

Temas económicos en la Comisión Federal de Comunicaciones

EVAN KWEREL, JONATAN LEVY, ROBERT PEPPER, DAVID SAPPINGTON,  
DONALD STOCKDALE y JOHN WILLIAMS\*

**Abstracto.** Este artículo reseña algunos de los problemas económicos clave que confronta la FCC. Esto incluye los temas vinculados al diseño de una política de banda ancha, una política de espectro, una política de competencia y una política de propiedad de medios.

**Palabras clave:** Banda ancha, política de comunicaciones, competencia, Comisión Federal de Comunicaciones, propiedad de medios, espectro.

## I. Introducción

La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) es responsable de supervisar las comunicaciones interestatales e internacionales realizadas por radio, televisión, cables, satélite y cable. El desarrollo de la política de la Comisión está a cargo de varias oficinas y agencias dentro de la Comisión que, en su mayoría, cuentan con sus propios economistas residentes. El papel de los economistas en la Comisión ha aumentado notablemente durante los últimos veinticinco años. En la actualidad, los economistas identifican temas importantes para la comisión, contribuyen a evaluar estos temas desde un primer momento y realizan análisis que respaldan las decisiones finales sobre temas importantes de política.

Los economistas están desempeñando el papel mencionado en relación a los principales temas de política que la FCC confronta en la actualidad. Desde el principio de su mandato, el Presidente Michael K. Powell identificó el despliegue de la banda ancha, la política de competencia, la asignación de espectros y las reglas sobre la propiedad de medios como cuatro de los principales temas de política que había que afrontar (Powell, 2001). El objetivo de este artículo es el de explicar los principios y cuestiones económicas clave que cada uno de estos temas de política involucra.

El planteo empieza en la Sección II, donde se exploran los problemas de política de banda ancha. Se recalca la distinción importante entre el despliegue de la banda ancha y la suscripción de banda ancha, así como también la necesidad de dar cuenta de todos los posibles proveedores en competencia para el acceso a Internet por banda ancha, al diseñar la política de banda ancha. La Sección III contempla la política de competencia en términos más generales. Se concentra en los papeles de la modularización de la red y la fijación de precios TELRIC para fomentar la competencia entre proveedores de servicios de comunicaciones alámbricas.<sup>1</sup> La Sección IV reseña la política histórica de la Comisión con

---

\* Todos los autores son miembros de la Oficina de planes y política de la FCC. Robert Pepper es Jefe de la oficina; Evan Kwerel es Economista superior; Donald Stockdale es Director de investigaciones y John Williams es Ingeniero superior. Jonathan Levy es Economista jefe adjunto y David Sappington, actualmente en período de licencia de la Universidad de Florida, se desempeña como Economista jefe de la FCC. Los puntos de vista expresados en este artículo son los de los autores y no reflejan necesariamente los de la FCC o sus Comisionados.

<sup>1</sup> "TELRIC" se refiere a costo incremental a largo plazo del elemento total.

respecto a la asignación de espectros, indica cómo ha cambiado esta política en los últimos años, y sugiere formas en que podría seguir cambiando en el futuro próximo. La Sección V contempla las reglas de propiedad de medios de comunicación que la Comisión ha establecido para fomentar la competencia, la diversidad y el localismo; asimismo, explica algunos de los desafíos más importantes que surgirán en el futuro próximo, a medida que cambien estas reglas. La Sección VI concluye este artículo describiendo brevemente otros problemas importantes que la Comisión debe afrontar en la actualidad.

## II. Despliegue de banda ancha

### 1. ANTECEDENTES

Esbozando los principales problemas que guiarán el temario de la Comisión en los años venideros, el Presidente Powell (2001) observó que “El despliegue ampliamente generalizado de la infraestructura de banda ancha se ha convertido en el objetivo central de política de comunicaciones de la actualidad”. La Comisión define el acceso a Internet por banda ancha como un servicio que “permite al consumidor comunicarse a través de Internet a velocidades que, en muchos casos, superan las velocidades de [56 kbps]<sup>2</sup> ofrecidas por las conexiones telefónicas “dial-up” (por discado)”.<sup>3</sup> En la actualidad, la mayoría de los abonados obtienen acceso a Internet por banda ancha de firmas de telecomunicaciones alámbricas (vía DSL<sup>4</sup>) y operadores de cable (a través de cable modem). Los operadores inalámbricos y de satélite también ofrecen acceso a Internet por banda ancha.<sup>5</sup>

### 2. TEMAS CENTRALES DE POLÍTICA

La *Ley de Telecomunicaciones de 1996* (“la Ley”)<sup>6</sup> imparte instrucciones a la Comisión para que “fomente el despliegue, en forma razonable y oportuna, de recursos avanzados de telecomunicaciones para todos los habitantes de los EE.UU.”.<sup>7</sup> Por lo tanto, después de definir “recursos avanzados de telecomunicaciones”, las tareas primarias de la Comisión son las de determinar si estos recursos efectivamente se están desplegando para todos los habitantes de los EE.UU. en forma razonable y oportuna, y cómo fomentar el despliegue continuo de estos recursos.

La Comisión ha definido “recursos avanzados de telecomunicaciones” como la capacidad para suministrar acceso a Internet a velocidades de 200 kbps o más, tanto de salida (del cliente al proveedor) como de llegada (del proveedor al cliente).<sup>8</sup> La Comisión

---

<sup>2</sup> “kbps” denota kilobits por segundo.

<sup>3</sup> *Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online, Inc., Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee*, Legajo No. 00-30, Memorando de Opinión y Decisión, 16 FCC Red 6547, 6572 ¶ 64, 6574-77 ¶ 69-73 (2001).

<sup>4</sup> “DSL” se refiere a línea de suscripción digital.

<sup>5</sup> Ver McKinsey & Company y J.P. Morgan H&Q (2001), por ejemplo.

<sup>6</sup> Ley de Telecomunicaciones de 1996, Ley Púb. No. 104-104, Est. 110 56 (codificado en 47 U.S.C. §§ 151 y siguientes).

<sup>7</sup> 47 U.S.C. § 706(a).

<sup>8</sup> *Inquiry Concerning the deployment of Advanced Telecommunications Capability to All Americans in a Reasonable and Timely Fashion, and Possible Steps to Accelerate Such Deployment Pursuant to Section 706*

también ha concluido que, hasta la fecha, se están desplegando recursos avanzados de telecomunicaciones para todos los habitantes de los EE.UU. en forma razonable y oportuna.<sup>9</sup> Más de las dos terceras partes de las residencias de EE.UU. cuentan con servicio de cable modem y más de la mitad dispone de servicio DSL (Bilotti y otros, 2001; McKinsey & Company y J.P. Morgan H&Q, 2001; y National Cable & Telecommunications Association, 2002). Hoy en día, más del 80% de las residencias de EE.UU. tiene acceso a servicio por cable modem o DSL, o ambos y casi 95%, según se prevé, tendrá acceso a alguna forma de acceso a Internet por banda ancha hacia 2005 (McKinsey & Company y J.P. Morgan H&Q, 2001, páginas 43, 52).

En la actualidad, el problema principal que debe afrontar la Comisión en lo referente a ancho de banda es el de las políticas complementarias, si las hubiere, que sería necesario implementar para fomentar un despliegue adicional y permanente de infraestructura de banda ancha.

### 3. PROCEDIMIENTOS EN CURSO

Para ayudar a determinar la mejor forma de fomentar el despliegue permanente y aún más difundido de la infraestructura de banda ancha, la Comisión ha iniciado tres procedimientos importantes.

*Procedimiento de dominio de los ILEC.* El primer procedimiento se refiere al tratamiento normativo adecuado de las compañías de centrales locales incumbentes (“ILEC”s) que prestar servicios de telecomunicaciones de banda ancha.<sup>10</sup> En la actualidad, las ILEC generalmente son tratadas como portadoras *dominantes*. Conforme a las reglas de la Comisión, una portadora dominante, o sea, una portadora que tiene poder de mercado, generalmente está sujeta a más obligaciones de registro de tarifas y justificación de costos, y a restricciones de precios más estrictas que las portadoras no dominantes. Además, las salvaguardias competitivas (por ejemplo, las exigencias de separación estructural y no estructural) con frecuencia se imponen a las portadoras dominantes para limitar su capacidad de discriminar contra los competidores y transferir costos de servicios no regulados a servicios regulados. La Comisión ha tratado de obtener comentarios sobre: (1) Los mercados relevantes de productos y geográficos para servicios de banda ancha, que deben ser definidos para evaluar si una firma cuenta con poder de mercado sobre ciertos servicios de banda ancha; (2) si las ILEC cuentan con poder de mercado individual en los mercados relevantes de productos y geográficos; y (3) si las salvaguardias competitivas, si las hay, son apropiadas para limitar la capacidad de las ILEC de discriminar contra proveedores competitivos de servicios de banda ancha.

*Procedimiento de clasificación de banda ancha.* El segundo procedimiento se refiere a la clasificación estatutaria apropiada de y el mejor marco de trabajo normativo para los servicios de acceso a Internet por banda ancha prestados por portadoras de

---

of the Telecommunications Act of 1996, Legajo CC 98-146, Informe, FCC 02-35, 6 de febrero de 2002 (el “informe 706”).

<sup>9</sup> Informe 706.

<sup>10</sup> *Review of Regulatory Requirements for Incumbent LEC Broadband Telecommunications Services*. Aviso de reglas propuestas, 01-337, FCC 01-360 (rel. Dic. 20, 2001).

telecomunicaciones. La Ley distingue entre “servicios de información” y servicios de telecomunicaciones”.<sup>11</sup> Estos últimos están sujetos a las disposiciones (generalmente más estrictas) del Numeral II de la Ley de comunicaciones que regula las actividades de las empresas de telecomunicaciones,<sup>12</sup> en tanto que los anteriores sólo pueden estar sujetos a la autoridad normativa general otorgada a la Comisión conforme al Numeral I.<sup>13</sup> La Comisión está en vías de determinar: (1) Si los servicios de acceso a Internet por banda ancha prestados por empresas de telecomunicaciones deben ser clasificados como servicios de información o servicios de telecomunicaciones; (2) el marco de trabajo normativo adecuado para estos servicios; y (3) las salvaguardias competitivas que deben imponerse a las empresas de telecomunicaciones que prestan servicios de acceso a Internet por banda ancha.

*Procedimiento de cable modem.* El tercer procedimiento examina las regulaciones, si las hubiere, que sería necesario imponer a los demás proveedores importantes de acceso a Internet por banda ancha, a saber, los operadores de cable. La Comisión ha determinado que “al servicio de cable modem, tal como se lo presta en la actualidad, cabe clasificarlo como servicio de información interestatal, y no como servicio de cable, y que no se trata de una oferta independiente de un servicio de telecomunicaciones”.<sup>14</sup> La Comisión ha solicitado comentarios sobre las repercusiones en cuanto a política de su determinación. Un punto de interés afín de este procedimiento cubre lo que se ha dado en llamar el tema del “acceso abierto”. La cuestión central en este sentido es si se debiese exigir a los operadores de cable que ofrezcan a sus clientes de cable modem la posibilidad de elegir distintos prestadores de servicios de información (“ISP”).

#### 4. CUESTIONES CENTRALES DE INVESTIGACIÓN

El Presidente Powell ha declarado que los proveedores de servicios de banda ancha deberían operar en un espacio “sujeto a regulaciones mínimas”. La tarea crítica que cabe a la Comisión es especificar en forma precisa las regulaciones mínimas necesarias para garantizar que todos los ciudadanos de EE.UU. dispongan de recursos avanzados de telecomunicaciones “en forma razonable y oportuna”. Las regulaciones que garantizarán este resultado pueden variar de una región geográfica a otra y de un tipo de cliente a otro. Por ejemplo, la competencia entre plataformas puede ser lo suficientemente intensa en regiones densamente pobladas que prácticamente no sea necesario establecer regulaciones.<sup>15</sup> En cambio, algunas regulaciones pueden ser apropiadas en regiones menos

---

<sup>11</sup> Un “servicio de información” es “la oferta de un recurso para generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, utilizar o ofrecer información a través de telecomunicaciones. Un “servicio de telecomunicaciones” es “la oferta de telecomunicaciones a un precio dado, directamente al público, o a clases de usuarios tales que en la práctica lo pongan a disposición del público en general, sean cuales fueran los medios utilizados”. 47 U.S.C. §§ 153(46).

<sup>12</sup> 47 U.S.C. §§ 201-276.

<sup>13</sup> 47 U.S.C. §§ 151-161.

<sup>14</sup> *Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet Over Cable and Other Facilities*, Decisión declaratoria y aviso de reglas propuestas, Legajo GN No. 00-185 y Legajo CS No. 02-52, 15 de marzo de 2002, § 7.

<sup>15</sup> El Presidente Powell ha recalcado la importancia del papel que cumplen las plataformas múltiples de banda ancha en limitar la necesidad de reglamentos agobiantes de cualquier tipo específico de competidor o plataforma.

densamente pobladas que cuentan con el servicio primario o exclusivo de una plataforma única de banda ancha. Asimismo, cabe contemplar los incentivos financieros para prestar servicios en ciertas regiones geográficas.

Un tema fundamental en la concepción de la política de banda ancha es saber si corresponde dar a los competidores acceso a las redes de los proveedores incumbentes. Aunque este acceso puede promover la competencia en cuanto a calidad de servicio y precios, una vez desplegada la infraestructura de banda ancha, el acceso obligatorio en términos que los proveedores incumbentes consideren restrictivos puede limitar su incentivo para desplegar infraestructura de banda ancha. Este mecanismo fundamental de compensación, que también surge en otros contextos, no sólo en cuanto a banda ancha, se plantea con mayor detalle en la sección siguiente.

El Presidente Powell, al establecer como foco de atención el *despliegue* ampliamente difundido de infraestructura de banda ancha, plantea una diferencia importante entre el despliegue y la suscripción. Aún si los recursos se despliegan por doquier, puede suceder que el consumidor opte por no suscribirse a servicios de acceso a Internet por banda ancha.<sup>16</sup> Los precios altos, la falta de aplicaciones apremiantes de banda ancha y la satisfacción general con el acceso tradicional a Internet por discado, pueden limitar la demanda de acceso a Internet por banda ancha. Desde luego que la demanda prevista de los consumidores puede afectar las decisiones de despliegue. Por consiguiente, las medidas que estimulan la demanda de servicios de banda ancha por parte de los consumidores puede dar lugar a un mayor despliegue de banda ancha. Si las inquietudes actuales de los productores cinematográficos y las productoras discográficas en cuanto a la piratería pudieran aliviarse, es posible que autorizaran un tráfico mucho mayor de sus contenidos por Internet lo que, a su vez, bien podría estimular la demanda y el despliegue de banda ancha.

### **III. Política de competencia**

#### III. ANTECEDENTES

La Ley alteró fundamentalmente la normativa de las telecomunicaciones en los Estados Unidos. Para promover la competencia y desregulación en todos los mercados de telecomunicaciones, la Ley exigió, entre otras cosas, que las ILEC abran sus redes a otras compañías y, entre ellas, la competencia directa. En particular, la Ley exigió que las ILEC proporcionaran a las compañías de telecomunicaciones que así lo solicitaran: (1) Interconexión física con sus redes; (2) acceso a elementos clave de la red (como bucles y conmutadores) en forma desmodularizada; (3) posicionamiento físico del equipo necesario para interconexión o acceso a elementos de la red; y (4) para reventa a tarifas mayoristas, todo servicio de telecomunicaciones que la empresa incumbente prestara a nivel minorista a clientes ajenos al negocio de las telecomunicaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Aunque el 90% de las residencias de EE.UU. podrían suscribirse al acceso por banda ancha a Internet, sólo 12% se abona (Horrigan, 2002).

<sup>17</sup> 47 U.S.C. § 251(c).

La Comisión adoptó reglas para implementar las disposiciones sobre competencia local de la Ley en agosto de 1996.<sup>18</sup> Desde entonces, muchas de estas reglas han sido objeto de acciones legales de rechazo. En mayo de 2002, la Corte Suprema de EE.UU. reafirmó la metodología adoptada por la Comisión para la fijación de precios de elementos de red.<sup>19</sup> Esta metodología, conocida por el nombre de fijación de precios de costo incremental a largo plazo del elemento total (“TELRIC”), es una forma de fijación de precios de costo incremental promedio a largo plazo para los recursos de red (Sharkey, 1999).

## 2. LOS TEMAS CENTRALES DE POLÍTICA

La Ley plantea varias cuestiones importantes sobre la mejor manera de promover la competencia eficiente en telecomunicaciones en el ámbito local; esto incluye: (1) ¿Qué elementos de red deberían ser puestos obligatoriamente a disposición de la competencia por las ILEC? Y (2) ¿qué precios se debería cobrar por estos elementos de red y por la interconexión de redes? La forma en que la Comisión responda a estas preguntas afectará tanto el ritmo al que se desarrollará la competencia y la combinación relativa de estrategias alternativas de entrada (tales como entrada basada en recursos completos, entrada mediante elementos de red desmodularizada, posiblemente combinada con los recursos propios del ingresante, o reventa de los servicios del incumbente) que los competidores adoptarán.

## 3. PROCEDIMIENTOS Y CUESTIONES DE INVESTIGACIÓN EN CURSO

La Comisión ha iniciado una serie de procedimientos que tratan de responder a estas cuestiones importantes; entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

*Reseña Trienal.* Al exigir a las ILEC que pongan a disposición de las empresas de telecomunicaciones que así lo soliciten, elementos clave de red en forma desmodularizada, la Ley establece normas que la Comisión debe aplicar al determinar qué elementos de red deben ofrecerse a las empresas. La Ley dispone que “la Comisión debe considerar, como mínimo, si (A) el acceso a elementos de red de carácter privilegiado es necesario; y (B) el no proporcionar acceso a dichos elementos de red afectaría la capacidad de la empresa de telecomunicaciones de prestar los servicios que intenta ofrecer”.<sup>20</sup> La implementación actual de estas normas por parte de la Comisión exige a las ILEC que pongan a disposición de la competencia bucles, transporte entre oficinas, sistemas de apoyo operativo y, en la mayoría de los mercados, conmutadores.<sup>21</sup>

En diciembre de 2001, la Comisión emitió un Aviso de reglas propuestas (“NPRM”), iniciando así su primera reseña trienal de sus políticas vinculadas a elementos

---

<sup>18</sup> *Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*, 15 FCC Rcd 3696 (1999).

<sup>19</sup> *Verizon Communications Inc. v. FCC*, 122 S.Ct. 1646 (2002). Esta decisión de la Corte Suprema deroga una decisión anterior adoptada por el tribunal intermedio de apelaciones (*Iowa Utilities Bd. V. FCC*, 219 F.3d 744 (8th. Cir, 2002)).

<sup>20</sup> 47 U.S.C. § 251(d) (2).

<sup>21</sup> *Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*, Tercer Informe y Orden y Cuarto Aviso Ulterior de Regla Propuesta, 15 FCC Rcd 3696 (1999).

de red desmodularizados.<sup>22</sup> Entre otras cosas, el NPRM intentaba obtener comentarios sobre los elementos de red que sería necesario desmodularizar y sobre la mejor forma en que las reglas de desmodularización podrían fomentar la competencia basada en recursos. La NPRM, asimismo, intentaba obtener comentarios sobre la conveniencia o no de que la Comisión adoptara análisis específicos a servicios y específicos a mercados al aplicar la norma estatutaria del “menoscabo” de la Ley. El trabajo de investigación que analizara los casos de negocios vinculados a estrategias alternativas de entrada a distintos mercados podría proporcionar perspectivas muy útiles sobre las condiciones en las que un competidor podría verse afectado por la falta de acceso a un elemento específico de la red.

*NPRM sobre compensación entre empresas de telecomunicaciones.* En 2001, la Comisión inició una revisión de las regulaciones de compensación entre empresas de telecomunicaciones.<sup>23</sup> En la actualidad, hay distintas regulaciones de compensación entre empresas de telecomunicaciones que rigen los convenios de interconexión entre empresas de telecomunicaciones; estas regulaciones tratan a distintas empresas de telecomunicaciones y servicios distintos en forma desigual, aún cuando las estructuras de costos de las empresas de telecomunicaciones y los servicios que prestan son similares. Han surgido varios problemas, entre los que cabe mencionar el arbitraje regulatorio, los monopolios de acceso de terminación y las distorsiones en la estructura y el nivel de los cargos al usuario final.<sup>24</sup> El NPRM trata de obtener comentarios sobre regímenes de compensación entre empresas de telecomunicaciones que mitigarán estos problemas en la forma más eficiente posible y crearán incentivos para que las empresas de telecomunicaciones desplieguen recursos en forma eficiente. En estos momentos, la red del abonado que llama generalmente paga a la red del abonado llamado por el transporte y la terminación de una llamada. Sin embargo, la NPRM concluye, en forma tentativa, que lo mejor para paliar estos problemas podría ser un método de “factura y conserva”. Este enfoque de factura y conserva se basa en que cada empresa de telecomunicaciones cobre a sus propios clientes y no otras empresas, por los servicios prestados (Atkinson y Barnekov, 2000; DeGraba, 2000). El diseño óptimo de un régimen de compensación entre empresas de telecomunicaciones es un problema complejo que justifica más trabajos de investigación.

---

<sup>22</sup> *Review of the Section 251 Unbundling Obligations of Incumbent Local Exchange Carriers*, Aviso de Regla Propuesta, Legajo CC No. 01-938, FCC 01-361 (rel. 20 de diciembre de 2001).

<sup>23</sup> *Developing a Unified Inter-carrier Compensation Regime*, Aviso de Regla Propuesta, Legajo CC No. 01-92, FCC 01-192 (rel. 27 de abril de 2001).

<sup>24</sup> El arbitraje regulatorio ocurre, por ejemplo, cuando una empresa de telecomunicaciones atrae intencionalmente clientes que reciben más llamadas de las que hacen, para cobrar pagos lucrativos por llamadas de terminación. Los monopolios de acceso de terminación surgen del hecho de que los usuarios finales generalmente se suscriben a una sola empresa local, de manera tal que otras empresas que tratan de entregar llamadas a ese usuario final, no tienen más opción que la de comprar el acceso de terminación a la empresa local de telecomunicaciones del usuario final. Las distorsiones en la estructura tarifaria ocurren, en términos generales, debido a que la mayoría de los planes de compensación entre empresas de telecomunicaciones imponen cargos sensibles al tráfico (por ejemplo, tarifas por minuto) a la empresa de origen. Puesto que estos cargos sensibles al tráfico representan gastos incrementales para la empresa de telecomunicaciones que debe pagarlos, es probable que esta última refleje estos cargos en las tarifas por minuto impuestas a los usuarios finales, aún cuando los cargos resultantes no reflejen los costos reales de producción.

*Procedimientos sobre salvaguardias competitivas.* Desde hace tiempo la FCC está preocupada por la posibilidad de que una empresa de telecomunicaciones integrada verticalmente que controla un insumo esencial y participa en un mercado ulterior, use su fuerza en el mercado de entrada para discriminar contra rivales en el mercado ulterior. En consecuencia, con el tiempo la Comisión ha adoptado diversas salvaguardias competitivas destinadas a prevenir dicha discriminación, o a facilitar su detección. La Comisión ha establecido tres procedimientos para analizar salvaguardias competitivas. En dos procedimientos, la Comisión intenta determinar si debería adoptar medidas y normas de rendimiento para evaluar el rendimiento de LEC incumbentes en la provisión de elementos de red desmodularizados y servicios especiales interestatales de acceso.<sup>25</sup> En el tercer procedimiento, la Comisión propone agilizar ciertas salvaguardias competitivas que cubren la prestación de servicios interestatales entre conmutadores por parte de ILEC (excepto las compañías operativas regionales Bell), y trata de obtener comentarios sobre salvaguardias alternativas.<sup>26</sup> Aunque muchos organismos reguladores han impuesto salvaguardias competitivas durante años, son pocos los análisis económicos rigurosos realizados sobre los méritos propios a distintas salvaguardias alternativas. Asimismo, son pocos los análisis realizados sobre los principios que deberían guiar la desregulación, cubriendo, entre otras cosas, las condiciones en las cuales un organismo regulador debería eliminar regulaciones existentes, y en qué orden debería hacerlo. Estos temas bien justifican estudios adicionales.

*Procedimiento de arbitraje de Virginia.* Cuando una empresa de telecomunicaciones solicitante y una ILEC no se ponen de acuerdo sobre los términos de un convenio de interconexión, la Ley especifica que reguladores estatales, y no la FCC, deben establecer los términos y las condiciones de dicho acuerdo; esto cubre los precios de interconexión y elementos de red desmodularizados. No obstante, si el ente regulador estatal decide no actuar, las partes pueden apelar ante la FCC que entonces debe mediar o arbitrar en la disputa sobre interconexión.<sup>27</sup>

En 2001, se solicitó a la FCC que arbitrara una disputa de interconexión entre Verizon Virginia, por un lado, y AT&T y WorldCom, por el otro. Este procedimiento de arbitraje probablemente sea significativo, ya que es la primera vez que la Comisión dirimirá una disputa de interconexión, fijando las tarifas, los términos y las condiciones de interconexión. Quedan por resolver importantes cuestiones de investigación referentes tanto a los principios generales TELRIC de la Comisión como la aplicación de estos principios generales a disputas específicas sobre precios.<sup>28</sup>

#### **IV. Espectro**

---

<sup>25</sup> *Performance Measurements and Standards for Unbundled Network Elements and Interconnection*, Aviso de Regla Propuesta, Legajo CC No. 01-318, FCC 01-331 (rel. 19 de noviembre de 2001); *Performance Measurements and Standards for Interstate Special Access Services*, Aviso de Regla Propuesta, Legajo CC No. 01-321, FCC 01-339 (rel. 19 de noviembre de 2001).

<sup>26</sup> *2000 Biennial Regulatory Review*, Aviso de Regla Propuesta, Legajo CC No. 01-175, FCC 01-261 (rel. 14 de septiembre de 2001).

<sup>27</sup> 47 U.S.C. § 252 (b) (1) & (e) (5).

<sup>28</sup> Hausman (1999), Kahn y otros (1999) y Mandy (2002), entre otros, ofrecen críticas de la metodología de fijación de precios basada en TELRIC.



## 1. ANTECEDENTES

El Gobierno Federal de EE.UU. regula el espectro electromagnético desde 1927.<sup>29</sup> En la actualidad, comparten la responsabilidad regulatoria la FCC y la National Telecommunications Information Administration (Organismo Nacional de Información sobre Telecomunicaciones – NTIA).<sup>30</sup> La FCC regula el uso del espectro por parte del sector privado y el uso del mismo por parte de los gobiernos estatales y locales. La FCC tiene jurisdicción exclusiva sobre aprox. 37% del espectro más valioso (en la gama de valores de 300 MHz a 3000 MHz).<sup>31</sup> El NTIA administra el uso del espectro por parte del Gobierno Federal y tiene jurisdicción exclusiva sobre alrededor del 22% del espectro más valioso. La FCC y el NTIA comparten la jurisdicción sobre alrededor del 36% de este espectro. El resto del espectro se asigna fundamentalmente a dispositivos sin licencia bajo jurisdicción de la FCC o jurisdicción compartida.

Históricamente, el gobierno ha asignado el espectro a usos específicos (como televisión abierta o telefonía celular) y ha asignado el espectro a usuarios específicos. Los derechos de espectro han sido asignados tanto en forma exclusiva como en forma no exclusiva. Un licenciatario con derechos exclusivos tiene derecho a usar un bloque de frecuencia específica del espectro en un área geográfica dada, y generalmente puede excluir a todos los demás usuarios del espectro asignado en el área en cuestión. Se pueden asignar licencias exclusivas múltiples para una misma área geográfica, siempre y cuando cada licenciatario opere en una frecuencia distinta. El espectro usado para transportar servicios de televisión, radio, celulares y PCS (comunicación personalizada) ha sido asignado mediante licencias exclusivas. Cuando se asignan derechos no exclusivos, son muchos los usuarios que tienen acceso a la misma frecuencia en un área geográfica determinada. Se han asignado derechos no exclusivos para su uso por parte de los teléfonos inalámbricos, abrepuestas para garajes, redes inalámbricas 802.11, radio CB (banda ciudadana) y empresas de taxis, por ejemplo.

La FCC ha avanzado algo en lo referente al reemplazo de la adjudicación administrativa de espectro con actividad de mercado, sujeta solamente a la regulación de interferencia entre usuarios del espectro. Sin embargo, sólo alrededor del 7% del espectro en la gama de 300 MHz a 3000 MHz tiene los derechos flexibles, exclusivos y de transferencia libre necesarios para la operación eficiente de mercados. Este espectro incluye los 50 MHz asignados a operadores de telefonía celular y los 90 MHz asignados a operadores PCS.<sup>32</sup>

La FCC ha avanzado más en el empleo de mecanismos de mercado para la asignación de licencias de espectro. En 1993, el Congreso autorizó a la FCC para que

---

<sup>29</sup> La Ley de Radio de 1927 estableció la Federal Radio Agency (Ente Federal de Radio – FRA). La Ley de Comunicaciones de 1934 estableció la Comisión Federal de Comunicaciones para reemplazar a la FRA. Ver Hazlett (1998).

<sup>30</sup> NTIA forma parte del Departamento de Comercio de EE.UU.

<sup>31</sup> Ser Kwerel y Williams (2002) para un planteo detallado de la división de espectro en la gama de 300 a 3000 MHz. (“MHz” es la abreviatura de “megahercios”.)

<sup>32</sup> También incluye 15 MHz asignados a SMR y usados principalmente por Nextel para prestar servicios de telefonía móvil de tipo celular con características de despacho. Otros 30 MHz del espectro PCS deberían quedar disponibles para uso flexible una vez que se llegue a una decisión final referente a la propiedad de las licencias originalmente adjudicadas a Nextwave. (*NextWave v. FCC*, 254 F.3d 130 (D.C. Cir. 2001), certificado asignado, \_\_\_ U.S. \_\_\_, 70 U.S.L.W.3917, 70 U.S.L.W.3545, 70 U.S.L.W. 3551 (4 de marzo de 2002) (Nos. 01-653, 01-657).)

rematara licencias de espectro cuyo uso principal era la entrega de servicios por vía terrestre a abonados pagos (y no la entrega de servicios de difusión “gratuita”, seguridad pública o no comerciales, o la entrega de servicios vía satélite). En julio de 1994, la FCC celebró su primer remate de diez licencias PCS de banda angosta utilizando un mecanismo nuevo de remate por ofertas ascendentes simultáneas.<sup>33</sup> Hasta la fecha, se ha obtenido en estos remates una suma superior a los 14.000 millones de dólares. Además de generar ingresos para el Tesoro de EE.UU. (Kwerel y Rosston, 2000), los remates normalmente asignan licencias a empresas que los valoran al máximo, reduciendo así los gastos innecesarios de lobbying (cabildeo) privado para obtener licencias (búsqueda de utilidades).<sup>34</sup>

## 2. TEMAS DE POLÍTICA Y DIRECCIONES DE INVESTIGACIÓN

*Creación de mercados para el espectro.* El Presidente Powell de la FCC (2001) ha mencionado que “Es importante que la Comisión deje su paradigma tradicional de gestión del espectro, basado en “comando y control”, para pasar a un paradigma de política de asignación orientada al mercado a fin de proporcionar asignaciones más flexibles con usuarios múltiples, de manera tal que se alcance el uso ideal del espectro”. El tema central en lo que a política de espectro se refiere es cómo desarrollar esa transición de la mejor forma posible.

Una política que simplemente permita el uso flexible del espectro asignado, difícilmente garantizará una reestructuración rápida y eficiente de la titularidad y el uso del espectro, y esto por tres razones. En primer lugar, esta política no garantizaría que todo el espectro adjudicado en licencia esté disponible simultáneamente para la compra. Por consiguiente, los licenciatariaos potenciales podrían confrontar dificultades significativas para la identificación y adquisición de licencias de combinaciones de espectro más adecuadas a sus necesidades. En segundo término, la política no ofrecería para el uso flexible el espectro que sigue en manos de la FCC y el NTIA. Solamente en el caso en que este espectro no asignado fuera dado en licencia sería posible combinarlo en forma eficiente con el espectro que ya está en uso.

En tercer lugar, la política no reconfiguraría los derechos existentes de espectro, convirtiéndolos en derechos de titularidad comercializables. En muchas bandas, el uso del espectro está sujeto a un conjunto detallado de especificaciones técnicas sobre los transmisores (por ej., frecuencia, ancho de banda, potencia, tipo de modulación y

---

<sup>33</sup> Ver McAfee y McMillan (1996), por ejemplo, para reseñas de los remates de espectro de la FCC.

<sup>34</sup> Antes de 1994, la FCC recurría a audiencias comparativas y a loterías para asignar licencias de espectro. Las audiencias comparativas evaluaban solicitudes de licencia en base a criterios tales como el número de clientes que se beneficiaría con el uso propuesto del espectro y la confiabilidad del servicio que se proponía. A menudo, la evaluación de solicitudes de licencia usando estos criterios daban lugar a polémicas y desavenencias. Con frecuencia, las audiencias y acciones jurídicas de oposición tardaban varios años y el proceso era oneroso, tanto para las partes involucradas como para el gobierno. En 1982, el Congreso autorizó a la FCC a usar loterías para elegir un postulante entre todos los solicitantes calificados de licencias de espectro. En 1984, la FCC empezó a usar loterías para asignar licencias de espectro para la prestación de servicios de telefonía celular. Poco después surgieron “fábricas” de licencias que vendían solicitudes completas por unos \$650 para cada mercado celular. Estas fábricas dieron lugar a la presentación de casi 500.000 solicitudes de lotería para la obtención de licencias de telefonía celular. Hazlett y Michaels (1993) estiman que las loterías de telefonía celular generaron entre \$500 millones y \$1000 millones en búsqueda de utilidades, una actividad totalmente inútil.

ubicación) que no es posible cambiar sin aprobación gubernamental. Para ofrecer flexibilidad técnica y de servicio a los licenciarios, estas especificaciones de “entrada” deben ser redefinidas en función de las exigencias de “salida”, tales como los límites de potencia en situaciones limítrofes entre bloques de espectro y áreas geográficas. Sujeto a estos límites de salida, cada licenciario quedaría en libertad para ofrecer distintos tipos de servicio y desplegar transmisores y arquitecturas de sistema de distintos diseños dentro de su bloque de espectro y área asignados por licencia.<sup>35</sup>

Para superar estos problemas, Kwerel y Williams (2002) proponen un remate bilateral único en gran escala que cubra todo el espectro asignado en forma exclusiva. Tanto el espectro ya asignado como el espectro aún no asignado estarían disponibles en este tipo de remate. Todas las licencias de espectro ofrecidas en remate tendrían autorización para uso flexible del espectro. Un remate de este tipo que ofrece todas las licencias de espectro relevante en venta o para la compra en forma simultánea puede facilitar la combinación y el uso eficientes del espectro.<sup>36</sup> Cabe estudiar con mayor profundidad los detalles precisos de la implementación de este tipo de remate.

*Pautas para la telefonía celular.* La parte del espectro utilizada en la actualidad principalmente para telefonía móvil (o sea, servicios PCS y de telefonía celular) históricamente ha sido normada por un “tope de espectro”.<sup>37</sup> El tope de espectro limita a aproximadamente un cuarto la fracción de este espectro que se puede asignar en licencia a una sola empresa en cada mercado relevante. El tope de espectro cumplía dos funciones útiles. En primer lugar, garantizaba que ninguna empresa monopolizara un insumo esencial (espectro). En segundo lugar, ofrecía garantías a las firmas que participaban en remates de licencias de espectro, permitiéndoles determinar antes de presentar ofertas si se les permitiese retener alguna de las licencias de espectro que podrían obtener en los remates.

A pesar de sus atributos, el tope de espectro tenía falencias importantes: no consideraba explícitamente otros factores, más que el tramo de espectro acordado en licencia a cada firma; no se consideraban factores que bien podrían contribuir a determinar si una transferencia propuesta de licencias redundaba en beneficio público.<sup>38</sup> Entre estos factores, cabe mencionar el número de firmas que competía en el mercado en cuestión, la índole e intensidad de su competencia, las barreras de entrada que debían superar los

---

<sup>35</sup> Aunque la conversión de límites de entrada en límites de salida es necesaria para la flexibilidad, tal vez no sea de valor práctico para licencias que sólo cubren un tramo limitado de espectro, por ejemplo, licencias de microondas de punto a punto.

<sup>36</sup> Kwerel y Williams (2002) también han planteado que se niegue a los licenciarios actuales de espectro el uso flexible de su espectro por un período determinado, si no ofrecen en venta sus licencias de espectro en un remate bilateral en gran escala. Su planteo ha sido concebido para superar problemas de agencia dentro de empresas, en los casos en que un gerente de licencias de espectro prefiere que su firma retenga sus licencias de espectro actuales (y, por ende, el gerente retenga su empleo), aún cuando fuera posible vender las licencias por mucho más de lo que las licencias valen para la firma. Sin embargo, las empresas siempre pueden obtener derechos flexibles y retener sus licencias actuales con sólo presentar la oferta más alta para la compra de sus licencias, adquiriendo así las licencias que ellas mismas venden en el remate.

<sup>37</sup> *Implementation of Sections 3(n) and 332 of the Communications Act, Regulatory Treatment of Mobile Services*, Third Report and Order, 9 FCC Red 7988 (1994).

<sup>38</sup> Para aprobar una transferencia propuesta de una licencia de espectro de una firma a otra, la Comisión debe considerar que la transferencia redundará en “beneficio, interés y necesidad públicos” (47 U.S.C. 310(d)). La revisión de interés público por parte de la Comisión cubre muchos elementos, entre los que se destacan los efectos probables de la transferencia sobre la competencia, innovación, calidad del servicio, seguridad nacional y servicio universal.

nuevos competidores y la demanda por parte de los clientes de servicios de telefonía móvil con relación a la capacidad disponible (espectro).

Aceptando esta falencia, la Comisión decidió eliminar el tope de espectro a partir del 1º de enero de 2003.<sup>39</sup> El personal de FCC está desarrollando pautas que podrían ser empleadas en lugar del tope. Las pautas explican el marco de trabajo que subyacerá la revisión caso por caso, por parte del personal, de las transferencias propuestas de licencias de espectro. La elaboración óptima de pautas de este tipo sigue constituyendo un tema importante de investigación futura, tal como lo constituye el problema, de carácter más general, de las circunstancias en que los organismos reguladores deben recurrir a la revisión caso por caso de las transacciones propuestas, en lugar de apelar a reglas estrictamente definidas (como el tope de espectro).

*Transición a la televisión digital.* En EE.UU. se está produciendo en estos momentos la transición de la televisión analógica a la televisión digital (DTV). Puesto que la transmisión digital usa menos espectro que la transmisión analógica, la transición liberará 108 MHz de espectro para otros usos, sin reducir el número de estaciones de teledifusión. Para garantizar que todo el público pueda recibir toda la programación difundida durante la transición, tanto los que cuentan con receptor digital como los que tienen receptor analógico, se ha asignado a cada teledifusora un canal DTV adicional. Los dos canales permiten la difusión simultánea de señales analógicas y digitales. Una vez terminada la transición, cada licenciataria devolverá uno de sus canales a la FCC y usará el canal restante para difundir una señal digital.

Para garantizar una transición satisfactoria a la DTV, varios sectores independientes deberán coordinar sus actividades.<sup>40</sup> Los fabricantes deberán producir receptores DTV, los licenciarios de estaciones de televisión deberán establecer y operar estaciones DTV, y los proveedores de contenidos y paquetes deberán ofrecer programación DTV que motive a los consumidores y los lleve a comprar receptores DTV. Además, puesto que una vasta mayoría de televidentes recibe su servicio de teledifusión por servicio de televisión por cable y satélite de difusión directa (DBS), es vital garantizar que los sistemas de televisión por cable digital y los sistemas DBS sean compatibles con los receptores DTV.<sup>41</sup>

La fecha propuesta para la conclusión de la transición es el 31 de diciembre de 2006. Sin embargo, la ley permite a los licenciarios solicitar extensiones de sus permisos analógicos más allá de esa fecha si menos del 85% de las residencias con televisión dentro de sus mercados, tienen equipos que pueden recibir señales locales DTV. Sobre la base de las tasas de adopción actuales, parece inevitable que el servicio analógico persista más allá del 2006. Para acelerar la transición, el Presidente Powell de la FCC ha pedido a los

---

<sup>39</sup> 2000 Biennial Regulatory Review, *Spectrum Aggregations Limits For Commercial Mobile Radio Services*, Informe y Orden, FCC 01-328, (18 de diciembre de 2001).

<sup>40</sup> La última transición tecnológica importante de televisión fue de blanco y negro a colores en los años 1950. Durante esta transición, una sola firma, RCA, era un jugador de gran importancia en varios sectores clave, como producción de receptores de televisión, programación de televisión (a través de la red NBC), y producción de transmisores de televisión. RCA logró internalizar muchos de los costos de coordinación vinculados con esta transición anterior.

<sup>41</sup> Otro tópico importante vinculado a la transición, la gestión de protección de copias y derechos digitales, en términos generales escapa al alcance de la FCC. Los proveedores de contenidos se muestran reacios a ofrecer los contenidos de alto valor que probablemente darán vida a las compras de receptores DTV por la falta de una tecnología de gestión de derechos digitales que limite las copias no autorizadas y redistribución por Internet de contenidos copiados.

sectores involucrados de la industria a tomar ciertas medidas voluntarias para apurar la transición a DTV.

El plan de Powell incorpora cinco elementos fundamentales. (1) Para principios de la temporada 2002-2003, las cuatro redes de televisión comercial más importantes, junto con HBO y Showtime, canales de cable de primer nivel, ofrecerán programación de alta definición u otros tipos de “programación DTV con valor agregado” durante por lo menos 50% de sus horarios de gran audiencia. (2) Para el 1° de enero de 2003 (o después de esa fecha, tan pronto como empiecen su teledifusión), las estaciones de los 100 mercados más importantes afiliadas a una de estas cuatro redes de teledifusión obtendrán e instalarán los equipos necesarios para ofrecer contenidos DTV de red (entre ellos la HDTV que se proporcione) sin degradación. (3) Los operadores de cable con capacidad sustancial (750 MHz o más) ofrecerán el transporte, sin costo alguno, de las señales de hasta cinco servicios de difusión u otros servicios que ofrezcan programación digital con valor agregado. (4) Los operadores de cable ofrecerán a los abonados una caja para colocar sobre el receptor que soporte la visualización de programación HDTV e incluya conectadores digitales para su uso en la conexión de la caja a un receptor o dispositivo de visualización DTV. (5) Los fabricantes de equipos incluirán sintonizadores DTV “en el aire” en proporciones cada vez mayores de los receptores de televisión nuevos. El cronograma contempla la inclusión de sintonizadores DTV primero en los receptores con pantallas mayores, pero para el 31 de diciembre de 2006 prevé su inclusión en todos los receptores nuevos con pantallas de 13 pulgadas o más.

Aún antes de terminada la transición, será posible proporcionar servicios usando parte del espectro que se ha de recuperar (por ejemplo, el espectro que en la actualidad es utilizado por los canales de televisión 52-69). Este uso inicial es posible ya que parte de este espectro (en particular, el que corresponde a los canales 60-69) en este momento no se usa en algunas áreas de los EE.UU.<sup>42</sup>

## **V. Propiedad de medios**

### **1. ANTECEDENTES**

Los mercados de medios masivos han cambiado sustancialmente desde que la FCC empezó a imponer reglas de propiedad de medios en los 1940. en los últimos cincuenta años se ha producido una verdadera explosión en la disponibilidad de medios de difusión tradicional y una tremenda proliferación de medios ajenos al ámbito de la difusión, como la televisión por cable y el servicio DBS. A la luz de estos cambios, el Presidente Powell ha declarado que “ha llegado el momento de volver a examinar y reconstruir la base objetiva que respalda un régimen regulatorio contemporáneo para los medios”, aceptando al mismo

---

<sup>42</sup> La FCC estableció un mecanismo para fomentar el despeje voluntario de bandas. El mecanismo permitía a los nuevos licenciatarios compensar a los difusores incumbentes por su renuncia al espectro que usan para la difusión analógica y realizar una transición temprana a la difusión digital. La *Auction Reform Act of 2002* (Pub. L. No. 107-195, 116 Stat. 715) restringe la aplicabilidad de este mecanismo pero el diseño óptimo de los mecanismos de despeje de bandas sigue siendo un área importante para investigaciones futuras. Consultar [www.fcc.gov/dtv](http://www.fcc.gov/dtv) para decisiones de la FCC y documentos vinculados a la transición a DTV en general y el despeje de bandas en particular.

tiempo que “los objetivos tradicionales de diversidad y competencia siguen siendo vitales” (Powell, 2001).<sup>43</sup>

## 2. TEMAS CENTRALES DE POLÍTICA

Las reglas de propiedad de medios de la Comisión han tenido siempre dos objetivos primarios de política, a saber, promover la competencia y fomentar la diversidad. Con frecuencia, se hace referencia a competencia y diversidad con los nombres de competencia económica y competencia en el mercado de las ideas. Otro objetivo afín es el localismo, o sea, garantizar que las estaciones de difusión ofrezcan programas que apunten a la población local. En cumplimiento de este estatuto, la Comisión ha tratado de fomentar el localismo, fundamentalmente mediante la adjudicación amplia de canales de difusión, tratando de garantizar que hasta las ciudades y los pueblos más pequeños cuenten por lo menos con un canal local.

El tema central de política, en un sentido amplio, que confronta la Comisión es determinar la mejor forma de asegurar que los mercados de medios de EE.UU. ofrezcan los beneficios de la competencia, la diversidad y el localismo al público de radio y televisión. En el caso de la competencia económica, la producción y el rendimiento del sector de medios son relativamente fáciles de definir y medir. La televisión, el cable y el DBS compiten para ofrecer programación al público y proporcionar “disponibilidades de audiencia” a los anunciantes. Sin embargo, en el caso de la competencia en el mercado de ideas, la salida y el rendimiento son más difíciles de conceptualizar y medir. “Diversidad”, según su acepción generalizada, cubre diversidad de puntos de vista, o sea, acceso directo del público a una amplia gama de puntos de vista políticos, información y opiniones sobre temas de interés público. Pero es difícil alcanzar medidas precisas del nivel de diversidad de puntos de vista; por otra parte, hay importantes cuestiones vinculadas a la medida en que los distintos medios son sustitutos para proporcionar diversidad de puntos de vista, que quedan por responder.

## 3. LAS REGLAS DE PROPIEDAD DE MEDIOS CLAVE

*Reglas de propiedad en mercados locales.* La regla de propiedad de televisión local dispone que una compañía puede ser propietaria de dos estaciones de televisión en un mismo mercado, siempre y cuando no haya solapamiento de los contornos de intensidad de la señal (Grado B previsto) de las estaciones, o que no más de una de las dos estaciones esté entre las cuatro primeras en audiencia y ocho o más estaciones independientes de televisión sigan en el mercado con posterioridad a la fusión.<sup>44</sup> El Tribunal de Circuito de Washington D.C. recientemente retornó esta regla a la Comisión al considerar que la prueba de las “ocho voces” no estaba debidamente justificada.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> La Comisión no desarrolla su revisión de las reglas de propiedad de medios en el vacío. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 modificó las reglas de propiedad de radios impuestas por la Comisión y exigió a la Comisión que revise todas sus reglas de propiedad de medios a intervalos bienales. Además, durante los últimos años los tribunales federales han impuesto a la Comisión la obligación de revisar tres de sus reglas de propiedad de medios y derogar una de ellas.

<sup>44</sup> Para esta regla, el mercado geográfico es el Área de Mercado Designado de Neilsen (“DMA”).

<sup>45</sup> *Sinclair Broadcast Group v. FCC*, 284 F.3d 148 (D.C. Cir. 2002).

Las reglas de la Comisión también limitan la propiedad común de estaciones de radio y televisión en un mismo mercado. A título ilustrativo, una compañía puede ser propietaria de una estación comercial de televisión y de hasta siete estaciones comerciales de radio en un área, siempre y cuando siga habiendo por lo menos 20 “voces” de medios independientes en el área con posterioridad a la fusión.<sup>46</sup> Las voces independientes incluyen estaciones de televisión de plena potencia de propiedad independiente, estaciones de radio de propiedad independiente, periódicos diarios de circulación general y televisión por cable (que cuenta como una voz, siempre y cuando el servicio de cable esté ampliamente difundido).<sup>47</sup> La inquietud expresada por el Tribunal de Circuito en cuanto a la prueba de las “ocho voces” en la regla de televisión local se debe en parte al hecho de que la prueba sólo contaba estaciones de televisión, en tanto que la regla de radio-televisión cuenta otras voces también.

En este momento, la Comisión está revisando su regla de propiedad cruzada de periódicos-difusoras, que prohíbe la propiedad común de una estación de televisión o radio y un periódico diario de circulación general en un mismo mercado.<sup>48</sup> Con respecto a la regla de propiedad cruzada de periódicos-difusoras, no hay una prueba de “número de voces”.

La prohibición por parte de la Comisión de propiedad cruzada de estaciones de televisión-sistemas de cable recientemente ha sido revocada por el Tribunal de Circuito del D.C.<sup>49</sup> Esta regla prohibía la propiedad común de una estación de televisión y un sistema de cable si existía solapamiento entre el contorno de intensidad de la señal (Grado B previsto) de la estación y el área del servicio de cable.

Además, la Comisión limita el número de estaciones de radio de las que una firma puede ser propietaria en un mercado local. Los límites varían según el número total de estaciones que haya en el mercado. En mercados con 45 o más estaciones de radio en total, por ejemplo, una firma puede ser propietaria de hasta ocho estaciones.<sup>50</sup>

*Reglas de propiedad nacional.* La regla de propiedad de televisión nacional de la Comisión fue modificada por la Ley de Televisión de 1996; por otra parte, el Tribunal de Circuito del D.C. ha retornado la regla a la Comisión para su revisión.<sup>51</sup> La regla dispone que ninguna compañía pueda ser propietaria de estaciones de televisión que lleguen a más del 35% de

---

<sup>46</sup> Una compañía propietaria de dos estaciones comerciales de televisión puede ser propietaria de hasta seis estaciones comerciales de radio si después de la fusión quedan 20 voces de medios independientes. Si después de la fusión quedan entre 10 y 19 voces de medios independientes, el máximo permitido es de una estación de televisión y cuatro estaciones de radio. Sea cual fuere el número de voces independientes restantes después de la fusión, una compañía puede ser propietaria de una estación comercial de televisión y una estación comercial de radio.

<sup>47</sup> Todas estas voces deben estar disponibles en la misma área. Entre los criterios para definir el área relevante, figura la disponibilidad de periódicos y cable en la DMA de la estación (o estaciones) de televisión relevantes, el solapamiento de intensidad de la señal de estaciones de televisión, y otras consideraciones vinculadas a estaciones de radio.

<sup>48</sup> El concepto de mercado se basa, en este caso, en el contorno de intensidad de la señal de la estación difusora que cubre a la comunidad en la que se publica el periódico.

<sup>49</sup> *Fox Television Stations, Inc. v. FCC*, 280 F3d 1027 (D.C. Cir. 2002).

<sup>50</sup> La definición de mercado de la regla se basa en el solapamiento del contorno previsto de intensidad de la señal. Este procedimiento de definición está siendo revisado. Ver *In the Matter of Definition of Radio Markets*, Aviso de Reglas Propuestas, Legajo MM No. 00-244, 15 FCC Red. 25077 (2000).

<sup>51</sup> *Fox Television Stations, Inc. v. FCC*, 280 F3d 1027 (D.C. Cir. 2002).

las residencias con televisión en EE.UU. Sujeto a esta restricción, no hay límite alguno en cuanto al número de estaciones de televisión de las que una compañía puede ser propietaria.

La Ley de Cable de 1992 ordenó a la Comisión que limite el número de abonados de cable a los que puede llegar un operador de sistema múltiple (MSO) de cable. El objetivo era fomentar la competencia efectiva en la distribución de programación de video multicanales (MVPD) y garantizar el flujo irrestricto de programación de video al consumidor.<sup>52</sup> A diferencia de las reglas de propiedad local, cuyo objetivo primordial es la estructura de mercado de distribución local, esta regla parecería estar motivada por inquietud en cuanto a que el mercado de compra de programación no esté sujeto al poder monopsonico de los MSO de cable. La regla en vigencia actualmente limita un MSO a no más de 30% del total de abonados MVPD en el ámbito nacional; en este caso, el total incluye cable, DBS y otras plataformas multicanales. En 2001, el Tribunal de Distrito del D.C. retornó la regla para su consideración ulterior y, en la actualidad, la Comisión está examinando la regla.<sup>53</sup>

#### 4. CUESTIONES CLAVE DE INVESTIGACIÓN SOBRE MEDIOS

Para evaluar plenamente los méritos y el impacto de las reglas de propiedad de medios, es necesario responder a varias preguntas, entre ellas las siguientes: ¿Cuál es la mejor forma de medir la diversidad que los medios entregan? ¿En qué medida es un medio (como la radio o Internet) un buen sustituto para otro (como la televisión de difusión) tanto desde el punto de vista de los anunciantes como del punto de vista de la diversidad ofrecida a la ciudadanía?<sup>54</sup> ¿Es posible que los límites en cuanto al número de televidentes que una estación de televisión puede alcanzar en el ámbito nacional promuevan la competencia o diversidad en mercados locales relevantes? Las respuestas a estas preguntas, y otros interrogantes similares, son fundamentales para establecer una política regulatoria apropiada y para determinar si existe una relación significativa entre la estructura de mercado y la diversidad ofrecida en el mercado.<sup>55</sup>

Dada la dificultad de medir un resultado deseado (diversidad de puntos de vista), las reglas de la Comisión se han concentrado en un insumo clave (propiedad independiente). La correlación entre propiedad independiente y diversidad de puntos de vista justifica pruebas ulteriores.<sup>56</sup> Además, los costos impuestos por las restricciones y la intra-propiedad y propiedad cruzada de medios (lo que incluye economías de escala y alcance no aprovechadas) merecen un estudio cuidadoso. Los beneficios y costos de medios alternativos (o complementarios) de promover la diversidad de puntos de vista también

---

<sup>52</sup> Ver *Implementation of Section 11 of the cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992*, Aviso Ulterior de Reglas Propuestas, Legajo CS No. 98-82, 16 FCC Rcd. 17312 (2001).

<sup>53</sup> *Time Warner Entertainment Co. v. FCC*, 240 F3d 1126 (D.C. Cir. 2001).

<sup>54</sup> Ver Ekelund y otros (1999) y Silk y otros (2001), por ejemplo, para estudios recientes de sustitución entre medios.

<sup>55</sup> Es posible que las conclusiones normales referentes a la estructura y el rendimiento de mercado no sean válidas para mercados de medios ya que la programación de video tiene características de bien público. Es no rival en cuanto a consumo y, en el caso de programación de radio/teledifusión, es no excluible. Estas características y otras consideraciones, como la diferenciación de productos y las preferencias diversas del espectador, implican que una estructura de mercado puramente competitiva tal vez no maximice el bienestar del consumidor. Ver, por ejemplo, Owen y Wildman (1992).

<sup>56</sup> Pritchard (2001) constató que las estaciones de televisión de un mismo dueño ofrecen puntos de vista políticos diferentes.



justifican la realización de análisis ulteriores. Entre las alternativas relevantes, bien podrían figurar la obligación de dedicar una parte especificada de capacidad del medio a ofrecer material educativo o mensajes de interés público.<sup>57</sup>

## VI. Conclusiones

Este artículo ha revisado cuatro de los principales temas de política que la FCC debe afrontar en la actualidad: el despliegue de banda ancha, la política de competencia, la asignación de espectro y las reglas de propiedad de medios. Si bien su importancia es vital, estos temas no son los únicos que ocupan a la Comisión, ni mucho menos. Para concluir, describimos brevemente dos temas más de gran importancia.

El primero es el de la seguridad de la patria. Los acontecimientos trágicos del 11 de septiembre de 2001 realzaron la importancia de garantizar la seguridad de la infraestructura de comunicaciones de la nación y aumentar la capacidad de la nación de mantener comunicaciones esenciales durante emergencias nacionales. La Comisión está trabajando para impulsar estos elementos clave de política de seguridad de la patria de distintas maneras. Por ejemplo, en parte a través de su papel de liderazgo en el National Reliability and Interoperability Council y el Media Security and Reliability Council (Consejo Nacional de Confiabilidad y Interoperabilidad) y Consejo de Seguridad y Confiabilidad de Medios)<sup>58</sup>, la Comisión contribuye a desarrollar una respuesta coordinada de la industria ante cualquier daño de envergadura que la infraestructura de comunicaciones pueda sufrir en el futuro. Asimismo, la Comisión está ayudando a determinar la mejor forma de proporcionar a los organismos clave del gobierno, el acceso prioritario necesario a servicios de comunicaciones inalámbricas durante emergencias nacionales. Además, la Comisión sigue bregando para obtener una rápida implementación de servicios E911 en todos los teléfonos inalámbricos.

El segundo conjunto de temas complementarios que la FCC debe afrontar se refiere a propuestas específicas de fusión. Los dos casos más notables en este momento son la adquisición propuesta de DirecTV por parte de EchoStar y la adquisición propuesta de AT&T Broadband por parte de Comcast. Para estas fusiones, se requiere la aprobación de la FCC, ya que involucran la transferencia de licencias operativas emitidas por la Comisión. DirecTV y EchoStar son los dos principales proveedores de servicio de video DBS en EE.UU. Las dos firmas alegan que su unión les permitiría usar su espectro en forma más eficiente y competir mejor con los operadores de cable. Quienes se oponen a la fusión propuesta dicen que reduciría de tres a dos el número de competidores importantes en las regiones geográficas a las que los dos operadores DBS y un operador de cable sirven en la actualidad. Quienes se oponen dicen también que muchas residencias de EE.UU. no cuentan con servicios de un operador de cable, por lo que la unión constituiría una fusión de monopolio para estas residencias. DirecTV y EchoStar han prometido que, si su fusión se aprueba, fijarán el mismo precio para sus servicios de programación en todas las jurisdicciones del país, de manera tal que aún las residencias que no cuentan con servicios

---

<sup>57</sup> Las autoridades de franquicia de cable pueden exigir a los operadores de cable que reserven canales para uso público, educativo y gubernamental. Además, se exige a los operadores de cable que ofrezcan canales de acceso arrendados comerciales a entidades que no están afiliadas con el operador de cable. El número de canales de este tipo varía según la capacidad del sistema de cable. Ver 57 U.S.C. §§ 531, 532.

<sup>58</sup> Para detalles, ver <http://www.nric.org> y <http://www.mediasecurity.org>.

de operadores de cable se beneficiarían con la competencia entre operadores de DBS y operadores de cable en otras regiones geográficas. Los modelos de competencia en los que una firma fija un precio nacional uniforme para sus servicios aún cuando confronta distintos niveles de competencia y distintos competidores en distintas regiones del país justifican trabajos ulteriores de investigación.

AT&T Broadband y Comcast son, respectivamente, el primer y el tercer operador de cable en orden de importancia en EE.UU. Puesto que las dos firmas operan en regiones geográficas diferentes, su fusión no aumentaría la concentración horizontal en mercados geográficos locales. No obstante, la fusión permitiría a AT&T Comcast servir a casi el 30% de los abonados MVPD en el ámbito nacional. Tal como se sugiere en la Sección 5, este total de abonados podría, en principio, otorgar a AT&T Comcast un apalancamiento considerable en sus negociaciones con redes de programación. Sin embargo, el material disponible sobre aspectos económicos del tema no ofrece pautas unívocas sobre los efectos de la concentración del comprador sobre el resultado de negociaciones entre compradores (por ejemplo, operadores de cable) y vendedores (por ejemplo, redes de programación).<sup>59</sup> Las investigaciones futuras sobre estos temas de negociación, a la vez sutiles e importantes, podrían ser muy valiosas para la Comisión cuando considere los méritos de fusiones específicas de operadores de cable y el diseño de límites generales apropiados del número de abonados a los que pueden servir los distintos operadores de cable.

## Referencias

- Atkinson, Jay y Christopher Barnekov (2000) 'A Competitively Neutral Approach to Network Interconnection', Comisión Federal de Comunicaciones, Oficina de Planes y Política, Escrito de Trabajo No. 34.
- Bilotti, Richard, Benjamin Swinburne y Megan Lynch (2001) *Industry Overview: The Marquis de Broadbandbury – Parte Deux*. Nueva York; Morgan Stanley Dean Wirtler.
- Bykowsky, Mark, Anthony Kwasnica y William Sharkey (2002) 'Horizontal Concentration in the Cable Television Industry: An Experimental Analysis', Comisión Federal de Comunicaciones, Oficina de Planes y Política, Escrito de Trabajo No. 35.
- Chipty, Tasneem (1995) 'Horizontal Integration for Bargaining Power: Evidence From the Cable Television Industry', *Journal of Economics & Management Strategy*, 4, 375-397.
- Chipty, Tasneem y Christopher Snyder (1999) 'The Role of Firm Size in Bilateral Bargaining: A Study of the Cable Television Industry', *Review of Economics and Statistics*, 81, 326-340.
- DeGraba, Patrick (2000) 'Bill and Keep at the Central Office as the Efficient Interconnection Regime', Comisión Federal de Comunicaciones, Oficina de Planes y Política, Escrito de Trabajo No. 33.
- Ekelund, Robert, George Ford y John Jackson (1999) 'Is Radio a Distinct Local Market? An Empirical Analysis', *Review of Industrial Organization*, 14, 239-256.
- Hausman, Jerry (1999) 'The Effects of Sunk Costs in Telecommunications Regulation', en James Allen y Eli Noam, editores, *The New Investment Theory of Real Options and its*

---

<sup>59</sup> Ver, por ejemplo, Chipty (1995), Chipty y Snyder (1999), y Raskovich (2001). La FCC ha solicitado estudios experimentales sobre las interacciones de negociación en un intento de obtener puntos de vista adicionales sobre este tema de tanta importancia. Ver Bykowsky y otros (2002).

*Implications for Telecommunications*, Boston: Kluwer Academic Publishers, páginas 191-204.

Hazlett, Thomas (1998) 'Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years?', *Journal of Law & Economics*, 41, 529-575.

Hazlett, Thomas y Robert Michaels (1993) 'The Cost of Rent-Seeking: Evidence From Cellular Telephone License Lotteries', *Southern Economic Review*, 59, 425-435.

Horrigan, John y Lee Rainie (2002) 'The Broadband Difference: How Online Americans' Behavior Changes With High-Speed Internet Connections at Home', Pew Internet & American Life Project, <http://www.pewinternet.org>

Kahn, Alfred, Timothy Tardiff y Dennis Weisman (1999) 'The Telecommunications Act at Three Years: An Economic Evaluation of its Implementation by the Federal Communications Commission', *Information Economics and Policy*, 11, 919-365.

Kwerel, Evan y Gregory Rosston (2000) 'An Insiders' View of FCC Spectrum Auctions', *Journal of Regulatory Economics*, 17, 253-289.

Kwerel, Evan y John Williams (2002, en publicación) 'A Proposal for a Rapid Transition to Market Allocation of Spectrum', Comisión Federal de Comunicaciones, Oficina de Planes y Política.

Mandy, David (2002, en publicación) 'TELRIC Pricing with Vintage Capital', *Journal of Regulatory Economics*.

McAfee, R. Preston y John McMillan (1996) 'Analyzing the Airwaves Auction', *Journal of Economic Perspectives*, 10, 159-175.

McKinsey & Company y J.P. Morgan H&Q (2001) *Broadband 2001: A Comprehensive Analysis of Demand, Supply, Economics, and Industry Dynamics in the U.S. Broadband Market*. Nueva York: J.P. Morgan Securities Inc.

National Cable & Telecommunications Association (Visita del 28 de junio de 2002). *Industry Statistics*, web page,

[http://www.ncta.com/industry\\_overview/IndStar.ofm?indOverviewID=2](http://www.ncta.com/industry_overview/IndStar.ofm?indOverviewID=2)

Owen, Bruce y Steven Wildman (1992), *Video Economics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Powell, Michael K., (2001) 'Digital Broadband Migration: Part II, Federal Communications Commission Press Conference, 23 de octubre de 2001).

<http://www.fcc.gov/Speeches/Powell/2001/spmcp109.html> (Visita del 25 de mayo de 2002).

Pritchard, David (2001) 'A Tale of Three Cities: "Diverse and Antagonistic" Information in Situations of Local Newspaper/Broadcast Cross-Ownership', *Federal Communications Law Journal*, 54, 91-51.

Raskovich, Alexander (2001) 'Pivotal Buyers and Bargaining Position', Economic Analysis Group Discussion Paper, Departamento de Justicia de EE.UU.