

Destinos cruzados: Cable y telecomunicaciones en los EEUU

POR JEAN-PAUL SIMON

La importación del concepto de desreglamentación desde los Estados Unidos ha hecho estragos en Europa. La liberalización de las telecomunicaciones y de la televisión por cable en este país muestra sin embargo una realidad compleja y muy distante de la europea. La Europa de los años 80 ha conocido importantes modificaciones en sus industrias audiovisuales y de telecomunicaciones. Su propia condición de servicio público, que caracterizaba hasta ahora sus actividades, ha merecido críticas, cuando no juicios más radicales. Estas críticas han alcanzado a otras actividades de interés público (agua, energía, transporte...). En los debates públicos que han acompañado estas transformaciones, el término desreglamentación ha sido invocado muy a menudo como un sortilegio, positiva o negativamente. La referencia a los Estados Unidos que lo acompañaba la mayoría de las veces no era menos mítica. Ahora bien, si intentamos precisar un poco estas cuestiones, rápidamente nos damos cuenta de que, a pesar de una ingente cantidad de textos, los de referencia escasean de forma notable. Sucede en Francia (1) pero curiosamente también en Estados Unidos donde, no obstante, los textos especializados abundan. Sin embargo, encontramos pocos análisis transversales sobre las formas de intervención del Estado americano (government) en los sectores de actividad de interés o de servicio públicos (public utilities) (2). La mayoría de las obras abarcan un solo sector o realizan comparaciones sincrónicas (3).

Desde un punto de vista metodológico, me parecía indispensable, para comprender la naturaleza de los fenómenos a los que hacía referencia ese borroso término de desreglamentación, destacar los rasgos específicos de la organización de esta rama industrial particular de los servicios públicos (4). Esta especificidad debía abordarse también desde una perspectiva histórica en la medida en que partíamos de la hipótesis de que era imposible comprender e interpretar estos fenómenos sin situarlos en el contexto histórico que había asistido al crecimiento de estas industrias y que había conducido a la instauración de un marco reglamentario sin precedentes. Por último, debíamos reconstruir estas concepciones a partir de los discursos, funciones y prácticas de los protagonistas (5).

El objetivo de este artículo es el de exponer algunos elementos de esos trabajos, centrándolos en el análisis del cable y de las telecomunicaciones norteamericanas. Se trata de resaltar las lógicas que estructuran el proceso de reforma legal. El interés de la

confrontación entre estos dos sectores es el de rastrear cómo se establece un marco legal (¿por qué reglamentar?) y cómo éste evoluciona y debe ser modificado (¿por qué desreglamentar?). Veremos así cómo evoluciones diferenciadas, e incluso opuestas (liberalización en el caso de las telecomunicaciones, desreglamentación en el cable), desembocan en resultados paradójicos (reglamentación asimétrica, crecimiento del poder de mercado y nueva reglamentación). Esta forma de presentación histórica nos permite también precisar concretamente el rol de cada uno de los actores, especialmente el rol a menudo subestimado de los tribunales y del Congreso, las otras dos ramas del Estado americano (con el Ejecutivo). El cruce de estos destinos industriales dibuja constantes sobre un fondo diversificado.

1. LA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE LAS TELECOMUNICACIONES

1.1. Turbulencias y críticas: el informe Walker al Consent Decree (1956)

En 1935, un año después de la creación por el Communications Act de una nueva comisión encargada del control de la radiodifusión y de las telecomunicaciones (las communications en inglés), la Federal Communications Commission (FCC), se confiaba a ésta la vigilancia de la principal compañía de la industria telefónica, AT&T. Por esa época, la compañía había recuperado su condición de monopolio, perdida con la expiración, en 1894, de la protección legal de la patente registrada por Alexander Graham Bell en 1876. Mientras tanto, la compañía había logrado sacar el mejor provecho del compromiso histórico suscrito por su director Theodor N. Vail con los poderes públicos de los Estados. En efecto, T. N. Vail comprendió, aleccionado por la experiencia del telégrafo y la electricidad, el interés que suponía para la compañía cuyas riendas acababa de recobrar la aceptación de un control reglamentario por parte de los Estados, a cambio de un reconocimiento y, por lo tanto, de una garantía para su monopolio. Los poderes públicos estaban atentos para evitar abusos en contra de los consumidores, mientras protegían a los accionistas (6) que aportaban el financiamiento. T. N. Vail era partidario de la reglamentación con el fin de evitar al mismo tiempo la competencia y su contrario, la explotación pública como en Europa (7). Pretendía igualmente, al optar por esta modalidad de lo que describimos (ver infra) como un sistema de regulación bipolar (comisiones/leyes antimonopolios), liberarse de la aplicación de las leyes antimonopolios y obtener la inmunidad en la medida en que su actividad ya estaba controlada por una agencia ad hoc.

Por el contrario, AT&T nunca obtendrá esta inmunidad, lo que resultará fatal para la compañía. En 1935, el Ejecutivo y el Legislativo solicitarán a Paul A. Walker, comisionado y presidente de la división telefónica de la FCC, una investigación sobre las prácticas de esta compañía. La publicación de la primera versión del informe (8), en 1938, supondrá una auténtica declaración de guerra. El informe denunciaba la incapacidad de las comisiones estatales para controlar a las compañías regionales Bell, la sobrefacturación de los equipos telefónicos por parte de la filial Western Electric y, en consecuencia, el sobreprecio para los consumidores. Reclamaba nada menos que la práctica obligatoria de licitaciones para esos materiales, el control directo por parte de la FCC de Western Electric, e incluso la estatización y la limitación de las actividades de Bell únicamente al campo de las telecomunicaciones.

Este primer cuestionamiento dejará profundas huellas, aunque sólo sea en el plano personal (9): Holmes Baldrige, uno de los abogados del equipo Walker, asumirá la responsabilidad del segundo proceso antimonopolio contra la AT&T/Western Electric, entablado en 1949. El Ministerio de Justicia iniciará una acción contra la AT&T/Western Electric con el fin de restablecer la competencia en el sector de los equipos, ya que Western Electric escapaba al control directo de las comisiones. El Ministerio pretendía separar Western Electric de AT&T y de Bell Labs y dividirla en tres compañías. Pero el Ministerio no lo conseguirá, ya que las acciones de los grupos de presión, ejercidas a través de la red de alianzas de la AT&T, harán fracasar esta tentativa. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia apoyará decididamente a la AT&T.

El proceso se saldará en 1956 con un compromiso, el Consent Decree. AT&T conservará su monopolio a cambio, sin embargo, de la prohibición de aventurarse fuera de su campo específico. Se le prohibía igualmente a Western Electric suministrar materiales distintos a los utilizados por Bell System. Este compromiso reconocía de facto el punto de vista de la compañía, según el cual al ser la reglamentación un sustituto de la competencia, una firma reglamentada no debía estar sujeta a la aplicación de estas leyes. No obstante, el compromiso provocará una airada reacción del comité antimonopolio de la Cámara que publicará un informe extremadamente crítico contra esta decisión (10).

El rastro del informe Walker reaparece en el informe Rostow de 1968, surgido de una comisión especial de reflexión sobre la política de comunicaciones, comisión formada por iniciativa del presidente Johnson. Este informe subrayaba también que sería conveniente separar Bell de Western Electric. Señalaba que el monopolio de los equipos no era probablemente la solución económica óptima. Por otra parte, preconizaba la apertura del mercado de los satélites, lo que será el punto de partida de la política de Open Skies, fundamental para el desarrollo de las redes del cable. Por último, tomaba partido a favor de que el Ministerio de Justicia y los tribunales aplicasen las leyes antimonopolios a la AT&T.

1.2. De un proceso a otro: hacia el desmantelamiento

En los años siguientes, el ambiente empezará a cambiar, las críticas formuladas contra el monopolio ganarán en amplitud e intensidad. Sin embargo, al comienzo de los años 70 nada estaba decidido todavía. La AT&T pasará, no obstante, de un apoyo benevolente, o al menos neutral, por parte de la mayoría de los actores a una oposición casi unánime en contra de la gigantesca organización. Con ocasión del tercer proceso antimonopolio, asistiremos a la descomposición, en menos de diez años, de la potente coalición (Congreso, FCC, comisiones de los Estados, compañías telefónicas supuestamente independientes, sindicatos) que la sustentaba.

En efecto, en noviembre de 1974, el Ministerio de Justicia entablará un nuevo proceso contra la AT&T/Western Electric y Bell Labs por violación de las leyes antimonopolios. Una vez más, se hablará de separar la AT&T de Western Electric. Se acusó al holding de monopolizar los productos y servicios de las telecomunicaciones. Los cargos eran precisos y numerosos: negar interconexiones, precios abusivos, tácticas dilatorias, acusaciones de mala fe ante las instancias reglamentarias. Unos cargos que el sistema reglamentario norteamericano toma muy en serio. Así empezaba un gigantesco proceso contra la compañía más grande del mundo.

A pesar de su poder, la organización y la estructura de la empresa resultarían desfasadas. Ni la dirección ni los empleados entendieron por qué una compañía que había hecho tanto por

los Estados Unidos, una compañía que actuaba más por motivaciones casi gubernamentales que financieras, era atacada de aquella manera. Traumatizada, su reacción no fue realista. En lugar de adaptarse de forma pragmática a una competencia abierta, en un mercado que hubiera seguido dominando con facilidad, la compañía prefirió contraatacar e intentar aniquilar cualquier veleidad competitiva. Esta actitud contrastaba con la de la IBM quien, sometida a un proceso antimonopolio desde 1969, sabrá desligarse a tiempo de las filiales (Service Bureau) afectadas. Al punto que, en 1982, la situación en la informática había variado de tal manera que el caso fue archivado por falta de pruebas.

John de Butt, principal dirigente de la AT&T desde 1972, entablará una cruzada para extirpar la herejía de la libre competencia. Esto desembocará, dos años después del comienzo de la campaña antimonopolio, y a consecuencia de una feroz acción de los grupos de presión, en la presentación de un proyecto de ley: el Consumer Communications Reform Act (CCRA). Este proyecto, inmediatamente bautizado de forma irónica por sus enemigos como el Bell Bill, proponía simplemente volver a los felices días de antaño del statu quo ex ante y suprimir toda competencia. La duplicación de los equipos existentes para las transmisiones debía prohibirse. La reglamentación de los equipos de los usuarios debía transferirse únicamente a las comisiones de los Estados: el objetivo era, en el mejor de los casos, conseguir la prohibición de la competencia por parte de dichos Estados; en el peor, frenar la rápida formación de un mercado nacional mediante este recurso de la aprobación Estado por Estado. En el colmo de la audacia -o de la inconsciencia-, el proyecto exigía otra vez la inmunidad con respecto a las leyes antimonopolios.

La AT&T consiguió arrastrar en esta iniciativa a la United States Independent Telephone Association (USITA, que representaba a las compañías independientes), a representantes de la asociación de teléfonos rurales y al principal sindicato (Communications Workers of America: CWA). Esta iniciativa resultará contraproducente, por no decir catastrófica, para la compañía. Tendrá resultados opuestos a los deseados. Al llamar la atención sobre una reforma de la ley de 1934, la AT&T abrió, sin proponérselo, la puerta para proyectos de ley más radicales, aunque a favor de la libre competencia. En 1978, Lionel Van Deerlin, representante demócrata por California y presidente del subcomité de comunicaciones de la Cámara, introducirá un proyecto para reformar la ley desde un enfoque muy favorable a la libre competencia. No triunfará, pero conseguirá detener el Bell Bill. Como resultado de los cambios ocurridos en el entorno político de Bell después de las presiones del lobby a favor del Bell Bill, a la compañía todavía le quedaba el poder suficiente para oponerse a otro proyecto de ley, como el de Van Deerlin, pero ya le era imposible conseguir que se aprobara una nueva iniciativa legislativa. Dicho de otra manera, el Congreso ya no estaba dispuesto a adoptar leyes que limitasen la competencia.

Otros efectos nefastos: su iniciativa contribuirá a la estructuración de sus competidores en el seno del Ad Hoc Committee for Competitive Telecom, a la intensificación de las presiones del lobby de los fabricantes de equipos (North American Telecommunications Association) y de informática (Computer and Business Equipment Manufacturers' Association). De un modo más general, tanto para los grandes usuarios como para los principales proveedores, palidecía la imagen de Bell como compañía a la vanguardia del progreso científico y tecnológico. Ahora la consideraban retrasada tecnológicamente, reticente para admitir sus propias necesidades, arrogante y paternalista. Concretamente, le será reprochado el haber retrasado en al menos diez años (después de los haces hertzianos) la difusión de la radiotelefonía celular. La coalición inicial va a desmoronarse, la solidaridad se debilitará.

Cuando, en 1978, se asigna este proceso al juez del distrito federal de Washington (D. C.), Harold H. Greene, éste se esforzará por acelerar los trámites ante la estrategia dilatoria de la AT&T. Su objetivo era probar que, a pesar de la complejidad y magnitud del proceso, la justicia podía resolverlo en un plazo razonable. Su presentación particularmente tajante del asunto auguraba un mal resultado para la AT&T: “los testimonios y pruebas documentales presentados por el Gobierno han demostrado que las compañías Bell han violado la ley antimonopolio varias veces durante un prolongado período de tiempo” (11). En un país con separación de poderes, unas conclusiones tan rotundas eran difícilmente soslayables, incluso para la compañía más grande del mundo.

Perder este proceso podía suponer la quiebra de la AT&T. En efecto, la ley antimonopolio prevé que en caso de condena de una compañía como resultado de un juicio antimonopolio entablado por los poderes públicos, las compañías privadas comprometidas en procesos similares tienen el derecho de reclamar una indemnización tres veces superior a la que hubieran podido aspirar después de una resolución individual favorable (treble damage). En 1981, MCI, Litton, Southern Pacific habían emprendido tales acciones. Así, MCI hubiese podido cobrar ¡hasta 3.000 millones de dólares en concepto de daños y perjuicios y Litton 267 millones!

Además, en caso de perder el juicio, AT&T temía que se le impusiera la separación vertical entre sus filiales de investigación y desarrollo (Bell Labs), su rama de fabricación (Western Electric) y sus negocios de larga distancia. Así hubiese perdido su capacidad para competir con IBM, Xerox, etc. Charles Brown, su nuevo dirigente, prefirió entonces negociar directamente con William F. Baxter, el responsable en el Ministerio de Justicia (12) en diciembre de 1981. El 8 de enero de 1982, el Ministerio de Justicia y la AT&T anunciaron un acuerdo que reemplazaba el compromiso de 1956, de ahí su nombre: Modified Final Judgment (MFJ). Después de algunas discusiones sobre los procedimientos, el borrador del reglamento será aprobado, con modificaciones, por el juez Greene en julio de 1983. El Tribunal Supremo confirmará el fallo el 12 de diciembre de 1983, autorizando el desmantelamiento a partir del primer día del año siguiente. La idea básica de este nuevo compromiso era sencilla: las actividades monopolistas debían quedar separadas de las actividades competitivas. Se repetía el principio de la separación estructural de 1956, así como el de la creación de filiales especializadas enunciado en Computer II. La AT&T mantenía las comunicaciones de larga distancia, su rama de fabricación y sus laboratorios. Se separaba de sus 22 compañías de explotación locales que estaban agrupadas en el seno de 7 holdings regionales: las Regional Bell Holding Companies (RBOCS). Estas compañías locales conservaban sus monopolios. Permanecían sometidas al control de las comisiones estatales (13).

1.3. El papel político de los tribunales

Así pues, constatamos que una de las decisiones más importantes en la historia de la industria norteamericana fue tomada por el poder judicial, en el marco de una política antimonopolio, y además por un juez perteneciente al primer nivel de las jurisdicciones federales (14). Esta iniciativa es muy representativa del papel fundamentalmente político del poder judicial norteamericano en el marco de la separación y del equilibrio entre los poderes (legislativo/político/judicial) que caracteriza el sistema político americano. En este complejo juego de poderes y contrapoderes (check and balance), “el deber primordial de los tribunales

federales es el de proteger los derechos constitucionales y otros derechos legales, si fuera necesario en contra de la voluntad de la mayoría” (15), afirma tajantemente H. Greene. En materia reglamentaria, ésto se traduce en una oscilación característica entre la regulación mediante la intervención de entidades a las cuales el Congreso confiere un mandato específico (las agencias llamadas independientes) y la regulación mediante la aplicación de las leyes antimonopolios. Es por esta razón que podemos calificar al sistema de regulación (16) estadounidense de bipolar (judicial/reglamentario o tribunales/comisiones). Este papel de verdaderos creadores de las políticas públicas resulta particularmente evidente en las telecomunicaciones. Además de la sentencia que consagraba el desmantelamiento, los tribunales desempeñan desde los años 50 un papel decisivo en la liberalización de los mercados de las telecomunicaciones (equipos y comunicaciones de larga distancia). En 1956, el Tribunal de Apelación de Washington (D. C.) dictaminaba después de un proceso de ocho años, entablado por la firma Hush-a-Phone, que los usuarios del teléfono tenían el derecho de elegir los equipos (customer premises equipment: cpe) mientras éstos no supusieran una amenaza técnica para la red pública. Se reconoció así por primera vez el derecho de los consumidores de utilizar -dentro de ciertos límites- equipos afines que no fuesen suministrados exclusivamente por la AT&T (17). En su sentencia, el Tribunal denunciaba el comportamiento de la AT&T en los siguientes términos: “obstrucción injustificada al derecho del abonado telefónico para hacer un uso razonable de su terminal en formas que resultan beneficiosas para lo privado sin detrimento de lo público” (18). De la misma forma, en 1977, la sentencia Execunet del Tribunal de Apelación de Washington (D. C.) autorizaba a Microwave Communications Inc. (MCI), una joven compañía (19) de telecomunicaciones especializada en el suministro de conexiones avanzadas, a explotar un nuevo servicio Execunet, el cual se parecía sospechosamente a las comunicaciones de larga distancia (20). Estas sentencias supusieron el fin de las últimas barreras que impedían la entrada de nuevos competidores en este terreno. Señalaban que, a priori, la competencia era buena; ahora, AT&T debía justificar su monopolio. La situación se había invertido.

1.4. La FCC: una progresiva conversión hacia la liberalización

Mientras tanto, la FCC también había iniciado su mutación ya que, a comienzos de los años 50, la agencia era poco favorable a la competencia, lo que había supuesto la invalidación por los tribunales de las dos decisiones anteriormente citadas. Sin embargo, desde 1959 empezó a flexibilizar su posición con Above 890, que autorizaba la construcción de redes privadas que utilizaran frecuencias hertzianas por encima de los 890 megahercios (21). Consideraba que el número de frecuencias era suficiente. Esta decisión permitirá a la compañía MCI postularse, en 1963, para la explotación de una conexión privada mediante haces hertzianos entre las ciudades de Chicago y San Luis (22). La autorización, obtenida en 1969, no hará sino provocar una avalancha de solicitudes de autorizaciones para servicios similares (1.700 solicitudes). En consecuencia, en 1971, FCC definirá una política global para el acceso a este sector (Specialized Common Carrier), autorizando la competencia. La publicación de los resultados de la primera investigación informática (First Computer Inquiry), en 1971, confirmaba la orientación de la agencia hacia la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. El proceso culminará con los resultados de la segunda investigación informática (Computer II Decision: 1980) que eliminaba totalmente las reglamentaciones en el mercado de los equipos (después del acceso, los precios) y en las redes de valor añadido que, de paso, definía. Computer II aparece entonces como el punto de inflexión en la

conversión progresiva de la FCC a la desreglamentación de los mercados. La FCC abrió el mercado de los satélites en 1972 (Domestic Satellite Services: política llamada Open Skies). Había autorizado desde 1973 a la compañía Packet Communications Inc. a ofrecer una red de conmutación de paquetes informáticos, liberalizando la entrada en las redes de valor añadido en 1976 (Resale and Shared Use).

Computer II terminaba y unificaba las decisiones y tentativas anteriores. Al abrir el mercado de los equipos, la FCC gozaba de un derecho de preferencia sobre las comisiones de los Estados, los cuales ya no podían fijar los precios de éstos. Para evitar una fijación global (bundled) de los precios de las transferencias de un tipo de servicio a otro, la FCC exigía a las compañías de transmisión una separación, llamada estructural, entre la contabilidad de las actividades reglamentadas y la de las que no lo estaban. En el caso de la AT&T, la obligación resultó particularmente severa (separación llamada máxima), ya que tuvo que crear una nueva filial, AT&T Information Systems, con el fin de que los usuarios de las actividades reglamentadas no tuvieran que asumir los costes de las que no lo estaban (el problema de las transferencias financieras: cross-subsidization).

Con su última "investigación informática", Computer III (23), la FCC perseguía también la resolución de dos cuestiones complementarias: las modalidades de control de la separación entre los productos y servicios reglamentados y los otros, y las condiciones de acceso a las actividades no reglamentadas por parte de las compañías bajo control. Sin embargo, en junio de 1990, el Tribunal de Apelación federal de San Francisco invalidará una parte de las decisiones de Computer III por "arbitrarias y caprichosas" con respecto a las competencias de los Estados. El entramado reglamentario elaborado desde hacía más de cuatro años se derrumbaba para volver, en principio, al régimen anterior (Computer II), no sin dificultades para aplicarlo (24). Ya en 1986, la sentencia Louisiana del Tribunal Supremo había limitado netamente la omnipresencia y la tendencia histórica, casi nunca interrumpida desde 1934, de la FCC a ejercer el derecho de preferencia.

Estas turbulencias reglamentarias, a finales de los años 80, señalan claramente la erosión del prestigio de la FCC. Por el contrario, los tribunales vieron cómo se reforzaba su papel, hasta el punto de que el juez H. Greene aparecía, con razón o sin ella, como uno de los principales responsables de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones. Otra consecuencia del desmantelamiento de 1982 fue que las comisiones de los Estados (las public utility commissions: pucs) tendieron cada vez más a servir como laboratorios para la reforma reglamentaria en detrimento de la FCC, la cual ahora no podrá garantizar la coherencia del conjunto de las decisiones reglamentarias. Además, con el debilitamiento de una de las partes y el nuevo rol asumido por la otra, los conflictos de competencias se intensificaron con creces. Por último, la actitud de los presidentes (25) de la FCC durante la administración Reagan les acarrearán represalias por parte de un Congreso dominado por los demócratas. Este auténtico acoso a la FCC llevó a H. M. Shooshan y a E. G. Krasnow a formular la siguiente conclusión: "en asuntos importantes de telecomunicaciones, tenemos ahora que contar con 535 comisionarios sin siquiera tener cinco" (26) .

1.5. Liberalismo, desregulación, desreglamentación

Observamos hasta qué punto esta complejidad norteamericana se aleja de la supuesta ausencia de reglamentaciones en Estados Unidos. Limitándonos al solo campo de las telecomunicaciones, podemos formular tres observaciones. Primera observación: liberalización no es sinónimo de desreglamentación. Si tomamos el término

desreglamentación sólo en el sentido de una disminución de las obligaciones reglamentarias, más vale hablar de reforma reglamentaria o de flexibilización. En efecto, a partir del momento en que cualquier modificación reglamentaria no supone la supresión total del conjunto de las sujeciones reglamentarias y la desaparición de la instancia responsable (como ocurrió en el caso de la aviación civil, la Civil Aeronautics Board que desapareció en 1984), se trata más bien de una nueva reglamentación que de una desreglamentación en sensu stricto. La disminución de las obligaciones reglamentarias no significa la ausencia de control, especialmente en el caso de la compañía que detenta la posición dominante en ese sector. En otras palabras, como consecuencia de este proceso la AT&T seguía siendo la única interstate common carrier reglamentada. La reglamentación se vuelve entonces asimétrica. La FCC continuará con su unificación de las reglamentaciones en el marco de los Competitive Common Carrier Proceedings (I, II, III, IV), abordando precisamente este problema de la dominación de una firma sobre un mercado que debería quedar abierto, lo que supone la imposición de barreras a la compañía dominante. De ahí la extraña noción de competencia reglamentada (regulated competition), enunciada para caracterizar la actual situación. En la práctica, después de estas decisiones, las non-dominant carriers dejan de estar reglamentadas (acceso, precios, porcentajes de devolución) por las comisiones de los Estados, y también por la FCC en lo que respecta a las condiciones de acceso para las compañías de larga distancia.

Segunda observación: desreglamentar o reglamentar de nuevo no es desregular. La sustitución de la public utility regulation por las leyes antimonopolios es también una forma de regulación. Más que una disminución de la iniciativa del Estado es un cambio en la técnica de vigilancia, incluso si esta regulación por las leyes antimonopolios equivale a una forma menos sistemática e invasora que la otra. En contrapartida, es mucho más brutal, como lo indica el desmantelamiento de la compañía más grande del mundo.

Tercera observación: es muy delicado precisar con exactitud el papel desempeñado por los diferentes factores que contribuyeron a la liberalización o al desmantelamiento. Por ejemplo, los economistas defienden el rol estructural de la demanda (27). Al intentar equipar todo el territorio con teléfonos, lo que se logrará es una separación aún más neta entre los dos submercados de las telecomunicaciones, los hogares y las empresas (28). Los politólogos invocan el papel normal de las instancias gubernamentales, aunque reconozcan, como M. Derthick y P. J. Quirk (29), que la situación de las telecomunicaciones -al no existir una ley- contrasta con los ejemplos de desreglamentación culminados en razón de la complejidad, la ambigüedad y el carácter esotérico del sector. Constatan, lamentándolo, que a pesar de todo los tribunales y la FCC tomaron decisiones sobre políticas públicas drásticas a partir de mandatos vagos e imprecisos. Los juristas abogan con mayor soltura por el rol convergente de los tribunales y de la FCC (en calidad de agencia casi judicial). Todo ésto nos lleva a resaltar una convergencia histórica excepcional entre varios factores que, directa o indirectamente, contribuyeron a la liberalización progresiva de los mercados y a la flexibilización del marco reglamentario. El tránsito de una de las actividades más reglamentadas en los Estados Unidos (y sin duda en los países de la OCDE) al libre juego de las fuerzas del mercado es cualquier cosa menos un asunto sencillo y, por lo tanto, no es de ninguna manera sinónimo de desaparición de esa reglamentación.

En el plano político, la tendencia hacia la reforma reglamentaria es muy anterior a los años Reagan y, además, los demócratas desempeñarán un papel determinante. Desde el final de los años 60, para sustentar su oposición a los big business, los demócratas también utilizarán, y con creces, las muy exitosas teorías críticas sobre la reglamentación. Compartían

con los movimientos de consumidores y los sindicatos la idea de que la reglamentación era más un privilegio exorbitante concedido a las industrias reglamentadas que una medida eficaz de control de la industria en beneficio de los intereses de la mayoría. La unión con los movimientos de consumidores será particularmente clara en el caso de la desreglamentación aérea. Es esta capacidad política de adelantarse a las reivindicaciones populares rebajando los precios del transporte aéreo (por tanto, de democratización), de liquidar un cártel subvencionado por el Estado Federal y que ningún experto serio podía ya defender, lo que convencerá al senador Kennedy.

La desreglamentación en versión demócrata supondrá un combate contra los abusos de las grandes compañías en nombre de los consumidores y usuarios, utilizando las fuerzas del mercado para acabar con los abusos cometidos por estas compañías desde su posición dominante. En este contexto, el restablecimiento de la competencia también debía contribuir a la aparición de pequeñas compañías innovadoras y acelerar la difusión de las nuevas tecnologías que la reglamentación había entorpecido (30). Como veremos, esta preocupación por impulsar nuevos servicios también estará presente en las intervenciones con respecto a la industria del cable.

2. LA INDUSTRIA DEL CABLE: DEL NACIMIENTO AL PODER DE MERCADO (31)

El nacimiento del primer sistema comunitario de antenas (Community Antenna Television: CATV) se remonta al final de los años 50. Más de 40 años después, lo que se ha convertido en la televisión por cable (Cable TV) comunica a más de 56 millones de abonados (el 60 por ciento de los hogares que tienen televisor) al servicio llamado de base, a través de más de 10.700 redes cableadas (Cable Systems) (32). Sin embargo, habrá que esperar hasta los años 70 para que el cable dé un gran salto hacia adelante y abandone las zonas rurales. Hicieron falta veinte años para que las redes de cable fueran algo más que antenas comunitarias y se plantearan, con el fin de conquistar los grandes mercados televisivos, urbanos y suburbanos, la incorporación de nuevos servicios locales mediante la conducción de las señales de otras televisiones locales, pero alejadas del lugar de difusión (distant signals).

Al final de los años 70, la industria experimentará un rápido crecimiento. Lo que posibilitó este crecimiento fue el desarrollo de tecnologías de distribución específicas para la transmisión de programas de televisión a las redes de cable locales: sistemas de transmisión terrestre por medio de haces hertzianos y satélites domésticos. Por otra parte y sobre todo - en la medida en que estos sistemas técnicos sólo proporcionaban las condiciones necesarias para la expansión-, gracias a las decisiones legislativas, reglamentarias y judiciales. Fueron estas decisiones las que, poco a poco, permitieron a las redes de cable no solamente ofrecer las retransmisiones de canales (locales o alejados), sino también una extensa gama de programas concebidos para el cable (cable network o cablecasting) (33), y especialmente las cadenas de pago (pay or premium channels) libres de publicidad. En efecto, la historia del cable, que abarca un período relativamente corto, ofrece un compendio sobre la evolución de la actitud de los poderes responsables de la reglamentación y, antes que nada, de la FCC. Como indica H. Geller: "el plan regulador de la Comisión para el cable pasó por las siguientes etapas: ausencia de regulación en los años 50; regulación de sistemas de cables con microondas a principios de los años 60; regulación de toda la televisión por cable a finales de los años 60; plan federal para el cable en 1972; eliminación de este plan y desregulación sustancial a finales de los 70 y los 80" (34). Sin embargo, a diferencia de las

telecomunicaciones, este sector conocerá varias modificaciones legislativas, algunas de ellas contradictorias, en un período muy corto. Además, el Ejecutivo intentará también desempeñar un papel más importante que en otros sectores de las comunicaciones.

2.1. La FCC, desde la indiferencia hasta la liberalización de los mercados

Tomando en cuenta su carácter artesanal e improvisado, su aspecto privado (antena colectiva), la industria se desarrollará en medio de una indiferencia general. Sin embargo, en 1956, un grupo de radiodifusores, preocupados por el crecimiento no controlado de este potencial competidor, apelará a la FCC y le pedirá una regulación. La comisión se negará a ello. Iniciará una investigación, donde se concluirá que la sección 325 del Communications Act de 1934 no ofrecía ninguna protección legal a los radiodifusores con relación a la retransmisión por terceros de sus señales. Su decisión *Frontier Broadcasting Co. v. Collier* (llamada *Frontier Broadcasting*, 1958) señalará su falta de jurisdicción sobre el cable. Esta primera decisión será confirmada por una segunda, *CATV and Repeater Services*, en 1959, mediante la cual rechazaba cualquier autoridad en ausencia de bases legales. De hecho, la FCC sólo disponía de un mandato legislativo inadecuado y, además, particularmente indefinido. Después de su fracaso ante la FCC, los radiodifusores se dirigieron al Congreso para obtener una modificación de la ley de 1934, y también a los tribunales. Los resultados no serán mucho más favorables. Sin embargo, esta presión de los radiodifusores, que no cejarán en su empeño, contribuirá a la inclusión de lo que ya era un problema en la agenda de la FCC.

La FCC estimará que las repeticiones de señales mediante haces hercianos hacían correr el riesgo de desestabilizar al mercado de las emisoras locales (35). Así prohibirá (*Carter Mountain Transmission Corp.*), en 1962, esta forma de transmisión de señales hercianas a las antenas comunitarias, a menos que el empresario local aceptase retransmitir la totalidad de las emisoras presentes en el lugar: es el principio de las reglas de obligación de conducción llamadas *must-carry*. El empresario debía, además, aceptar la transmisión de los programas que las emisoras locales de televisión emitieran simultáneamente : el principio de las reglas de exclusividad (*syndicated exclusivity* o *syndex*). Después la FCC generalizará estas reglas de retransmisión de las televisiones locales y de la no duplicación de sus programas.

Cuando la industria del cable inicia su acometida contra los mercados urbanos (36) y suburbanos, los radiodifusores gozaban de una protección nada desdeñable (37). A partir del momento en que la industria del cable empezó a arremeter contra los principales mercados de la televisión, las zonas urbanas y suburbanas, el servicio prestado por el cable cambiaba de estatuto (y de alcance). En efecto, al principio sólo se trataba de llevar las emisiones de las redes a las ciudades pequeñas y a las zonas rurales. Después, al contrario, había que implantar emisoras de televisión independientes (las superemisoras) en los mercados que proporcionaban a la televisión lo esencial de sus recursos publicitarios. En este terreno, la decisión fundamental de la FCC (*Open Skies* de 1972), que contribuirá al despegue efectivo del cable, no apuntaba hacia ese sector, sino a la liberalización del mercado de los satélites (38). Elemento fundamental para los futuros canales por cable: no existía ningún reglamento al respecto. Sólo se controlaba al distribuidor (el empresario local). Desde el momento en que estos canales no afectaban directamente al telespectador, sus actividades (programación, emisión, alquiler de satélites) dependían únicamente del derecho comercial.

En el terreno del cable, sin embargo, la FCC se esforzará por abordar el problema en su

totalidad e iniciará una primera investigación, en 1968. Habrá otras antes de llegar a una unificación de criterios mediante el Cable Television Report and Order de 1972 (o Cable Television Decision). Esta decisión iba a señalar el apogeo de la reglamentación y sellar la aparente victoria de los radiodifusores. Se trataba también de un compromiso, más bien conservador (favorable a los intereses establecidos), entre las diferentes -aunque desiguales- fuerzas en liza: los radiodifusores, los dueños de los derechos (syndicated film producers), la industria del cable y los grupos de presión (citizen group y think tanks).

El objetivo de la industria de la televisión estaba claro: proteger su base económica, sobre todo en los mercados pequeños donde la situación económica no era nada brillante. Por lo tanto, buscaba restringir el crecimiento del cable y hacer obligatoria la conducción de las señales locales. Los dueños de los derechos, por su parte, buscaban obtener la sujeción del cable a las disposiciones legales vigentes en materia de derechos y, en consecuencia, asegurarse la protección de todos sus derechos exclusivos, incluso si admitían, pero sólo en el caso de los mercados menores, el sistema global de reglamento (autorización obligatoria: compulsory license) solicitado por la industria del cable. Pero, al comienzo de las negociaciones, en 1968, el Tribunal Supremo, ante la sorpresa general (y el disgusto de la FCC), dictaminará que el Copyright Act de 1909 no era aplicable al cable (39).

La industria del cable, por el contrario, intentaba conseguir, en el mejor de los casos, la libre disposición de las señales de televisión, y en el peor, un sistema de reglamento global para los derechos. Los representantes de los consumidores, deslumbrados por las promesas de la televisión sin límites que habían sido popularizadas en un célebre artículo (40), pretendían conseguir, por primera vez, el acceso libre y democrático de todos y cada uno a la televisión. Los economistas preconizaban una liberalización, tanto en este terreno como en otros sectores de las comunicaciones. El departamento antimonopolio del Ministerio de Justicia, que deseaba asistir al final de la escasez de frecuencias y al comienzo de la competencia en la televisión, se sumó a esta postura.

El contexto político global también ejercía su influencia. La nueva Administración Nixon era, a priori, claramente menos favorable a la televisión que la del anterior presidente, L. B. Johnson, que tenía intereses personales en la televisión. El presidente Nixon tendía a considerar que los medios de comunicación en general, y la televisión en particular, estaban controlados por los demócratas. Dean Burch, presidente de la FCC desde finales de 1969, pretendía antes que nada romper la situación de relativo estancamiento y obtener un compromiso forzando una negociación entre los protagonistas. Por culpa de la decidida oposición de los radiodifusores, muy influyentes en el Congreso, no logrará concretar ese compromiso. Tendrá que conseguir el apoyo de un nuevo actor, Clay T. Whitehead, director del Office of Telecommunications Policy (OTP). Este organismo, creado en 1970 por la Administración Nixon, era el encargado, en el seno del Gobierno, de la reflexión estratégica sobre las políticas de comunicación. Esta entidad ya estudiaba soluciones a largo plazo para el cable (41). C. T. Whitehead logrará que se firme en noviembre de 1971, por los representantes de los tres protagonistas (National Association of Broadcasters: NAB; Motion Picture Association of America: MPAA; National Cable Television Association: NCTA), un acuerdo sobre los puntos en litigio de la exclusividad de los derechos y de la obligatoriedad de la conducción. Este consenso de 1971 no estaba exento de cinismo, sobre todo por parte de la industria del cable que estaba dispuesta a prometerlo todo para luego retractarse. De ahí la reputación que se ganará: "promise anything... renege after".

Existían dos posibilidades: o bien su industria no lograba despegar y, en este caso, los

responsables obtendrían fácilmente una revisión a la baja de tales obligaciones; o bien, por el contrario, el sector crecía y, por lo tanto, podría sacar partido a su éxito público y denunciar las trabas como inútiles e injustas. Este será un elemento central de la estrategia pública de la industria: docilidad y buena voluntad aparentes, pero constancia en la no aplicación. Esta actitud contrasta notablemente con la rigidez de la gigantesca AT&T que, partiendo de una relación de fuerzas mucho más favorable, no sabrá soltar suficiente lastre para adecuar sus posiciones con sus objetivos.

La industria del cable jugará a la perfección este juego de engaños durante el período, llamado Blue Sky (o sea, castillos en el aire), de atribución de concesiones en las grandes ciudades, período que empieza con el despegue efectivo de la industria (a finales de los años 70). Durante éste, las municipalidades aprovechan su posición de fuerza, debida a su autoridad para otorgar concesiones, para exigir de todo a los empresarios: antes que nada, que asuman de forma más o menos directa otras cargas municipales no cubiertas (por ejemplo, piscinas, estadios, etc.), sabiendo muy bien que al final no lo obtendrían. Los aspirantes a una concesión prometían también cualquier cosa, igualmente sin la intención de cumplirlo. Extraña situación de double bind, ya que los cargos electos difícilmente podían adoptar, de cara a sus electores, un bajo perfil frente a la ideología imperante de la ciudad cableada, y además, en un contexto de restricciones presupuestarias sobre un telón de fondo de degradación de las infraestructuras urbanas. Por su parte, los representantes de las compañías no podían correr el riesgo de perder uno de esos prometedores mercados urbanos.

La ley de 1984 pondrá punto final a este juego. Aquí también, esta duplicidad con relación a los poderes locales es una buena muestra de la actitud global de la industria del cable con respecto a la definición de las políticas públicas. En otros términos, esta actitud contrasta claramente, en lo que respecta al interés público, no sólo con la implicación de las compañías telefónicas, sino también, aunque en menor grado, con el compromiso de los radiodifusores de contribuir al debate público. En estos dos casos, los actores se consideran como delegados en una misión de servicio público: universal service, en el caso de las compañías telefónicas, public trustee en el de las redes de televisión. Los empresarios de las redes del cable sólo se consideran como distribuidores comerciales de programas sin ninguna obligación especial.

2.2. Siempre los tribunales

Tomando en cuenta las vagas competencias iniciales de la FCC, el tiempo necesario para asumir plenamente su jurisdicción y su propia voluntad de intervenir siempre para proteger la televisión, durante más de veinte años, era inevitable que se recurriese a los tribunales en numerosas ocasiones y a diferentes niveles. Sin embargo, durante los primeros veinte años, lo que se discutió antes que nada fueron los límites del poder de la FCC. En la mayoría de los casos, los tribunales apoyaron a la FCC. Así, en 1965, el Tribunal Supremo, al negarse a examinar el asunto Carter, confirmará de hecho que la FCC tenía el derecho de exigir, en contrapartida por la repetición de señales por medio de haces hertzianos, la conducción de canales locales y la no duplicación.

Otras dos sentencias de esta misma instancia sentarán la jurisprudencia necesaria para el ejercicio de la autoridad de la FCC. La primera, en 1968, *US vs. Southwestern Cable Co.*, señalaba que esta nueva competencia podía considerarse como razonablemente auxiliar (reasonably ancillary) de la reglamentación televisiva. La segunda, en 1972, *US vs. Midwest*

Video Corp., autorizaba a la FCC para exigir programas originales en las redes de cable (cablecasting). En ambos casos, se trataba siempre de proteger a las emisoras locales, aunque también existía el deseo de impulsar la producción de una oferta televisiva diversificada, incluso al nivel local.

En la puesta en marcha del sistema de reglamentación federal/estatal-local, el otro polo también buscaba el reconocimiento de sus prerrogativas. A las ciudades y autoridades competentes les resultó mucho más difícil obtener este reconocimiento por parte de los tribunales. Los empresarios, por cierto, se esforzaron para que ese poder se redujera aún más. De este modo, rebatieron a las municipalidades su derecho para otorgar concesiones exclusivas. Además, sustentándose en la protección brindada por la Primera Enmienda, cuestionaban no solamente esta exclusividad (Preferred) (42), sino también la casi totalidad de las disposiciones de la ley de 1984: canales abiertos (Group W. Cable), derechos de concesión (Erie Telecom), normas técnicas (Century), renovación de concesiones (Group W.). Con la misma base, las reglas de la FCC de 1965 (conducción obligatoria) serán discutidas (Quincy), luego modificadas (1987) y finalmente, anuladas a raíz de una decisión del Tribunal Supremo (1988). Esta jugada ya se había intentado durante la primera fase de la desreglamentación del cable. En 1977, el tribunal de Washington (D. C., Circuit) estimó (Home Box Office vs. FCC) que las reglas llamadas anti-siphoning, las cuales limitaban el número semanal de retransmisiones deportivas y de películas, invadían los derechos amparados por la Primera Enmienda. Semejante decisión confería al cable un estatuto particular, entre el de la televisión y el de la prensa, pero tirando más hacia este último (43). Sin embargo, las autoridades competentes habían perdido el derecho de aplicar las leyes locales sobre los contenidos retransmitidos.

2.3. El papel del Congreso: favorecer el desarrollo de una industria

En este contexto, las decisiones del Congreso eran claves, puesto que tanto la FCC como los tribunales habían vacilado durante mucho tiempo en la concesión de derechos a las nuevas tecnologías (no sólo al cable, sino también al videotex y al uso doméstico del vídeo). La comisión esperaba, también en este caso, las instrucciones del Congreso. Como señalaba un juez, a falta de disposiciones legales recientes (el Copyright Act databa de 1909), regular se convertía en un asunto delicado: "...no es nuestro cometido aplicar leyes que aún no han sido promulgadas" (44). La presión de los tribunales, por lo tanto, impulsaba al Congreso a implicarse inmediatamente, dada la inconsistencia del mandato de la FCC con relación al cable. A partir del momento en que la FCC intentaba que se reconociera su competencia, incluso por el poder judicial, se encontraba, naturalmente, a la espera de consignas más precisas por parte de un Congreso que definía y controlaba su actividad.

La segunda tiene que ver con el peso histórico del lobby de la televisión. Durante las negociaciones de 1971, su presión sobre el Congreso será especialmente intensa. Temiendo que la influencia de los radiodifusores obstaculizase sus proposiciones, D. Burch, presidente de la FCC, se alió con el Ejecutivo, lo que le supondrá a C. T. Whitehead un fuego cruzado de críticas por haber intentado modificar, a expensas del Legislativo, el equilibrio del control. Por otra parte, como ya hemos visto, la desreglamentación estaba a la orden del día en el Congreso desde la implicación del senador Kennedy en la desreglamentación aérea. La FCC había pasado desde una posición moderadamente desreguladora bajo su presidente R. E. Wiley, en una Administración republicana, a una actitud favorable a la desreglamentación

bajo C. Ferris, en el marco de las iniciativas de la Administración Carter. En este contexto, el fracaso de la tentativa de actualización de la ley de 1934 contribuyó a crear un sentimiento de ineficacia y de insatisfacción en el seno del Congreso. Al mismo tiempo, el trabajo preparatorio, a lo largo de cuatro años (1976-1980), que había implicado esta tentativa de L. Van Deerlin, proporcionaba también algunos elementos para un retoque más limitado de la ley de 1934. Si resultó imposible lograr un compromiso satisfactorio para el conjunto de los actores de la comunicación (desde las compañías telefónicas a las de radio), con intereses demasiado divergentes, la tarea no parecía imposible en el caso del cable. Además, a diferencia de la complejidad de las telecomunicaciones, los objetivos de las políticas públicas para el cable estaban bien definidos: promover el localismo (autoexpresión local) y la diversidad del mercado de las ideas. Los encontraremos en el Cable Communications Policy Act de 1984. Esta ley desreglamentaba totalmente las tarifas, con la salvedad de una cláusula nada severa sobre competencia efectiva (45).

La industria del cable ya había ganado la batalla por los derechos audiovisuales con la instauración del reglamento global (compulsory license) mediante el Copyright Act de 1976 (46). Era la contrapartida por las normas que obligaban a transmitir los canales presentes en cada zona (must-carry rules). En efecto, a partir del momento en que las redes debían retransmitir estos canales, era delicado imponerles además el reglamento sobre los derechos de programas que no habían escogido. Esta fórmula de compromiso también ofrecía la ventaja de reducir los costes de transacción al estudiar cada caso individualmente. Se trataba claramente, desde el punto de vista del Congreso, de crear las condiciones favorables para la eclosión de una joven industria, facilitándole el acceso a los programas por cantidades poco elevadas. Un objetivo que no podía sino lograrse (47). El entorno reglamentario era ya rotundamente favorable. En cuarenta años, la industria del cable logrará deshacerse de un marco reglamentario muy restrictivo y, al principio, destinado a proteger a sus competidores. Pero, sobre todo -hecho más notable que la simple relajación de las normas-, logrará invertir en su favor dicha relación. Además del hecho de que los canales de televisión y, con mayor motivo, las compañías telefónicas locales, seguían bajo la férula de un reglamento ad hoc, la industria del cable disponía de importantes barreras proteccionistas contra ellas (cross-ownership rules (48), acceso legal a los postes de las compañías de teléfono y de electricidad a precios regulados). La exención del Copyright Act también le otorgaba el dominio de la situación con relación a los dueños de los derechos. El sistema de la autorización obligatoria le será muy beneficioso, aunque sólo sea para ahorrar fondos para la compra de programas propios.

Además, a diferencia de las redes de televisión, la industria del cable los puede comercializar en el mercado de la sindicación. Las autoridades vieron cómo sus prerrogativas se reducían a marchas forzadas, a pesar de la atribución de derechos de concesión que podían alcanzar el 5 por ciento del volumen de negocios del empresario local (49). Un régimen fiscal favorable contribuyó mucho a su despegue al permitirle recaudar localmente los recursos necesarios (50). Así, a finales de los años 80, era cada vez más claro en los debates sobre las políticas públicas en materia de comunicaciones que esta protección, concedida para facilitar el desarrollo de una industria, no podría eternizarse. La cuestión del poder de mercado ejercido ahora por esta industria estaba planteada y, junto con ésta, la de una nueva reglamentación.

2.4. El poder de mercado del cable: hacia una nueva reglamentación

El cable ya no podía aducir su debilidad infantil; igual que MCI en las telecomunicaciones, esta industria ya no era el pequeño David del principio. El poder de la industria se manifiesta en un fuerte proceso de concentración (integración horizontal), que recuerda bastante los primeros tiempos del teléfono. La explotación está en manos de compañías que administran numerosas redes en todo el territorio (las multiple system operator: MSOs). Las diez primeras atendían, según la FCC, a más del 70 por ciento de los abonados, y las dos primeras (Tele-Communications Inc.: TCI y Time Warner Cable) a más del 30 por ciento (51). Esta concentración facilita la recuperación en los contenidos (integración vertical). Los empresarios principales están presentes en el capital de 13 de los 20 primeros canales por cable (cable network) y en seis de los ocho canales de pago (52). Se les reprocha, por una parte, el cerrar el acceso a sus redes al darle preferencia a compañías en las que tienen participaciones, y por otra, el negar el acceso a sus programas o venderlos a precios prohibitivos para los competidores del cable, cable sin hilo (Multipoint Multichannel Diffusion System: MMDS), recepción por antena colectiva (Satellite Master Antenna Television System: SMATV) o parabólica (Direct Broadcast Satellite: DBS o Home Satellite Dish Owner: HSDO). Estas transformaciones no sólo nos remiten a la consolidación del poder económico del cable, sino que también ponen de manifiesto las profundas mutaciones en el interior de la estructura del mercado de distribución local de programas de vídeo (53). El primer rasgo relevante de esta evolución es la importante erosión de la audiencia de los networks, que pasará en las horas de máxima audiencia (prime time) de más del 90 por ciento, en los años 1975-1976, a poco más del 60 por ciento en 1989-1990 (54). El intercambio desigual actúa ahora en contra de la televisión hertziana (55). Ahora son las televisiones las que se quejan de toda clase de abusos por parte de la posición dominante (56). El mismo estribillo se reproduce en los recién llegados (MMDS, SMATV, DBS...), competidores emergentes en una posición débil y cuyo potencial de crecimiento se encuentra sobre todo en rincones de desarrollo respetados por el cable. El único terreno donde existe una competencia efectiva entre productos es el de la dotación de los hogares en vídeos. La tasa de penetración pasó del 30 por ciento en 1986 al 72 por ciento en 1990 (57). Sin embargo, puede considerarse que constituyen más un complemento que una competencia para el cable.

En tales condiciones, el poder de mercado del cable depende, en palabras de H. M. Shooshan "de la combinación de una estructura integrada en el plano nacional y de una posición de monopolio (para la distribución de programas)/monopsonio (para la compra de programas) local" (58), lo que produciría unas ganancias excesivas, típicas de semejante poder de mercado. Las críticas, sobre todo de las asociaciones de consumidores, se dirigirán antes que nada contra los aumentos de precios como consecuencia de la desreglamentación. También se referirán a la escasa calidad del servicio y al incumplimiento de la norma sobre el acceso a los canales (access channels) (59). Se producirá una improbable coalición de intereses dispares, si no contradictorios, donde estarán, además de los radiodifusores y los competidores potenciales perjudicados, la industria cinematográfica, los colectivos territoriales (los grandes derrotados por la ley de 1984), así como las compañías de teléfono preocupadas por ofrecer nuevos servicios de información. Todos ellos emprenderán una campaña para una nueva reglamentación del cable. La industria del cable se encontró entonces en la misma posición que las compañías de teléfono locales acusadas de abusar de su control para el acceso de los usuarios (bottleneck). La indulgencia ya no estaba a la orden del día.

La FCC y el Congreso abordarán el problema de forma distinta, por no decir opuesta. La

agencia continúa con su tendencia hacia la liberalización del conjunto de los mercados de las comunicaciones y a la armonización de su entramado reglamentario. De ninguna manera desea una nueva reglamentación y permanece fiel a su recién adquirida doctrina: menos reglas, más competencia. Sobre este tema hay, por lo demás, un relativo consenso entre los expertos y las autoridades tutelares (60). Las conclusiones de la investigación llevada a cabo por la FCC, conjuntamente con el General Accounting Office (GAO) (61), serán muy prudentes en cuanto al carácter abusivo de los aumentos.

Desde el punto de vista de las autoridades tutelares, el tema central era el de la intensificación de la competencia en el mercado del cable. Desde esta perspectiva, la flexibilización de las condiciones para la entrada de las compañías telefónicas locales representaba un medio para lograr este objetivo. Además, a este nuevo examen de las relaciones reglamentarias entre estas industrias, se viene a sumar un debate sobre el papel de las nuevas redes de comunicación (Personal Communication Network: PCN y móviles) en la evolución global de las redes, y sobre el protagonismo respectivo de estas industrias en el marco de una convergencia cable/teléfono para el suministro de redes de banda ancha. Desde 1984 (62), este aspecto ha sido objeto de varias gestiones de la FCC. Tendrán por resultado, en julio de 1992 (63), una ampliación del régimen reglamentario básico del teléfono a un extenso abanico de servicios (videotexto, videoteléfono, distribución de programas de vídeo...). Dicha ampliación, incluida en la noción de video dialtone (literalmente tonalidad de vídeo), significa, de hecho, una especie de kiosco (el sistema aplicado en Francia a la telemática) vídeo. Esta decisión hace hincapié en el aspecto no discriminatorio de tal sistema y en la flexibilidad reglamentaria (64).

Desgraciadamente para la coherencia del propósito de la FCC, el Congreso, que vivía desde 1988 una intensa actividad de audiciones y de redacciones de proyectos de ley (65), se inclinará por la postura contraria. A pesar del veto del presidente Bush y de la oposición de la FCC, el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en sesión conjunta aprobaron, el 5 de octubre de 1992, el Cable Television Consumer Protection and Competition Act. A la inversa de la FCC, el Congreso pretendía, por la vía legislativa y reglamentaria, proteger al consumidor contra los aumentos abusivos (66), garantizar la diversidad de las fuentes (y, por lo tanto, la competencia para la distribución) y promover el localismo. Los peores temores de la FCC, que sabía que no podría controlar a las más de 27.000 autoridades competentes en materia reglamentaria, se vieron confirmados.



JUSTO BARBOZA

3. CONCLUSIÓN: DE UNA COMPLEJIDAD A OTRA

Esta ley recién aprobada parecía, de entrada, susceptible de ser impugnada ante los tribunales, recurriendo una vez más a la Primera Enmienda. La cuestión de lo que parece ser la imposibilidad de elaborar un estatuto reglamentario para el cable no está, pues, definitivamente resuelta (67). La proliferación de decisiones contradictorias destruye los entramados reglamentarios sucesivamente elaborados, por muy imperfectos que sean, y no hace sino acrecentar la confusión, como hemos visto en el caso de las sentencias de los tribunales de California (para Computer III) y del Tribunal Supremo (Louisiana). Como resultado de estos cambios, la FCC está debilitada, ha perdido una parte de su legitimidad y de sus medios en un momento en que, sin embargo, debe enfrentar aún más graves problemas de unificación de criterios y de coordinación, dados los cambios tecnológicos y económicos. También debe asumir una considerable carga de trabajo en razón de la nueva reglamentación del cable (68), lo que podría significar que esta ley dura se aplique sin demasiado rigor por falta de medios, sobre todo al estar pendiente de una invalidación parcial por parte del Tribunal Supremo. Así se explica por qué los responsables de las políticas públicas miran de reojo hacia Europa y hacia el papel centralizador de la unificación de criterios para el gran mercado, desempeñado por una Comisión Europea que, hasta el momento, ha recibido el apoyo de la Corte Europea de Justicia de Luxemburgo (69). A pesar de esta tendencia a la dispersión de responsabilidades, que nos remite a la proliferación tanto de los actores como de las redes, podemos subrayar algunas constantes de la intervención del Estado norteamericano en las comunicaciones que resaltan aquellas historias cruzadas. Destaca el que el cable sea uno de los pocos sectores en edificarse, con éxito, a partir de empresas locales. Aquí radica una de las causas del tratamiento reglamentario favorable: a la preocupación por facilitarle la entrada en un nuevo mercado al que había que garantizar el despegue, se suma el prejuicio tradicionalmente favorable, con el localismo como telón de fondo, a las pequeñas empresas (y a la base de la filosofía antimonopolio). El caso de la MCI es significativo y encontramos, en el caso del cable, la misma tendencia a apelar a los tribunales, con el añadido del recurso a la Primera Enmienda.

Esta tendencia sumarial constituye, de cierto modo, la manifestación de la fuerza del débil en el sistema constitucional norteamericano. Además, tradicionalmente y casi por naturaleza, los tribunales están a favor de la competencia y de la protección de los consumidores. A pesar de su éxito y de su innegable habilidad en las negociaciones, la industria del cable, al igual que la AT&T, no percibirá con bastante rapidez los límites de su propio poder. Perderá de golpe su situación de privilegio en favor de otros recién llegados. Además, a diferencia del gigante de las telecomunicaciones, debe a su origen local una estructura mucho más fragmentaria, a pesar de la concentración. Ahora bien, las tensiones centrífugas no siempre facilitan la adopción de actitudes unificadas frente a la adversidad, y los intereses pueden resultar contradictorios entre los diversos segmentos de la industria. La solidaridad entre los empresarios del cable, que vieron cómo se estrechaba el cerco reglamentario, y los canales de cable, que todavía no estaban reglamentados, sufrió una difícil prueba. Y corre el riesgo de repetir la experiencia frente a la multiplicación de los canales de distribución por culpa de la presencia de las compañías telefónicas. La cuestión de la organización del mercado de banda ancha resulta sensiblemente modificada (70). También permanece más abierta que nunca.

Traducción: Roselyn Paelinck

(1) Habrá que esperar hasta finales de los años 80 para que aparezca la primera obra seria y documentada sobre el tema de las relaciones entre Estado y mercado, que trataba de las cuestiones reglamentarias, la obra de Marie France Toinet, Hubert Kempf, Denis Lacorne, *Le libéralisme à l'américaine. L'Etat et le marché*, París, Economica, col. Politique Comparée, 1989. La obra de Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat. Sur la démocratie en France et en Amérique*, París, PUF, col. Recherches Politiques, 1985, abordaba estas cuestiones en forma indirecta, bajo el prisma de una reflexión más amplia sobre la evolución de la democracia, siguiendo los pasos de Tocqueville.

(2) Con la excepción del manual de Charles F. Philips *The Regulation of Public Utilities. Theory and Practice*, Arlington, Va, Public Utilities Report Inc., 1985. La obra está concebida para los profesionales de los organismos reglamentarios. El editor publica también el bimensual *Public Utilities Fortnightly*. Ver también el tratado de base de Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge, MIT Press, 1988, 1ª edición, Wiley & Son, 1971 y James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, Nueva York. Basic Books. 1980.

(3) Por ejemplo, Martha Derthick. Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1985 o Roger Noll, Bruce M. Owen, *The Political Economy of Deregulation. Interest Group in the Regulatory Process*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1983.

(4) La jerga jurídica francesa los designa con la expresión de servicios públicos industriales y comerciales (spic) explotados bajo el régimen de concesión o arrendamiento, por oposición a los servicios públicos administrativos. Ver Jean Paul Simon (bajo la dirección de), *Services publics locaux, Correspondance Municipale*, nº 278, 1987.

(5) Esto estará al origen, en 1987, de un proyecto de investigación sobre las "redes y la reglamentación en los Estado Unidos" del que resultará la publicación de una obra en 1991: Jean Paul Simon, *L'esprit des règles. Réseaux et réglementation aux Etats-Unis: câble, électricité, télécommunications*, París, L' Harmattan, col. Logiques Juridiques, 1991, 448 p.

(6) Los Estados no estaban nada ansiosos por financiar unas infraestructuras tan onerosas, Preferían dejar esta tarea a los capitales privados. Ya sabemos, por lo demás, que esta misma reticencia con relación a la financiación con fondos públicos supondrá en Europa un

retraso en la dotación telefónica, prácticamente hasta finales de los años 60.

(7) Al principio, se dirigirán sobre todo contra la interferencia de las colectividades territoriales, dadas las dificultades que habían sufrido las compañías eléctricas para obtener sus concesiones. Sobre este asunto, ver Harold L. Platt, *The Electric City, 1880-1993: Energy and the Growth of the Chicago Area*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

(8) FCC, *Investigation of the Telephone Industry in the United States*, US Government Printing Office, 1939, reeditado por Arno Press, Nueva York, 1974.

(9) Encontramos el mismo espíritu crítico en la obra de N. R. Danielian, *AT&T: The Story of Industrial Conquest*, Nueva York, Arno Press; la 1ª edición data igualmente de 1939. N. R. Danielian también formaba parte del equipo Walker.

(10) *Report of the Antitrust Subcommittee on the Consent Decree*, Program of the Department of Justice, (House, 86th Congress, 1st Sess.), Washington, D.C., US Government Printing Office, 1959.

(11) Citado por M. Derthick et al.; el subrayado es nuestro

(12) Baxter era Assistant Attorney General-antitrust. Para una presentación global, ver Fred W. Henck, Bernard Strassburg, *A Slippery Slope. The Long Road to the Breakup of AT&T*, Nueva York/Wesport, Greenwood Press, 1988.

(13) Debían ofrecer un acceso sin diferencias en términos de precio, calidad y tipo a todas las compañías de larga distancia. No estaban autorizadas a abandonar su campo de competencias reglamentadas; más concretamente, se les impedía:

- fabricar equipos para los usuarios,
- ofrecer servicios de larga distancia,
- ofrecer servicios de información cuyo contenido controlasen,
- asegurar el control publicitario de las páginas amarillas de la guía.

(14) Recordemos que existen tres niveles jerárquicos de jurisdicción en el sistema judicial estadounidense. Trial Court/Intermediate Appellate Court/Final Appellate Court para los Estados. En la mayoría de los casos los jueces son electos. District Court (600 tribunales/US Court of Appeals (13 "circuitos")/US Supreme Court. Los jueces son nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. Ver Marie France Toinet, *Le système politique des Etats-Unis*, París, PUF, 1987. Los principales tribunales para estos asuntos son: el Segundo circuito (Nueva York) para la prensa, la publicidad y las relaciones públicas; el Noveno (California) para el sector audiovisual (películas, televisión, copyright); y el tribunal de Washington para las telecomunicaciones y las impugnaciones de las decisiones de las agencias federales.

(15) Harold H. Greene, "Natural Monopoly. Consumers and Government", *New York Law School Review*, vol. 34, nº 2, 1989.

(16) La traducción francesa del término inglés "regulation" es "réglementation". El término francés "régulation" tiene un sentido más amplio de ajuste en función de una norma o un principio de equilibrio y designa en este caso una modalidad de la intervención económica del Estado. En Francia, desde la instauración de autoridades de tutela del sector audiovisual (Consejo Superior del Audiovisual) y de las telecomunicaciones (Dirección de la Reglamentación General), los representantes de estos organismos tienden a considerar que les compete la regulación de estos sectores, por oposición a la actividad tradicional de reglamentación de los ministerios. Para una presentación de los principios de este sistema bipolar, ver J. P. Simon, *L'esprit des règles*, op. cit., cap. Y.

(17) Se trataba de un pequeño artilugio (hush-a-phone) que garantizaba la privacidad de la conversación con relación al exterior y que, al mismo tiempo, proporcionaba una protección

contra los ruidos ambientes.

(18) Citado por Richard E. Wiley, "The End of Monopoly: Regulatory Change and the Promotion of Competition", en Harry M. Shooshan (ed.), *Disconnecting Bell: The Impact of the AT&T Divestiture*, Nueva York, Pergamon Press, 1982.

(19) Había recibido una autorización de explotación por parte de la FCC en 1969.

(20) Esta sentencia será seguida por una segunda en 1978. El Tribunal Supremo confirmará esta apertura en 1978.

(21) Los años 50 conocían el desarrollo de las redes de televisión. La AT&T aseguraba, mediante su red co-axial terrestre, la conducción de las señales de estas redes de televisión hacia las estaciones afiliadas. La tecnología de la transmisión por haces hertzianos (microwaves) estaba disponible; las compañías de televisión empezaban a considerar la posibilidad de construir sus propias redes a partir de esta nueva tecnología.

(22) Al tratarse de un enlace interestatal, esta autorización era competencia de la FCC y no de una comisión de servicio público de un Estado. MCI empezaba en aquella época por ofrecer un servicio relativamente poco desarrollado, más complementario que competitivo con los de la AT&T.

(23) En esta perspectiva, introducirá las nociones complementarias de "arquitectura abierta de red" (open network architecture: ONA) y de "interconexión de eficacia comparable" (comparatively efficient interconnection: CEI). Se desarrolló este enfoque para suprimir las obligaciones costosas e ineficaces de la separación estructural, para acelerar la modernización de la red y el suministro de nuevos servicios, y para aumentar la competencia en los servicios de valor añadido.

(24) Desde entonces, la FCC entabló procedimientos para modificar los tres elementos de las decisiones anuladas; ver FCC, *In the Matter of Computer III Remand Proceedings: Bell Operating Company Safeguards ant Tier 1 Local Exchange Company Safeguards*, CC Docket N) 90-623, Report and Order, FCC 91-381.

(25) Mark S. Fowler, Dennis Patrick, considerados como los ideólogos.

(26) Harry M. Shooshan III, Erwin G. Krasnow, "Congress and the Federal Communications Commission", *Comm/Ent, Hastings Journal of Communications and Entertainment Law*, Vol. 9, nº 4, 1987.

(27) Por ejemplo, Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry. The Dynamics of Market Structure*, Harvard University Press, 1981; ver también Eli Noam, "The Future of the Public Network: from the Star to the Matrix", *Telecommunications*, marzo 1988.

(28) Cada uno representaba, en los alrededores de 1984, el 50 por ciento del mercado.

(29) Op. cit., idem.

(30) Aquí aparece el mito de Silicon Valley que complementa al de la sociedad de la información y explica el apodo de demócrata "tendencia Atari" dado tanto al senador Hart, presidente del subcomité antimonopolio, como al representante Timothy Wirth, presidente del subcomité de comunicaciones.

(31) Traducimos literalmente la expresión inglesa "market power".

(32) ¡La facturación alcanzaba los 22.200 millones de dólares en 1991, mientras que diez años antes sólo eran 3.700! Fuente: National Cable Television Association (NCTA), Research and Policy Analysis Department, *Cable Television Developments*, Washington, D. C., multicopiado, 18 p., mayo 1992. Para una presentación detallada de la estructura de esta industria, ver el capítulo 10 de *L'esprit des règles*, op. cit. Asimismo, el capítulo 6 describe la industria de las telecomunicaciones.

- (33) 76 canales por cable están disponibles en el conjunto del territorio.
- (34) Henry Geller, "Communications Law-A Half Century Later", Federal Communications Law Journal, Vol. 37, nº 1, enero 1985, p. 80, notas excluidas.
- (35) Sin tomarse la molestia, por cierto, de recurrir a estudios económicos serios.
- (36) De esta manera Sterling Manhattan Cable obtendrá, en 1965, la concesión para la mitad inferior de Manhattan.
- (37) En 1964, en California, lograron obtener, después de un referéndum y con el apoyo de las compañías de cine, una ley que prohibía la televisión de pago (pay TV) en el cable.
- (38) Home Box Office (HBO), fundada en 1972, será la primera en aprovechar esta liberalización para asegurar, en 1975, su distribución. Ted Turner, quien en 1972 compró una televisión UHF local independiente (WRTJ), no tardará en vislumbrar el potencial de desarrollo que significaba el cable. Después de la autorización, en 1972, de traslado de los canales lejanos, extenderá regionalmente el alcance de su canal local y luego seguirá, en 1976, el ejemplo de la HBO. *Fortnightly Corp. vs. United Artists Television, Inc.*
- (39) *Fortnightly Corp. vs. United Artists Television, Inc.*
- (40) Ralph Lee Smith, "The Wired Nation", Nation, mayo 1970. Estos temas también aparecen en el informe de la comisión Sloan, *On the Cable: The Television of Abundance*, Nueva York, McGraw-Hill, 1971, y más tarde, bajo otra forma, con el tema de la entrada en la "era de la información" (information era).
- (41) Publicará en 1974 el Cabinet Committee Report on Cable Communications. Todas estas sentencias aparecen en el cap. 11 de *L'esprit des règles*, op. cit.
- (43) Recordemos que existen, desde el punto de vista de la reglamentación de los contenidos, tres regímenes: el del vehículo neutro (common carrier); el de la prensa (print model), el más favorable; y el de la televisión, el más severo (behaviorial), al menos hasta los años 80. Existe una presentación crítica de estos regímenes en Henry Geller, *Fiber Optics: An Opportunity for a New Policy?*, A Report of the Annenberg Washington Program, Communications Policy Studies, Northwestern University, Washington, D. C., 1991.
- (42) Todas estas sentencias aparecen en el cap. 11 de *L'esprit des règles*, op. cit.
- (44) El juez Stevens, con motivo del juicio que, sobre estas cuestiones, enfrentaba a la Sony Corporation of America vs. Universal City Studios Inc., 464 US 417 (1984). Citado por Jill Aberhouse Stern y Erwin G. Krasnow, "The New Videomarketplace and the Impending Regulatory Identity Crisis", multicopiado, 109 p. y 38 p. de notas.
- (45) Recepción satisfactoria por al menos tres televisiones locales. En 1985, la National Cable Television Association calculaba que un 90% de los abonados ya estaban atendidos por redes desreglamentadas. Datos citados por el estudio para la NCTA, A. D. Little, *Prosperity for Cable TV: Outlook 1980-1990*, 37 p. y anexos, mayo 1985. Para un análisis sobre la elaboración de la ley, ver Stephen Ross, Barrett L. Brick, "The Cable Act of 1984: How Did We Get There and Where Are We Going", Federal Communications Law Journal, Vol. 39, nº 1&2, mayo 1987.
- (46) Este sistema destinaba el 3,75% de la facturación del servicio de base (es decir, el 1,5% de la facturación total) al pago global de esos derechos. Se creó el Copyright Royalty Tribunal para administrar esos fondos.
- (47) En 1987, la industria sólo gastaba 160 millones de dólares en estos pagos globales, mientras invertía 2.000 millones (20% de su facturación) en la elaboración de sus propios programas en los canales especializados (cable network programs). En otras palabras, mientras que una televisión local gastaba en 1983, por término medio, 8,73 dólares por hogar para comprar esos derechos, el gasto sólo llegaba a 1,08 dólar por abonado en el caso del cable. Fuente: National Telecommunications and Information Administration (NTIA), Anita

Wallgren (project manager), Video Program Distribution and Cable Television: Current Policy Issue and Recommendations, Washington, D. C., NTIA Report Series, US Department of Commerce, junio 1988, multicopiado, 127 p. más anexos. Ver cap. 7, "Exclusive Rights to Video Programming", "Compulsory Licenses", pp. 115-119.

(48) Second Report & Order, Docket 18397, 23 FCC 2d 816 (1970) y Section 214 Certifications, 21 FCC 2d 307 (1970): mediante la primera decisión se prohibía a las tres redes de televisión la explotación de redes de cable en la totalidad del territorio. La segunda decisión, menos drástica, prohibía la explotación a las compañías telefónicas, pero únicamente en la zona que comunicaban. Esta decisión ponía un punto final a las tentativas de las compañías telefónicas locales para controlar, en beneficio propio, el desarrollo del cable utilizando el poder que les otorgaba su monopolio y, más precisamente, la manipulación de los derechos de utilización de sus postes. Ver NCTA, Cable and Telephone Companies: A History of Confrontation, 1983, multicopiado, 31 p. Ver igualmente sobre este extremo, Robert Pepper, Through the Looking Glass, FCC, OPP, noviembre 1988, que estudia las distintas barreras reglamentarias.

(49) Las colectividades podían solicitar, además, la disposición gratuita de los canales públicos, educativos o municipales (public-educational-governmental: peg) o de los canales de pago para todos los que los solicitaran (access channels).

(50) Fórmula que surgió en el sector inmobiliario, las industrias petroleras y de gas, y que estaba destinada a facilitar las inversiones locales: master-limited partnerships (mlp). Este dispositivo garantiza un porcentaje de devolución anual de un 10 por ciento, libre de impuestos, sobre el capital invertido, y permite convertir estos ingresos en capital. Esta fórmula ofrece a los socios las ventajas fiscales de una compañía (corporation) sujeta al derecho comercial corriente, sin tener que asumir todas las otras obligaciones. Una solución que se parece a la fórmula francesa de compañía en comandita.

(51) La primera, TCI, comunicaría ella sola a más de uno de cada cuatro abonados. Citado por FCC, "In the Matter of Competition, Rate Deregulation and the Commission's Policies Relating to the Provision of Cable Television Service", MM Docket, nº 89-600, 31 de julio de 1990, multicopiado, 100 p. más anexos.

(52) Fuente: idem.

(53) "Video marketplace" es el término utilizado; nos remite no sólo al cable y a las formas de distribución de programas alternativos (MMDS, SMATV, DBS, HSDO), sino también a la televisión (independientes, afiliadas a los networks, Low Power Television: LPTV) y al uso de magnetoscopios.

(54) La caída de audiencia es todavía más acusada durante el día: del 82 al 53 por ciento. El promedio global se sitúa en un 57 por ciento. Fuente: "Definitely Half-Empty", Channels, 19 de noviembre de 1990, p. 32. Observemos, sin embargo, que los abonados al cable son también los espectadores de las redes, ya que antes que nada miran estos canales.

(55) La televisión de alcance reducido (LPTV), a pesar del trato de favor de las autoridades tutelares, no logrará implantarse.

(56) El más frecuente se refiere a la posición de los canales en el conjunto de los canales disponibles. En efecto, resulta que los espectadores se concentran en los primeros nueve canales, por lo que a los canales más distantes (más allá de treinta) se les llama "Siberia".

(57) Rapport FCC, op. cit. La facturación por venta y alquiler de videocassetes es superior al simple servicio de base del cable. En 1990: 9.400 millones de dólares contra 8.700, según Channels Field Guide, p. 62.

(65) Hemos contado, durante este periodo, cerca de 10 en el Senado, de las cuales dos del

futuro vicepresidente A. Gore, y 14 en la Cámara. Las audiencias serán dirigidas tanto por el comité antimonopolio como por los subcomités de comunicaciones. La concentración es uno de los motivos habituales de agitación en el Congreso: "... El Congreso está permanentemente sensibilizado con respecto a la concentración en la industria... históricamente representa una señal de alarma para el Congreso", citado por H. Field, "Lobby Logjam", Cablevision, 21 de mayo de 1990.

(66) El preámbulo de la ley indica (sección 2): "The average monthly cable rate has increased almost three times as much as the Consumer Price Index since rate deregulation." S. 12, 102d Congres, 2d Session, 1992. La definición de la "competencia efectiva", la cual permite escapar a la reglamentación de las tarifas, se vuelve más coercitiva ya que, al haberse invertida con respecto a la del 84, la mayoría de las redes corren el riesgo de verse afectadas.

(67) Sobre este estatuto "imposible", ver J. P. Simon, *L'esprit des règles*, op. cit., cap. 11.

(68) Según una declaración al Congreso del presidente de la FCC, Alfred C. Sikes, el aumento de los costes para la FCC se situaría entre 22 y 54 millones de dólares; citado por Jean Pierre Coustel, "La nouvelle réglementation des services de télévision câblée aux Etats-Unis. Vers la réduction du pouvoir de marché des câblo-opérateurs", *Réseaux*, nº 57, enero-febrero 1993.

(69) Por ejemplo, las sentencias del 18 de marzo de 1991 y del 17 de noviembre de 1992 que reconocían, una para los terminales y otra para los servicios, los derechos de la comisión para establecer las reglas.

(70) Esta cuestión de la evolución de las redes hacia la banda ancha es tratada por Jean Paul Simon, "La guerre du câble aura-t-elle lieu?", *Communications et Stratégies*, nº 8, 1992.