornos inmediatos, y gestión errática de la división de telefonía móvil (*El País*, 24 de octubre de 2000, p. 67).

África, de interés defensivo e "integrador". La importancia de las comunicaciones estratégicas militares se manifiesta clave.

En 1924 se abandona la competencia existente con sobresaltos, aduciendo razones de defensa nacional y orden público. El Estado se convierte entonces en máximo garante de la prerrogativa de monopolio de una sola compañía, Compañía Telefónica Nacional de España, en cuyo capital participa la compañía estadounidense ITT de manera importante. La diferencia con el caso estadounidense es que en España no existe la amenaza de la legislación anti-oligopolio o anti-monopolio —la ausencia de mecanismos operativos antimonopolio es endémica hasta la década de los noventa—. Excluidos resultan de inmediato los operadores antes existentes, que en pocos años son expulsados del mercado mediante la no renovación de licencias. También el Estado mismo [13], y la burguesía financiera nacional, incapaces de imponer condiciones más beneficiosas, ni al comienzo, ni en el medio plazo, al capital extranjero. El gran beneficiado es el monopolio. También el gobierno en el corto plazo —mediante premios para el gobierno de turno—, así como los cuadros de técnicos e ingenieros españoles que se forman durante estos años bajo el paraguas del monopolio.

A partir de 1946 se inducen cambios en la asignación de la corriente de rentas, al nacionalizarse las acciones de ITT. Esto redunda en un mayor poder estatutario para la compañía, aunque el gobierno nombra al presidente y gran parte de los miembros del consejo de administración. Beneficiados durante este período son los ingenieros, cuadros técnicos y mujeres —que pueden incorporarse como telefonistas—. La compañía ofrece desde este momento una red de empleos cuasi funcionariales que benefician en gran medida a los afines al régimen, y cuyos costes aún pagan los contribuyentes a finales del siglo XX. En esta etapa ITT continúa beneficiándose, ya que hasta los años sesenta el mantenimiento y la investigación están controlados por ella. Hasta esta década no comienza a diversificarse el panorama de empresas extranjeras proveedoras de la CTNE.

La fase de exclusión por medio de la competencia que comienza en 1998 tiene sus antecedentes remotos en 1982, con el comienzo del resquebrajamiento del ejecutivo unitario fruto de la Constitución española de 1978 y de los nuevos actores que aparecen con fuerza reno-

---

[13] El contrato de la CTNE con el Estado relaciona innovación o adelantos tecnológicos con la declaración de servicio público, con lo cual el monopolio privado goza de la mejor protección posible.

vada, los tribunales, las comunidades autónomas y el nivel de autoridad de la Unión Europea desde 1986 —el Tribunal de Defensa de la Competencia (1989) y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones son instituciones de inspiración comunitaria con importancia vital en la ordenación de las telecomunicaciones.

La privatización de las acciones del Estado en la compañía —cuya participación nunca alcanzó el 50%— la comienza el gobierno de centro izquierda del PSOE y la finaliza el gobierno de centro derecha del PP, liquidando el 20% restante, nombrando al presidente y diseñando un marco de competencia que aún favorece a la Telefónica [14]. Cuando el Estado se deshace de sus participaciones directas y de su papel rector en el consejo de administración de Telefónica, aún resulta posible imponer a los operadores de telecomunicaciones estrategias que se adaptan a una visión concreta del mercado, desechando otras alternativas que se imposibilitan. Así, se desecha la alternativa de favorecer la entrada de empresas que hacen uso de avances tecnológicos que podrían salvar lagunas de subdesarrollo. Por ejemplo, British Telecom es descartada en las licitaciones, y en su lugar se favorece la entrada a operadores menos innovadores, como France Telecom y las empresas italianas, casos en los que la falta de competencia y los entornos oligopolistas en los que han sobrevivido les convierte en competidores menos amenazantes —y más comprensivos, si cabe, ante posibles compromisos con el monopolio español antes asentado. Los menos beneficiados son los pequeños operadores muy innovadores como algunas empresas estadounidenses, y los mayores perdedores son los usuarios residenciales de pocos ingresos y los jubilados. Sin embargo, este panorama de excluidos y favorecidos es alterado de manera importante por la intervención de dos niveles de autoridad que antes no tenían protagonismo en el sector en el caso español, el nivel de la Unión Europea y el regional.

Durante esta época existe una tendencia a la pérdida del control político directo del monopolio dada la pequeña participación estatal en la compañía por parte del Estado —que comienza en los años sesenta con la ampliación de las acciones a los pequeños aho-

[14] Podría estudiarse si la vinculación de la compañía al centro derecha finaliza con la presidencia de Villalonga en julio de 2000, ya que como ponen de relieve estudios recientes de economía política, los sectores económicos, que apoyan a partidos políticos, tienen altos incentivos para mantener el apoyo de forma constante al mismo partido político (McKeown 1999, Verdier, varios años) —este apoyo, en todo caso dependerá del núcleo duro de los accionistas, que son los bancos.

rradores *("las matildes")*, y finaliza con la privatización total de la compañía.

Telefónica queda fuera del juego político, aunque no partidario, dada la rapidez con que ha actuado el Partido Popular en el sector, y la importancia que le concede, junto al de las comunicaciones de masas. Los beneficiados son, en primer lugar, Telefónica, que financia su expansión internacional con altas tarifas en España, y el poder negociador que le concede el tener un mercado cautivo, en una primera etapa, y estar bien situada cuando se produce la apertura a la competencia limitada, en una segunda etapa. También se benefician los usuarios empresariales, por la variedad de servicios, las limitaciones a los subsidios cruzados y los paquetes descuento específicos de las grandes operadoras. Este beneficio está siempre restringido por el factor clave de que las empresas con tecnología más avanzada entran más tarde en el mercado debido a la exclusión política y social que sobre ellas se practica, y debe estudiarse comparativamente, cotejándolo con casos en los que el tipo de competencia ha redundado en mayores ahorros para el contribuyente y consumidor nacional.

En el capítulo 4 se han analizado las tendencias que marca la UE sobre las regiones en cuestiones de políticas de telecomunicaciones. En este análisis es patente la inflexión que se produce a finales de 1998 en los objetivos de las políticas. Hasta esta fecha, los planes de ayuda regional de la Unión Europea subsidian directamente infraestructuras de telecomunicaciones a empresas. Esto se traduce en ayudas sustanciales a los antiguos monopolios en países como España, Grecia o Portugal. Se esgrimen razones para la prestación de las ayudas, el fortalecimiento de estos antiguos monopolios estatales, escasamente competitivos y la extensión de la infraestructura telefónica y de la penetración de las líneas.

A partir de 1998 se produce un cambio en la sensibilidad de las instituciones europeas, unido a la disponibilidad por vez primera de datos sobre el sector a nivel comunitario [15]. Por primera vez desde que se plantea la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Europa se admite que "el FEDER tiene que dejar de financiar las redes troncales" de telecomunicaciones (SEC 1999, núm. 1217: 10) [16].

---

[15] El cambio queda reflejado en los programas 2000-2006 y en el trabajo del grupo sobre telecomunicaciones y la sociedad de la información de la DG XI constituido a finales de 1998.

[16] Los Planes FEDER (2000-2006) proponen ayudar a las PYMES —pequeñas y medianas empresas— y a la administración pública a adoptar y usar tecnologías de la

A este cambio de finalidad en la asignación de fondos se le condiciona además un cambio en el planteamiento global del modo en que los planes se venían aplicando. Ahora se propone que "las medidas relativas a la sociedad de la información en los planes regionales financiados tienen que ser el resultado de una estrategia global y única" dentro de cada región. También se invita a la participación del nivel municipal.

En el documento comunitario se plantean novedades que de ser implementadas supondrán cambios en los grupos excluidos y beneficiados por la regulación del sector de las telecomunicaciones. En este sentido, se intentan evitar planes motivados exclusivamente por la tecnología y se propone la implicación de los usuarios —PYMES, centros de educación y formación, servicios empresariales, asociaciones de ciudadanos—. Finalmente, se demanda a las empresas de servicios de telecomunicación básica que cualquier decisión de inversión sea avalada por los datos regionalizados correspondientes que muestren la conveniencia de la misma (SEC 1999, núm. 1217: 14).

Entre los grupos excluidos desde la óptica del nivel de autoridad de la Unión Europea se encuentran los consumidores medios, atónitos ante una factura telefónica que se cuadruplica en diez años, mientras que los servicios que se le ofrecen se adoptan muy lentamente —grupos aún más desafortunados entre éstos son los pensionistas y aquellos que se beneficiaban de tarifas más reducidas por situarse lejos de centros urbanos—. Menos beneficiados hasta el momento han sido los pequeños usuarios de tecnologías más avanzadas como Internet y aquellas empresas que podrían competir haciendo uso de avances tecnológicos, pero que lo tienen difícil con la regulación existente.

En cuanto a los más beneficiados, hasta 1998 los subsidios comunitarios engrosan el antiguo monopolio en el caso español. Paulatinamente, como se ha indicado, desde 1992 se van incorporando otras empresas al panorama procompetitivo con dos características comunes: su escaso desarrollo tecnológico —comparado con BT u otras compañías norteamericanas— y su falta de experiencia en mercados poco competitivos. Los planes FEDER (2000-2006) se marcan un objetivo distinto, el ayudar a pequeñas y medianas empresas y a la administración pública a adoptar y usar tecnologías de la información mediante la cofinanciación.

---

información. El medio pretendido para ello es el debate amplio a escala regional, con la participación del usuario (CE SEC [1999] 1217).

En cuanto a las comunidades autónomas y los grupos excluidos, como se estudia y analiza en profundidad en el capítulo 4, ciertas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco tienen visiones opuestas a las del gobierno central sobre el marco de competencia. En cuanto a los resultados de la implicación de los gobiernos autonómicos, las empresas de telecomunicaciones de ámbito autonómico —promocionadas por el gobierno regional o con participación importante de financiación regional— realizan altas inversiones en infraestructura avanzada. Los beneficiados con la involucración de gobiernos autonómicos y locales apoyando una industria de telecomunicaciones alternativa a la existente pudieran ser zonas antes periféricas, que ahora cuentan con infraestructuras óptimas para la transmisión de datos. Los perjudicados son aquellos que pagaron por los subsidios a estos planes. En las comunidades autónomas, como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 4, los orígenes de los subsidios han sido muy variados y los tipos de políticas también.

LA VARIABLE INSTITUCIONAL CONFRONTADA A OTRAS EXPLICACIONES

En cuanto a los mecanismos institucionales puestos en marcha, y el uso que se hace de ellos, así como sus consecuencias, durante el período de estudio los dos países se diferencian en la preempción [17], que domina en Estados Unidos, y la posnegociación de la Constitución que predomina en España [18].

El resultado de la preeminencia de dos mecanismos de efecto contrario es obvio. Mientras que en Estados Unidos el Estado federal lo-

[17] La preempción, o derecho de preferencia del Estado federal sobre los Estados federados, es una figura a la que recurre la agencia reguladora FCC para imponer sus dictámenes ante la oposición de los miembros de la Unión a los reglamentos de esta agencia basados en la ley de comunicaciones de 1934. La doctrina de la preempción está basada en la Supremacy Clause de la Constitución de Estados Unidos: "This Constitution and the Laws of the United States which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of Any State to the Contrary notwithstanding" (Supremacy Clause, U.S.C. art. VI, 2).

[18] Posnegociación fruto de la forma en que se desarrollan las leyes de bases, y de los resultados electorales que dan a algunos partidos nacionalistas una representación importante en el parlamento del gobierno central.

gra imponerse a los federados a lo largo de la última centuria, en España la posnegociación de la Constitución por las comunidades autónomas, e incluso la contestación de la misma, se plasman en el desgaste del nivel de autoridad del Estado central. Por otro lado, en España existe un dinamismo que aporta la acción política sobre las competencias de los distintos niveles de autoridad.

Es importante notar la trascendencia de determinadas instituciones y su inercia en la práctica política posterior. En el caso de Estados Unidos encontramos una Constitución muy definida, ya que ha sido incluso enmendada con el objeto de aclarar la división de competencias entre los niveles de gobierno federal y federado. Una vez logrado tal acuerdo, que lima un foco posible de diferencias entre los niveles de gobierno, las leyes federales aprobadas son ambiguas y sujetas a interpretación. La ambigüedad tiene por objeto satisfacer los intereses muy diversos de legisladores que son representantes a nivel nacional, pero que son elegidos a nivel local. La ambigüedad contribuye en este sentido a facilitar la gobernabilidad (Shapiro 1996, 1998). En España, sin embargo, la Constitución es muy ambigua en las especificaciones de qué competencias corresponden a qué niveles. En los casos en que la Constitución no resulta ambigua, las reclamaciones políticas de las comunidades autónomas poniendo en tela de juicio la división de competencias son un canal abierto para expresar descontentos y poner en duda la legitimidad de la carta magna como base de convivencia. En España, junto a esta fuente de conflictos, las leyes de bases, que son el mecanismo contemplado para que el legislativo del Estado central desarrolle títulos constitucionales que atañen a las autonomías, han sido extremadamente definidas. Su definición ha llegado hasta el punto de hacerlas más semejantes a reglamentos que a leyes de bases (Olías 1999). La sobre-definición se ha traducido en un foco más de conflicto entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Los gobiernos autonómicos se muestran insatisfechos por lo que consideran una injerencia que traspasa o roza el límite de los reglamentos, que les correspondería a ellos desarrollar.

Instituciones y tecnología son sustantivas para marcar el tipo de mercado existente, siendo la competencia una sola de las posibilidades entre los tipos de mercado posibles. Sin embargo, la competencia no es la más fácil entre las posibilidades que pueden darse, debido a la tradicional intervención en el sector por parte de las instituciones políticas y sociales. En el caso de las instituciones políticas, su influencia ha cambiado, pero no se ha desvanecido. Incluso son más las institu-

ciones políticas implicadas según la tipología de los niveles y esferas de autoridad manejada en este trabajo. En el caso de las instituciones económicas, las empresas del sector se han caracterizado tradicionalmente por el asociacionismo. En unos casos la asociación llega a los extremos de integración vertical, un cambio cualitativo. Actualmente existe asociación en materias de investigación y desarrollo y también acuerdos no vinculantes para reservar ciertas partes de los mercados nacionales a salvo de la competencia exterior.

Tanto en los Estados Unidos como en Europa algunos grupos sociales son favorecidos durante décadas mediante el uso de instrumentos reguladores como la protección contra la entrada de nuevas empresas, o contra la competencia extranjera. Sin embargo, el cuestionamiento o no de estos instrumentos reguladores por parte de nuevos grupos sociales ha dependido no sólo del cambio tecnológico, sino del marco institucional; de dónde y cómo se toman las decisiones. El que el *locus* de la toma de decisiones fuese más abierto como en Estados Unidos, o cerrado como en España, ha jugado un papel fundamental al hacer posible o impedir el acceso de otros grupos a las instituciones reguladoras, y por consiguiente en favorecer o evitar cambios en el modo de exclusión predominante en un mercado sectorial durante el período que se estudia.

En definitiva, los dos esquemas reguladores —considerando el prevaleciente en Europa durante las nacionalizaciones de las compañías y el estadounidense— muestran estar imbuidos por legados diferentes que determinan su receptividad al cambio; el cambio regulatorio incremental o incluso drástico mediante la ruptura del monopolio en el caso de EE UU, *versus* lo acontecido en los casos europeos, en los que el cambio es insignificante hasta que el marco institucional se descentraliza, acercándose más al modelo estadounidense.

En Estados Unidos ha habido diferentes modos de exclusión, desde la practicada por medio de la coerción estatal, a la exclusión por medio de la competencia o la mezcla actual de competencia y acción asociativa entre las empresas. En España también es posible observar en los distintos períodos oscilaciones en el tipo de exclusión que se practica en el mercado sectorial de las telecomunicaciones.

Dos conclusiones claras del trabajo realizado son la preeminencia del cambio institucional sobre el cambio tecnológico, y la importancia de las instituciones para la configuración de los actores —sociales, como las empresas, y políticos, como los partidos o las instituciones— y de sus interacciones. Como se desprende de los estudios recogidos

TABLA 13. *El cambio político y el cambio institucional en Estados Unidos y España*

	Instituciones que garantizan el contrato social en el mercado de telecomunicaciones	*Mecanismos que facilitan o impiden el cambio*	*Intereses anidados*
Estados Unidos	Varios niveles y esferas de autoridad (1900-2000). Su efecto parece ser más proclive al cambio de políticas debido a la competencia entre instituciones.	**Facilitando el cambio** Capacidad de interpretación de los reglamentos dados a la agencia federal por el Congreso, por parte de los tribunales y de la FCC. Importancia de los precedentes y naturaleza individual de los litigios ponen en manos de particulares con grandes recursos un medio para oponerse a la política del Congreso, encarnada en la agencia federal. Cada caso aceptado en los tribunales es un desafío para la FCC. Las sentencias de los tribunales apoyan el crecimiento del poder de la FCC hasta 1980. *Hearings* y *Lobbying*	Existen, como son los intereses de las instituciones mismas en preservar y aumentar sus capacidades —como la agencia reguladora FCC—. Sin embargo, en el medio plazo también cierta variedad de actores pueden acceder a distintas esferas y niveles de autoridad cuestionando las políticas reguladoras —Estados federados, gobiernos locales, grupos industriales—. La competencia entre instituciones, y la falta de inercias que conduzcan a bloqueos en la polity o la sociedad, facilita el cambio de políticas sin que sea necesario cambiar el marco institucional existente (1937-1999).
España	Marco regulador centralizado hasta 1980. La descentralización de la toma de decisiones en el sector se produce con los efectos de la entrada de España en la UE.	**Impidiendo el cambio** Falta de responsabilidad de la esfera de autoridad encargada de regular el mercado (*Accountability*). Falta de elecciones y renova-	Acceso limitado a las instituciones reguladoras —el ejecutivo que no se renueva. Intereses militares anidados. El modelo de desarrollo tecnológi-

España	Desde 1980 puede hablarse de varios niveles, y paulatinamente de varias esferas de autoridad. El efecto de la existencia de una sola esfera de autoridad parece ser, en el caso español, facilitador del veto al cambio institucional y de políticas.	ción de liderazgo desde 1930 hasta 1970. La crisis en la balanza de pagos acentúa el patrón de políticas dominante. El control de precios sobre el sector actúa como control de la inflación como instrumento político. Manipulación del monopolio por razones políticas, de partido.	co favorece la estática institucional y la ausencia del cambio de políticas para el sector. La empresa ITT, que cede su tecnología la mayor parte del período estudiado, goza de protección frente a competidores extranjeros.

en los capítulos anteriores, el cambio institucional posee una capacidad explicativa muy fuerte para analizar los cambios en la regulación.

TIPOS DE LIBERALISMO

En términos generales existe la necesidad aparente de replantearse y llegar a un acuerdo sobre los significados de pro liberal y pro regulador de los fallos del mercado una vez abordado este estudio. Si bien ya existe acuerdo entre los estudiosos de la economía política sobre el declive económico relativo y el fallo de las políticas del keynesianismo nacional, en esta misma literatura se plantean las opciones posibles en términos de dos corrientes preeminentes de innovación, el neoliberalismo —privatización, liberalización de mercados financieros y fin de los déficit presupuestarios— *versus* integración europea —en un intento de intensificar la competencia internacional dentro de las fronteras de la UE (Kitschel *et al.* 1999: 6). Sin embargo ambas categorías dicen poco en los términos teóricos que se plantea este trabajo de investigación. Es necesario especificar más quiénes son los pro-liberales y hasta qué punto, y quiénes los pro-reguladores y en qué sectores económicos, ya que, como recuerda McKeown, los sectores económicos coinciden con regiones geográficas específicas y también con partidos políticos específicos (1999: 15). En el sector de las telecomunicaciones hay que tener en cuenta que

> si una industria alcanza costes fijos significativos, sus beneficios dependen críticamente de la escala de producción —o lo que en muchas ocasiones es equivalente de su nivel de maximización de utilización de capacidad de rendimiento—. Por esta razón Morán (1973) sostuvo que las empresas de altos costes fijos que operan en un entorno de cambio tecnológico significativo serían militantes a favor de políticas especialmente diseñadas para inducir un sistema de comercio mundial abierto [McKeown 1999: 15].

Estos tipos de liberalismo económico no se correlacionan necesariamente con el liberalismo político[19].

Tan básico como las diferencias que existen entre el liberalismo de Estados Unidos y el español se constata la existencia de una precondi-

[19] En este sentido existe toda una literatura sobre la falta de correlación entre modernización y democracia que es útil. Ver Guillermo O'Donnell (1988).

ción presente en el caso del primer país —ausente en el segundo— el acuerdo sobre las reglas constitucionales y las llamadas reglas colectivas de segundo rango. En España existen grupos políticos y sociales importantes que desde dentro —partidos nacionalistas— y fuera del sistema —terrorismo— cuestionan las bases del contrato social. En ocasiones el cuestionamiento es de las normas llamadas de segundo rango —aquellas que se refieren a procesos electorales, o a la reforma de la cámara baja del parlamento, que sin tener rango constitucional regulan la vida política y social—. En otras ocasiones también se cuestiona la constitución misma[20]. En teoría, partiendo de la distinción hecha por Ostrom (1996) sobre reglas, las constitucionales, las reglas colectivas de segundo rango y las reglas operacionales, en el ámbito español se están renegociando desde 1982 las primeras y las segundas para el caso del mercado sectorial que nos ocupa —y para otros sectores de políticas—. En el caso estadounidense se han cambiado los objetivos de las políticas, si bien tanto el orden constitucional como las reglas colectivas de segundo rango y las reglas operacionales continúan inalteradas a lo largo de una centuria.

NIVELES Y ESFERAS DE AUTORIDAD EN ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

El contraste de los casos, con la presentación del caso de España en Europa y el caso estadounidense, arroja luz sobre la cuestión de la importancia de niveles y esferas de gobierno e instituciones nacionales en la configuración del sector de las telecomunicaciones. La interconexión por medio de tecnologías nuevas y avanzadas supone una ambivalencia que los distintos niveles de autoridad política han tratado de dirimir. Es la ambivalencia de sociedades que han sido construidas y son re-construidas bajo la noción de personas presentes físicamente[21].

---

[20] Pere Esteve, Secretario general de Convergència Democrática de Catalunya, manifiesta que "CiU no renuncia el 'derecho a cambiar la Constitución', si bien precisa que la opción política de su coalición para esta legislatura 'cabe dentro' del actual texto y también de lo acordado con nacionalistas vascos y gallegos en la Declaración de Barcelona. El portavoz del gobierno [central], Josep Piqué, respondió a estas frases (...) pidiendo a CiU que haga 'honor a sus compromisos con el PP'" (*El País*, 20 de noviembre de 1999, p. 25).

[21] En este sentido Internet sí que supone la puesta en peligro de la hegemonía tradicional del Estado nacional sobre la cultura que se practica dentro de su territorio.

En este sentido, tanto Estados Unidos como España reaccionan claramente al desafío —o a la oportunidad—. Lo hacen en momentos y con resultados distintos. El tiempo de reacción resulta clave para entender los motivos de los gobiernos en los distintos niveles, y también las presiones políticas que se originan en la sociedad.

Estados Unidos reacciona a nivel del Estado federal haciendo uso de los medios de comunicación como el servicio postal[22], el telégrafo y el teléfono para facilitar la creación de un mercado nacional y una idea de nación única dentro de la diversidad, basándose en los preceptos del liberalismo económico y político desde finales del siglo XIX. La respuesta del nivel federado y local a los intentos de uniformidad del nivel federal se produce en dos frentes, la regulación social y los aspectos culturales relacionados con la diversidad[23]. En el primer frente, existen acuerdos desde finales del siglo XIX que garantizan la extensión de los servicios a lo largo y ancho del país mediante subvenciones cruzadas y regulación beneficiosa para la industria. Lo cual exime de competencia a una compañía, AT&T, con el claro objetivo de que tampoco haya competencia con el Estado federado sobre la idea de nación que se quiere re-crear. Esta regulación también favorece a los Estados federados, donde la industria de las telecomunicaciones está menos desarrollada, al hacer posible la extensión de los servicios, especialmente en el ámbito rural disperso y su participación mediante la distribución de los costes.

El principio de regulación social se ha desarrollado en la doctrina sobre el servicio universal en los Estados Unidos —servicio postal, telégrafo y teléfono—. Los aspectos culturales relacionados con la diversidad se dirimen también a principios del siglo XX, cuando se garantiza la posibilidad de crear estaciones de radio, incluso en lenguas extranjeras, a nivel estrictamente local. La garantía de diversidad tiene el coste de que el intento de llegar a una audiencia diversa sólo puede ser llevado a cabo a nivel local, o con grandes restricciones a nivel regional —un máximo del 25% de la audiencia total nacional hasta 1996,

---

[22] Las oficinas de servicio postal son la primera institución que representa al Estado federado en lugares alejados de la costa oeste de los Estados Unidos.

[23] Tampoco debe olvidarse actualmente la importancia que se atribuye al impacto de la tecnología sobre el crecimiento local. Muestra de ello es el informe del Instituto Milken de Los Ángeles, según el cual: "la tecnología tiene una influencia considerable sobre la distribución espacial de la actividad económica, y de manera más significativa, sobre el ritmo de crecimiento de las áreas metropolitanas" (1999: www.milken-inst.org).

cuando el límite se incrementa al 35% con la nueva Ley de Comunicaciones—. A este segundo frente corresponde la legislación que impone trabas a la audiencia alcanzable por estaciones de radio y televisión. El Estado federado es capaz de imponer sobre estos medios de comunicación —que no son de punto a punto[24] exclusivamente, como el servicio postal, telegráfico y telefónico— cotas y límites, de modo que la creación de una quinta columna no sea posible en Estados Unidos valiéndose de los medios de comunicación. Así pues, sí que ha existido una legislación que ampara la diversidad en Estados Unidos, pero este amparo evita que la diversidad se adscriba a fronteras territoriales y, en cambio, se identifique con comunidades epistemológicas que no cuestionan la idea de un mercado estadounidense global, ni la idea de una sola nación[25].

La reacción en España al desafío de nuevas tecnologías que permiten la reconstrucción de la sociedad sin que las personas se encuentren presentes físicamente tiene otras características. En España nunca ha existido hegemonía indiscutida de la idea de una sola nación. Hasta finales del siglo XIX los reyes españoles firman sus decretos como "Rey de las España" —rey de Castilla, rey de Aragón, rey de las Indias—. De hecho, la unión de las coronas de Castilla y Aragón que se practica en el siglo XV con un matrimonio de herederos no se hace sobre la base de la unión de los Fueros, los derechos, ni aranceles existentes en regiones diferentes. La lógica de esta unión que se remonta a cinco siglos ha sido presentada por Charles Tilly (1992), y está en el aumento de la riqueza y el poder coercitivo para poder competir con éxito con otros Estados de escala menor. Después, serán sólo las guerras civiles y los castigos subsecuentes que infringen los candidatos exitosos a la jefatura del Estado a las regiones aliadas a competidores perdedores los que se traducen en una merma de los derechos de los reinos españoles del medioevo. El período de la dictadura del general

[24] El racional de la diferenciación en la forma de regular los medios de comunicación de masas y el teléfono o el telégrafo de manera distinta se basó en el siglo XIX en el hecho de que unos ponían en comunicación a dos partes, mientras que otros ponían en comunicación a una parte con muchas partes de forma simultánea.

[25] Sin embargo, el hecho de que esto no tenía por qué ser necesariamente así puede observarse en la existencia de discursos paralelos no hegemónicos que perviven. Así, en el sur estadounidense se escucha "we lost the war" para cerrar un tema sobre el que podrían existir agravios respecto a otras zonas de la Unión. La frase además muestra la hegemonía que desde entonces ha tenido el Norte sobre la idea precisa de nación que se ha re-creado sobre posibles alternativas y recusaciones.

Franco (1939-1975) es el único momento histórico en el que existe un discurso articulado, pero no hegemónico, de España como "una, grande y libre. Los pagos que hizo el gobierno del General para acallar el disgusto de regiones periféricas sobre este discurso de uniformidad, falso en sus tres proposiciones, se plasman en subsidios y protección del mercado interno, especialmente en sectores de la industria catalana o vasca. El éxito de la imposición indiscutida de la idea de una sola nación empieza y acaba con la expulsión de las dos religiones que conviven con la católica estatal en los siglos XV y XVI [26]. El correo real, que se instaura por el Emperador Carlos V, no tiene por objeto romper las bases de la diversidad del imperio —a diferencia del caso estadounidense— cuando se concede la licencia del mismo a la familia Taxis. El telégrafo y el teléfono tampoco son instrumentos usados en este sentido en España porque la hegemonía de la idea de una sola nación no ha sido un tema dentro de la agenda política [27].

La eclosión de nuevos medios de comunicación produce reacciones distintas a las que se dan en Estados Unidos en los distintos niveles de autoridad. Son sobre todo las comunidades autónomas —tanto "históricas", según las define la Constitución de 1978, como no históricas, como se ha visto en el capítulo 4— aquellas que reaccionan en grado desigual cualitativa y cuantitativamente al desafío que supone la re-creación de la idea de una polis que no se basa en la proximidad de los individuos, ni en una idea de fronteras territoriales delimitadas sobre el terreno. Las reacciones son de varios tipos. En el campo cultural se lucha por mantener y aumentar la hegemonía regional en la construcción de un imaginario colectivo. En el campo económico se lucha por enfatizar y crear ventajas comparativas respecto de otras regiones del mismo Estado y de otros Estados —algo que en Estados Unidos los Estados federados practican desde el fin de la II Guerra Mundial—. En el campo de la polity se lucha

[26] La reconquista de los territorios ocupados por los musulmanes es secular, ya que los reyes de la reconquista respetan las tres religiones, la judía, la musulmana y la cristiana: "los reyes de Castilla, al igual que los de Aragón hubieran podido hacerlo, se titulaban 'reyes de las tres religiones', lo cual no extrañaba a nadie pues correspondía a la política secular de la reconquista" (Leroy 1996: 12).

[27] El teléfono y el telégrafo tienen una importancia vital para unir la metrópoli con las colonias del norte de África en los comienzos del siglo XX. Sin embargo sus usos, en lugar de integradores de estos territorios, son fundamentalmente militares, y de recreación de comunidad epistemológica en la distancia para los peninsulares que habitan en el norte de África.

por consolidar y mantener la élite política existente y un conjunto de reglas de juego[28].

Cuando las regiones —tanto polity como sociedad regional— se ven libres del peligro de su limitada escala territorial y de riqueza para su supervivencia como nivel de autoridad (Tilly 1992) —pueden hacer *"free-ride"* sobre el Estado central y entidades supranacionales que garantizan su seguridad y la ausencia de conflicto—, los gobiernos regionales se comprometen con dos objetivos: la re-creación a cualquier coste de un espacio territorial cultural propio y se convierten en representantes funcionales en su territorio. Muestra de ello es la reacción inédita de la patronal mayoritaria catalana a mediados de los años noventa, y el eco que recibe la nueva postura desde el gobierno regional,

> Los empresarios catalanes han descubierto que la puerta de acceso a la Moncloa pasa a través de la Generalitat de Jordi Pujol, creciendo en poder y competencias y con más influencia en la política española. En la sede de Fomento (la confederación de industriales catalanes, que cuenta con una representatividad del 90% de la industria y los servicios), las tendencias autonomistas de los empresarios no son una cuestión de sensibilidad sino de pragmatismo (...) Fomento, tradicionalmente opuesta a la concertación social en Cataluña, y una firme defensora de la unidad del mercado español, apoya ahora instituciones diferenciadas como el Tribunal de Mediación y Arbitraje y el Consejo Social de Cataluña [*El País digital*, 15 de septiembre de 1996].

En este contexto, el nivel de autoridad del Estado central pudiera haber acogido con agrado la entrada en escena del nivel supranacional que representa la Comisión Europea con su política en pro de una mayor competencia. Esta asunción de una función reformista en el sector económico clásico de las telecomunicaciones por parte de la UE libra al nivel de autoridad del Estado central de las presiones cada vez mayores a las que se ve sometido por el electorado en un período de bajo crecimiento y de crisis económica generalizada. Por otro lado, subsana el problema de la captura institucional comenzando por el principio. Creación de nuevas instituciones que puedan poner en marcha nuevos objetivos de políticas[29].

---

[28] Entre las cuales también entra la violencia en la región del País Vasco, dada la falta de consenso indiscutido sobre la Constitución de 1978.

[29] Los costes de la creación institucional habría que evaluarlos en relación con los costes para Estados Unidos de mantener un sistema de agencia controlada por los tribunales —sistema que fue descartado por Gran Bretaña en los ochenta dado el alto coste de los litigios en experiencias pasadas del siglo XIX.

Tanto en el caso español como en el estadounidense, el trabajo efectuado refleja la trascendencia del papel del gobierno, de esferas y niveles de autoridad, para otorgar ventajas y, con ellas, favorecer a unos grupos empresariales sobre otros[30].

En este trabajo se ha enfatizado el rol distinto de las esferas de autoridad respecto de los niveles de autoridad. Los capítulos dedicados a los casos estadounidense y español ayudan a comprenderlo. El ejemplo clave reside en el caso de los tribunales como esfera independiente de autoridad. La revisión judicial es el acto de una esfera de autoridad independiente del gobierno federado o central, en los dos casos que ocupan este estudio. Cuanto más general, vago o incompleto es un código legal, más tendrá que aportar el tribunal. Hará más *"juditial law-making"* que otros tribunales porque las constituciones son vagas por definición. El máximo ejemplo de leyes hechas por un tribunal viene de la existencia de un Tribunal Constitucional. Según Shapiro, la baja visibilidad de las decisiones hechas por los tribunales constitucionales tomadas separadamente explica su éxito. Y este éxito es también el de una esfera de autoridad que claramente se diferencia, e incluso compite con el ejecutivo, el legislativo u otras agencias reguladoras.

LA COMPETENCIA Y SUS SIGNIFICADOS EN EL MERCADO, EL ESTADO Y ENTRE GRUPOS SOCIALES

Desde la teoría que se ha avanzado y de los casos empíricos analizados es posible reflexionar sobre varias cuestiones. Teóricamente es necesario reflexionar sobre el hecho de que hoy en día gran número de empresas llegan a acuerdos en busca de sinergias. Estas alianzas se alejan de los modelos tradicionales de integración empresarial, y en gran medida, caen fuera del ámbito del control estatal —ya que el Estado está en desventaja a la hora de evaluar el valor añadido o el impacto de cambios en la productividad y, por lo tanto, de aplicar impuestos—. De modo que los gobiernos son cada vez menos capaces de controlar nuevas entidades que no son negocios en el clásico sentido acuñado

[30] Empresas de telecomunicación y comunicación que difieren en su tamaño —grandes conglomerados, pequeña y mediana empresa— y su origen —empresas multinacionales y nacionales—. Entre las empresas destacan el antiguo monopolio, Telefónica, Airtel, Retevisión, Sogecable, el grupo editorial PRISA y Canal Plus televisión, así como la banca.

por Adam Smith (1997). Se trata de redes, y como Rifkin apunta, las redes, por su misma naturaleza, están diseñadas para eliminar los mercados formados por compradores y vendedores, reemplazándolos por cadenas de usuarios y proveedores; ésta es una economía red, en la que las transacciones mercantiles son sustituidas por alianzas estratégicas entre empresas cooperadoras (Rifkin 2000).

Dentro de esta nueva realidad, es necesario reflexionar sobre la tipología weberiana de mercados posibles, en la que la misma definición de mercado es el resultado del proceso político. La realidad a la que estamos asistiendo es un cambio mundial, y de tipo peculiar para el sector de las telecomunicaciones, en el que el Estado ha sido árbitro tradicional de la exclusión predominante; y hacia una lógica de acción asociativa empresarial, donde el mercado mismo queda constreñido, y las leyes que protegen la competencia se convierten en obsoletas.

En el ámbito de la comunicación, en Europa, la discusión reflejada en documentos consensuados [31] se centra en servicio de emisión público *versus* privado. También existe un cierto consenso, por un lado, sobre,

> [la] necesidad de emisiones públicas, comprehensivas y bien financiadas [que] han aumentado, no disminuido, en el ambiente de comunicaciones convergentes multimedia, no menos como equilibrio pluralista de poder concentrado en grandes media privados [Humphreys 1999: 2].

Por otro lado, se restringe el debate a grandes media privados *versus* lo público.

En lugar de este debate podría plantearse una redefinición de los derechos de propiedad en el sentido expresado por Coase (1959) [32], u otras opciones. Sin embargo, se prefiere un perfil de cambios moderados entre los consultados [33], o sea, un mercado regulado, no la libre competencia. Para mantener el debate en torno a estas opciones —sin

---

[31] "Green Paper on the Regulatory Implications of the Convergence of Telecommunications, Audiovisual and Information Technologies", Bruselas, EC. DOC., diciembre de 1997.

[32] Como alquiler del tiempo de emisión a particulares que podría financiar las arcas públicas de manera más beneficiosa que la tradicional expropiación y creación de derechos de propiedad sobre el espacio radioeléctrico.

[33] "Al informar sobre la consulta lanzada con su Libro Verde, la Comisión admite que la mayoría de los comentarios se decantaban por una aproximación evolucionista, más que revolucionaria, y muchos expresaron la preferencia de construir sobre las estructuras reguladoras existentes" (Humphreys 1999: 4).

contemplar otra posible como la entrada de nuevos empresarios por medio de la competencia— se defiende que "no hay que regular por regular" [34] a nivel de la UE. Se acude a la necesidad de liberalizar. Pero la liberalización llega sólo hasta el punto en el que no se planteen cambios que afecten fundamentalmente a los intereses anteriormente beneficiados por la regulación existente. De aquí se da el paso a presentar los media públicos como el enemigo de la competencia. Los ausentes o excluidos en este debate sobre el nuevo marco regulador son aquellos no beneficiados antes, y que no ven un claro o definitivo beneficio en los cambios, junto a su problema de organizar una acción colectiva no costosa, así como aquellos que por su posición de partida entrarán sólo de una manera marginal en el mercado, con unos derechos de propiedad previamente delimitados y limitados. En el caso español, los excluidos son también las empresas con tecnología punta como British Telecom, o empresas estadounidenses, que pudieran haber representado un peligro mayor para los intereses de Telefónica que otros actores económicos menos competitivos como France Telecom o las empresas italianas —estas últimas abandonan sus inversiones en España a través del grupo Auna a finales de 2001.

El principio de mayor competencia se define también en los procesos políticos. Los casos de estudio muestran particularmente bien las diferencias en las que pueden plasmarse distintos significados atribuidos al vocablo. Estas diferencias son fruto de un proceso de definición político-social. Aquellas instituciones políticas y económicas con poder para marcar directrices de exclusión de otros actores son las que poseen voz y mecanismos tanto para dar contenido al principio de competencia como para blindarlo del asalto de otros actores que pudiesen desear redefinirlo. Aunque como indican Crouch y Streeck (1997: 13), a nivel de discurso político y en la academia parece existir un consenso amplio en que con la ruptura de las barreras proteccionistas y reguladoras al libre comercio se producirá una mejora de la competitividad, los casos de estudio reflejan la tibieza de esta creencia

[34] Humphreys (1999: 4) ve el desafío de la competencia como un asunto de "regulatory consistency" principalmente: "Esto supone plantear la cuestión de si el grado óptimo de consistencia reguladora, racionalidad y coherencia sería alcanzado de mejor manera teniendo un solo regulador para el sector de las telecomunicaciones". Este estudio propone ir más allá explorando alternativas teóricas que están ausentes del debate en Europa, sobre la base de que el contribuyente no debe ser el que subsidia las opciones ni los cambios —otra cosa es que pague por los programas que desea ver y oír o los servicios de telecomunicación que contrata.

en la práctica. Es más, la tibieza es aún mayor entre los beneficiarios con un incremento parcial de la competencia, siempre que ésta sea restringida y no afecte a los derechos de propiedad ya adquiridos. En este sentido los resultados de la investigación son consistentes con la pregunta planteada por McKeown (1994), sobre hasta qué punto la ruptura del monopolio de AT&T por el Modiffied Final Judgment no era una concesión de la que salía beneficiada AT&T. Renunciando a los derechos de monopolio, a través de los cuales ha alcanzado su límite de expansión, esta empresa consigue a cambio entrar en áreas del mercado antes vedadas que ofrecen grandes oportunidades de negocio[35].

En el caso estadounidense se encuentra que existe cierto grado de competencia, entendida como posibilidad de acceso de grupos sociales y económicos a instituciones políticas que regulan un mercado sectorial. Del mismo modo, existe también "competencia" entre las instituciones reguladoras, de modo que la militancia en favor de una postura u otra de una institución concreta puede alterar de modo sustancial la manera en que se interpretan y aplican las regulaciones existentes. Esta competencia de la sociedad respecto del Estado y de las instituciones estatales entre ellas ha existido en el sistema aun cuando las políticas que del mismo emanaban favorecían al monopolio de una sola empresa —AT&T—. También existe después de la partición limitada de las corrientes de rentas entre una empresa de servicios de telecomunicaciones de larga distancia y los proveedores de equipos que se produce desde mediados de la década de los años cuarenta, y con las compañías de teléfonos locales desde mediados de la década de los

[35] Los resultados de este estudio son consistentes en este sentido con los de Soskice (1999), quien encuentra que las patronales no han buscado la desregulación, sino la re-regulación, con el objeto de hacer frente en mejores condiciones al desafío del mercado global. Las razones que da Soskice para este aparente contrasentido residen: "en la necesidad de las empresas de preservar los marcos financieros de largo plazo para sus compañías, la fuerza de trabajo preparada y dispuesta a cooperar, así como redes de investigación, que faciliten la competitividad en mercados financieros mundiales en los que tales recursos suponen una ventaja comparativa. A nivel de racionalidad individual de los líderes empresariales, aquellos que juegan un rol fundamental en la formulación de las políticas de organización empresarial, su ventaja individual reside en términos de promover los cambios que favorecen la estabilidad de sus carreras de alto perfil y estatus. De modo que, según Soskice, la desregulación sin condiciones, que normalmente trae aparejada mayor riesgo de cierres y absorciones hostiles, no es una elección racional para los hombres de negocios si existen sistemas reguladores alternativos que pueden proveer competitividad internacional a la par que mayor seguridad para los altos ejecutivos asentados"(Soskice 1999: 134).

ochenta. En el caso español, sin embargo, la competencia está ausente desde la década de los veinte hasta la de los ochenta.

Una consecuencia de la existencia de competencia entre instituciones políticas así como de los grupos sociales en su acceso a ellas es la falta de un alto interés por parte del Estado, como gobierno o administración, en la forma en que se regula un mercado. Ocurre lo contrario en casos en los que no existe competencia entre instituciones del Estado ni tampoco en el acceso al mismo, con lo cual el regulador puede fácilmente tener un alto interés en una forma precisa de regulación y en que ésta se mantenga[36].

Finalmente subrayar dos efectos perversos de la liberalización que acompaña al aumento de competencia en el mercado. Por un lado, que no se dé tal liberalización, lo cual genera oposición de la opinión pública (Badía 1999: 61), ya que los esperados efectos de bajadas de precios no se producen, a la par que la etiqueta se desprestigia. Por otro lado, surgen nuevos mecanismos de exclusión junto con nuevas oportunidades. A menos que la sociedad tome conciencia y se organice presionando sobre las oportunidades y los riesgos, la liberalización puede volverse doblemente en su contra. Un ejemplo claro es la lucha ya ganada para que las clases desfavorecidas reciban educación. Esta reivindicación que en la letra se convierte en exitosa en Europa en la década de los setenta, no se extiende automáticamente a las nuevas formas de acceso al conocimiento, como los medios electrónicos, ni a ciudadanos de segunda categoría como los emigrantes.

Tan descarnada como la competencia entre empresas en el ámbito del mercado[37] se plantea la competencia en el ámbito de lo social. Las

---

[36] Éste ha sido el caso de Brasil, donde políticas desarrollistas enmarcadas en un contexto institucional muy corporatista crean intereses perversos dentro del Estado en forma de fácil financiación de bancos estatales a empresas favorecidas, empresas públicas, empleos funcionariales y de altos cargos, empresas subsidiarias y subsidiadas, empresas extranjeras localizadas en el país que se benefician de un mercado cerrado a la competencia exterior, y control de las tarifas telefónicas como instrumento para contener la inflación a veces desbocada. Este marco prevalece desde comienzos de los años setenta, con un gobierno autoritario-militar, hasta bien avanzada la transición a un régimen democrático, ya que los militares salientes del poder vetan el que la Constitución brasileña no incorpore la nacionalización de las telecomunicaciones. Suponiéndose, claro está, el apoyo tácito o explícito a los militares de la coalición antes indicada.

[37] Steinberg *et al.* (1999: 3) notan en este sentido, escribiendo sobre Estados Unidos y Europa, la existencia de cierta idea hegemónica sobre el tipo de competencia deseable: "Ambas [regiones] comparten un compromiso con la liberalización que puede derivarse de la teoría de la ventaja comparativa, de la ideología o del realismo. Pero también comparten un interés común en una versión particular de la liberalización y la

consecuencias de la competencia y la desigualdad en el ámbito de la sociedad lleva a plantear reflexiones sobre cómo afectan los cambios regulatorios en el sector de estudio a los *clivages* que han estructurado la política tradicionalmente, de centro *versus* periferia, campo *versus* ciudad, o *clivages* de clase. En este sentido puede ahondarse en el tipo de preguntas ya clásicas planteadas por Manuel Castells (1989), sobre ciudades duales y la consecuencia de este dualismo, la reestructuración y la desestructuración de la formación de clases sociales:

> el reciclaje, la infraocupación y el condicionamiento de la fuerza de trabajo lleva a la configuración de comunidades territorialmente segregadas, culturalmente segmentadas y socialmente discriminadas, que no pueden constituir una clase por las posiciones extremadamente distintas que ocupan en la nueva relación de producción [Castells 1989: 228].

También desde la tradición de estudios urbanos Saskia Sassen (1994) plantea la contradicción inherente en la literatura económica dominante, devaluando a las ciudades en un momento crítico en el que éstas son escenario de un nuevo tipo de política en el que la cultura ocupa un lugar fundamental:

> la narrativa económica dominante mantiene que el lugar ya no es importante, que las empresas pueden estar ubicadas en cualquier sitio gracias a la telemática, que la mayoría de las empresas se basan en la información, de modo que tienen que tener vínculos geográficos necesariamente [Sassen 1994: 124].

Cabe también plantearse las consecuencias sociales en términos de inclusión basándonos en una de las preocupaciones de George Steiner (1982, 1981), el número de ciudadanos subalfabetizados —capaces de leer pero no de descifrar el contenido— en Occidente, y cómo las nuevas tecnologías de la comunicación están al alcance o no de estos sectores.

CULTURA Y NACIÓN

Con esta investigación se demuestran incorrectas algunas de las afirmaciones comunes en la literatura de la convergencia de sectores eco-

---

regulación que se deriva sustancialmente del estilo de capitalismo y regulación de las economías occidentales".

nómicos sobre los significados de cultura y nación, como se ha puesto de manifiesto en los capítulos 1 y 4. En este sentido, desde la politología existe una necesidad clara de trabajar buscando los significados que se atribuyen a los racionales "culturales" y "nacionales" como vocablos usados para favorecer la regulación. Desde la tradición del estudio del poder en la disciplina de ciencia política no existe literatura crítica al respecto —en la línea de Lukes (1974)—. En el caso español —y otros europeos—, los racionales culturales y de diversidad se usan asociados a una idea de nación ligada a un territorio geográfico. Esta asociación no ha existido en una sociedad tan diversa como la estadounidense —al menos hasta la reciente aparición del discurso de la "*black nation*"— y en este caso el discurso tampoco lleva aparejado confines geográficos definidos.

La disociación de la idea de que la defensa de valores culturales locales es independiente del tipo de tecnología que se desarrolla no parece ser acertada en momentos históricos claves según esta investigación. Así, en España, las comunidades autónomas se implican en la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones por Cable, y en la creación de medios de comunicación autonómicos. En Estados Unidos, el hecho de que la empresa AT&T desarrollase la telefonía con garantías de monopolio se ha traducido en la práctica en un diseño de redes en el que tanto el tráfico local como el de larga distancia confluye en las centralitas locales y hace polémico el tema de la interconexión de competidores una vez aprobadas leyes liberalizadoras. Ambos son ejemplos de que la tecnología que se elige supone optar por valores concretos, por opciones cualitativas.

Hay que tener en cuenta también que los medios de comunicación mantienen un valor especial como portadores de valores sociales, culturales y éticos dentro de las sociedades (Humphreys 1999: 1)[38], y este valor también depende de la tecnología en la que se basan los medios para llegar a las personas. Los mismos medios de telecomunicación tienen un valor especial como re-creadores de valores sociales, culturales y éticos, y en este sentido el cambio del marco institucional regulador que ofrece la buscada convergencia es un reto. Es un reto para la *polity* porque los nuevos medios de comunicación segmentada, a diferencia de los medios de comunicación de masas, fragmentan los men-

[38] Ésta ha sido la idea predominante en el "Green Paper on the Regulatory Implications of the Convergence of Telecommunications, Audiovisual and Information Tecnologies", diciembre de 1997. ECDOC.

sajes. Esto, que es positivo para la libertad individual y para los negocios —ofertas personalizadas—, plantea el desafío de construir una comunidad política con un medio que no favorece precisamente dada su segmentación (Wolton 2000, 1992). Un ejemplo de cómo este reto se convierte en oportunidad es el que ofrecen algunos gobiernos autonómicos españoles, con capacidad de actuar como motores de esta recreación de valores sociales. Algunas comunidades autónomas se involucran en la defensa de ciertos valores, a la vez que tratan de ejercer presiones para que las compañías operen a nivel regional y favorecer a las empresas basadas en la región.