

# La desregulación como proceso político

Robert Horwitz\*

## I

La palabra *desregulación* es una especie de término perifrástico para referirse a reformas que incluyen no sólo el relajamiento o la desaparición de los controles regulatorios del gobierno sobre el comportamiento del sector privado, sino la liberalización del ingreso al mercado, y también, en la mayoría de los países, la privatización de los bienes del Estado. Se trata de uno de los principales fenómenos político-económicos de los últimos decenios, y es tanto una manifestación de la llamada *globalización de la economía* como su fundamento.

A ese respecto, la desregulación de las telecomunicaciones es de particular importancia para la globalización, debido a que facilita la integración de la infraestructura de las comunicaciones entre unos países y otros, ayudando así a aumentar el alcance del sistema financiero internacional para abarcar el mundo en un tiempo real y permitir la dispersión espacial y funcional de la empresa comercial en redes flexibles de compañías que aprovechen la oportunidad que les brindan las condiciones más ventajosas para obtener ganancias en todo el mundo.

---

\* Universidad de California, San Diego. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega. Artículo recibido: 04/1998.

## II

Por otra parte, si bien es cierto que las consecuencias económicas de la desregulación de las telecomunicaciones son de alcance mundial, por lo general dicha desregulación tiene explicaciones políticas que son de origen sobre todo local. Lo anterior puede ser especialmente cierto en el caso de Estados Unidos, donde dio inicio el movimiento de la desregulación. Es importante tomar en consideración que, en Estados Unidos, la desregulación consiste en un fenómeno político general que no se limita a las comunicaciones ni es la consecuencia particular de la revolución tecnológica de las comunicaciones o de cierta noción abstracta de necesidad económica. En este país, la desregulación afectó cierto tipo de industrias en particular, sometidas a cierto tipo de controles regulatorios: las industrias de infraestructura, como las aerolíneas, los transportes, las telecomunicaciones, la radiodifusión, la banca, el gas natural y la electricidad, todas las cuales habían estado sometidas a lo que llamamos *regulación de los precios y el ingreso*, lo cual significaba que el gobierno determinaba el número de compañías que podían suministrar cada uno de los servicios, y establecía los precios que las empresas reguladas podían cobrar a los consumidores por los servicios prestados.

El régimen regulatorio de los precios y el ingreso colocó a muchas industrias de infraestructura en controles regulatorios durante la gran depresión, cuando se creía que el exceso de competencia debilitaba a estas industrias. La regulación fue una garantía para la estabilidad y el desarrollo de la infraestructura y creó un sistema típico de subsidios cruzados que sirvió para sustentar la expansión de ciertos servicios a otras áreas y clientes, expansión que, sin los subsidios, no habría sido remuneradora. En el caso de las telecomunicaciones, dicho sistema facilitó el servicio universal. Una importante característica de los monopolios regulados fue que llegaron a funcionar como una especie de política industrial, social y democrática, de la cual podría considerarse en general que estaba en consonancia con la macroeconomía keynesiana y con el contrato social entre el trabajo y el capital que le es inherente. El régimen regulatorio creó una serie de retribuciones: el gobierno otorgaba una franquicia exclusiva a una empresa y le garantizaba una tasa de rendimiento, o ganancia, justa; a cambio, la empresa aceptaba la obligación de atender a todos los que solicitaran el servicio que prestaba y, en general, a mantener bajas las tarifas básicas; en la práctica, el arreglo significó también la sindicalización

generalizada de los trabajadores de esas industrias. Consecuentemente, la regulación de los precios y el ingreso representaba una coalición política —aunque a menudo no se reconocía que lo fuera— entre los proveedores monopolistas, los pequeños usuarios, los trabajadores organizados y el Estado para distribuir los costos fijos entre muchos participantes.

Como siempre, desde luego, todo régimen político-económico plantea problemas. El ejemplo de la telefonía es típico. Conforme a la regulación de la tasa de rendimiento, no existe una relación clara entre los costos y los precios. Los precios se fijan de acuerdo con metas generales, en un proceso de acomodamiento cuasipolítico entre los proveedores de los servicios y los reguladores. En el seno del sistema regulado, los costos de un servicio en particular carecen prácticamente de pertinencia, porque son una parte interna de lo que es un sistema integrado; pero, conforme a la regulación de la tasa de rendimiento, el incentivo para la empresa consiste en inflar la base de cálculo de su rendimiento mediante la construcción de una planta más grande o mediante el incremento de las existencias de equipo y del capital fijo en exceso de lo que sería el caso bajo las presiones normales del mercado para disminuir costos al mínimo, práctica que en ocasiones se denomina *enchapado en oro* y que se reconoce en la literatura económica como efecto Averch-Johnson. De hecho, durante mucho tiempo hubo acusaciones en el sentido de que, además del enchapado en oro, AT&T se valió de Western Electric, su subsidiaria fabricante de equipo, para aumentar artificialmente los precios del equipo que vendía a las compañías operadoras Bell. Éstas, a su vez, también inflaban la base de cálculo de su rendimiento. Las acusaciones fueron lo suficientemente bien fundadas como para que el gobierno las investigara en tres ocasiones desde el decenio de 1930.

Otro problema que acosó a la telefonía regulada fue que, a pesar del excepcional desempeño general de AT&T, ésta no pudo responder al ritmo de la demanda, en particular la de los grandes usuarios comerciales, que querían líneas privadas para sus fábricas y oficinas dispersas geográficamente, durante el periodo de crecimiento económico que siguió a la segunda Guerra Mundial. La falta de capacidad de AT&T persuadió a la Comisión Federal de Comunicaciones de permitir el ingreso limitado y provisional al mercado de proveedores de servicios especializados y de cierto tipo de equipo que debía instalarse en los locales del cliente. Estas limitadas medidas de liberalización no fueron adoptadas en apoyo de la competencia *per se*, sino que se em-

prendieron debido a la incapacidad temporal de AT&T; no obstante, por pequeñas que fuesen y por limitadas que estuviesen, las empresas de nuevo ingreso, MCI entre ellas, se habían asegurado un nicho en la periferia del monopolio Bell; y, con tecnología y un gran esfuerzo legal, así como una alianza discreta con algunos grandes usuarios, comenzaron a tratar de avanzar de la periferia hacia el corazón de Bell.

### III

El éxito de la regulación de los precios y el ingreso fue la razón dialéctica de su perdición. La regulación ayudó a expandir universalmente las redes de infraestructura, pero una vez que se construyeron y establecieron estas últimas, las condiciones y razones que daban sustento al monopolio comenzaron a perder importancia. Ahora ya era posible la competencia a través de la interconexión, si bien el monopolista y el regulador la frustraban frecuentemente, pues, de común acuerdo, argumentaban que si se permitía el ingreso de nuevos competidores, el sistema sufriría técnica y económicamente. Con todo, cada vez eran más los que consideraban que la carga de los subsidios cruzados, que tendía a caer con más peso sobre los grandes usuarios, era crecientemente onerosa, en especial cuando las opciones de servicio que tenían los grandes usuarios eran limitadas y por lo general se les impedía que aprovecharan las opciones exteriores al sistema regulado. Desde el punto de vista político, la tasa de rendimiento justa garantizada parecía dudosa, sobre todo durante los periodos de inflación, cuando el monopolista regulado pedía un aumento tras otro de la tasa. Además, la relación entre el regulador y los principales monopolios regulados parecía demasiado estrecha, demasiado cooperativa.

Mi argumentación es que, para entender cabalmente la cuestión de la regulación, si bien la tecnología y la economía son, si se quiere, condiciones materiales importantes, es necesario examinar también contextos más amplios de la política estadounidense. Por una parte estaban los liberales y un próspero movimiento de interés público que en el decenio de 1960 sometieron a sus críticas el sistema estrechamente regulado que acabo de describir, ante la evidencia de la "captación" de las agencias reguladoras por las industrias en regulación. Se creía que los reguladores y las grandes industrias reguladas estaban en complicidad. Así, la política participativa del decenio de 1960 afec-

tó la regulación de varias maneras importantes: llevó a la creación de nuevas agencias reguladoras "sociales", como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Administración para la Seguridad y la Salud Profesionales, y la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, con jurisdicción sobre nuevas cuestiones metaindustriales, como la protección al ambiente, la seguridad del trabajador y los derechos civiles; y también provocó que las antiguas agencias reguladoras de los precios y el ingreso se abrieran a la participación de las partes que habían quedado fuera del convenio original. La liberalización de la doctrina legal del "prestigio", esto es, a quién se permitía iniciar juicios en los tribunales y quién podía presentar alegatos ante las agencias reguladoras, fue un factor de capital importancia en la expansión de la participación. A este respecto, en el decenio de 1960 hubo una especie de alianza entre los tribunales y el movimiento de interés público. En general, la democratización de la regulación sirvió para que el proceso regulatorio, siempre político, se volviera mucho más abierto y desordenado. Todas las partes se valieron de los procesos regulatorios y legales para imponer costos a sus oponentes, entre ellos el costo del tiempo que se tardaría en llegar una decisión regulatoria final sobre alguna cuestión en particular, conocido como *demora regulatoria*. Cuando la incertidumbre y la demora regulatoria se combinaron con la espiral inflacionaria de mediados del decenio de 1970, comenzaron a imponer costos a las industrias con controles regulatorios. En respuesta a tal situación, las empresas se embarcaron en un contraataque dirigido a la regulación.

Por otra parte se encontraban los economistas académicos que durante varios años habían estado criticando la eficacia de las industrias reguladas. Ya a principios del decenio de 1960, algunos economistas académicos habían llevado a cabo estudios sobre la regulación en ciertas industrias específicas, y llegaron a las siguientes conclusiones: la regulación era irracional en ocasiones; los monopolios que se consideraban "naturales" en realidad se mantenían únicamente a través de la regulación; la regulación reprimía la innovación; y, en fin, la regulación se usaba a menudo como un medio para la administración de monopolios. Al buscar ejemplos específicos en los que pudieran compararse los precios del mismo servicio suministrado por proveedores regulados y no regulados, los investigadores encontraron diferencias significativas, y llegaron a la conclusión de que los mercados libres eran más eficaces que los regulados. Los consorcios regulados por la tasa de rendimiento tenían una particular inclinación a "enchapar de

oro". Los economistas académicos habían estado criticando la regulación durante años, pero sólo fue hacia mediados y finales del decenio de 1970 cuando encontraron un auditorio dispuesto a escuchar en el sector privado, que ahora sufría con las consecuencias regulatorias del decenio de 1960. Los estudios académicos se convirtieron en parte de la estrategia del sector privado para transformar la agenda política sobre la regulación gubernamental. Se establecieron fundaciones y los consorcios financiaron con largueza un gran número de proyectos académicos cuyos investigadores se mostraron críticos de la regulación y le echaron la culpa de la alta inflación y del pobre desempeño económico sectorial y nacional. Desde un punto de vista más ideológico, se dijo que la regulación ponía en peligro las libertades fundamentales; y éste fue el toque de rebato para "quitar al gobierno de las espaldas del pueblo".

En mi libro describo un importante aspecto irónico de todo lo anterior, el cual consiste en que, aunque la mayor parte del antagonismo y la retórica de los consorcios iba dirigida en contra de las nuevas agencias reguladoras "sociales" —como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Administración para la Seguridad y la Salud Profesionales, y la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo—, lo que acabó siendo desregulado fue la tradicional regulación de los precios y el ingreso de las industrias de infraestructura al mercado. Y ello se debió a que tanto esas agencias como las industrias reguladas se habían ganado el enojo, no sólo de los liberales, sino también de los conservadores. Cada ala de una curiosa y heterodoxa alianza política de liberales y conservadores, de izquierdistas del movimiento de interés público e ideólogos del libre mercado, que funcionaba completamente dentro de su propia lógica ideológica interna de la democracia participativa y de la economía del libre mercado, creía que la reforma de la regulación de los precios y el ingreso era en interés del público; pero la alianza *no* se extendió a la reforma de las agencias reguladoras sociales. Y mientras las empresas y los sindicatos clave de las industrias reguladas combatían en contra de la reforma, los poderosos grandes usuarios de los servicios que suministraban esas industrias promovieron con gran firmeza la desregulación. Cuando el Congreso comenzó a sostener audiencias y a amenazar con aprobar una legislación desreguladora, algunas agencias reguladoras comenzaron a experimentar por sí mismas con la reforma.

Esos primeros experimentos desreguladores comenzaron con la apertura del acceso a las redes. Conforme a ese enfoque, la infraes-

tructura física de las redes (como los aeropuertos, cables y tubería) siguió consistiendo en monopolios naturales regulados. El acceso a las redes se abrió de tal manera que los restantes elementos pudieran someterse a la competencia, como el tráfico de las aerolíneas, los servicios de telecomunicaciones con valor agregado y la producción de gas y electricidad. Las telecomunicaciones, como antes se mencionó, experimentaron muy pronto su parte de liberalización limitada del ingreso al mercado, pero cuando las empresas especializadas de nuevo ingreso intentaron lograr acceso a la red telefónica de servicio público, fueron rechazadas por AT&T. Así, el uso que esta última hacía de la interconexión como un cuello de botella para frenar la competencia fue el factor que llevó al juicio iniciado en su contra por el Departamento de Justicia en 1974.

El Congreso aprobó varias leyes desregulatorias, comenzando en 1978 por las referentes a las aerolíneas comerciales. La heterodoxa coalición de liberales y conservadores responsables de la desregulación también estuvo presente en los esfuerzos por reformar las telecomunicaciones, pero la legislación fue obstaculizada. Las cuestiones relativas a las telecomunicaciones eran tan complejas, tan importante lo que estaba en juego y tan grande el poder de cabildeo de AT&T, que, a diferencia de lo ocurrido con la desregulación en otras áreas, no se pudo lograr que el Congreso aprobara la legislación para desregular las telecomunicaciones. La desregulación de las comunicaciones, plasmada finalmente en la Ley de Telecomunicaciones de 1996, se logró, antes que a través de la legislación, a través de la reforma dirigida por la Comisión Federal de Comunicaciones, y en particular mediante el Decreto por Consentimiento que obligó al desposeimiento de AT&T.

#### IV

La desregulación dio inicio a una marea de ingresos de nuevas empresas en todas las industrias afectadas, lo cual, a su vez, perturbó la estabilidad de los negocios y desató guerras de precios, quiebras y fusiones de empresas, junto con una importante reducción del empleo. En el plano político, la desregulación deshizo la antigua coalición, inspirada en Keynes, de los proveedores monopólicos, los pequeños usuarios, los trabajadores organizados y el Estado. El nuevo acuerdo sobre la desregulación representó no nada más la liberalización del ingreso para los proveedores de servicios, sino también la liberaliza-

ción de la salida de los usuarios (principalmente los grandes) de una coalición compartida que se había vuelto limitante; y sus efectos pueden verse en la mano de obra organizada y en los pequeños usuarios: la competencia creó la puesta en marcha de nuevas empresas, casi todas sin sindicatos; asimismo, indujo a las compañías existentes a reducir su fuerza de trabajo y disminuir los salarios; y los proveedores con sindicatos decidieron establecer compañías subsidiarias sin sindicato o contratos de trabajo dobles; todo ello muy en concordancia con el nuevo patrón emergente de organización capitalista flexible descrito por muchos teóricos como “posfordista”. Aunque la competencia puso a disposición de los consumidores una creciente variedad de opciones entre precio y calidad, los precios de los servicios individuales fueron realineados más estrechamente con los costos secundarios, lo cual dio como resultado reducciones sustanciales de precios en las áreas o rutas de mucho tráfico y, de la misma manera, aumentos sustanciales de precios en las de poco tráfico. En la telefonía, por ejemplo, las tarifas de larga distancia cayeron aproximadamente 40 por ciento, mientras que las de servicio local aumentaron en alrededor de 50 por ciento.

Pero eso no significó el fin de la regulación, de ninguna manera. En realidad, para facilitar la transición de un orden regulado a uno competitivo, se requiere, quizá, más atención regulatoria que nunca. El asegurarse de que el proveedor correspondiente no se valga de su poder de mercado para aplastar a los competidores nacientes significa que el nuevo régimen no es realmente la competencia comercial, sino más bien una forma de competencia regulada, incluso “artificial”. Y ni siquiera esto es satisfactorio. Una cuestión clave es que, una vez que se abre la red, se presenta el problema de que el proveedor de la red es tanto un monopolista como un competidor; y la vigilancia de esa frontera cada vez más borrosa resulta ser tan difícil que ese único problema se convierte en el estímulo para aumentar el alcance de la competencia.

Tal fue, en parte, creo, el estímulo que llevó a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Los intentos por dar una nueva redacción a la Ley de Telecomunicaciones de 1934 se habían dado en el Congreso durante más de veinte años, pero siempre habían sido obstaculizados por diferentes grupos industriales poco dispuestos a renunciar a las protecciones que les ofrecía la política existente. La evolución de la política estadounidense sobre telecomunicaciones había sido en el sentido de mantener *separados* los servicios de comuni-

caciones: las radiodifusoras no podían ser transportistas; las compañías de teléfonos no podían, por lo general, ser propietarias de sistemas de televisión, etcétera. Hacia mediados del decenio de 1990, las cosas ya habían cambiado. Los avances tecnológicos, en particular la digitalización y la compresión de datos, auguraban finalmente la convergencia de ciertos modos de comunicación antes separados, de los que tanta gente había hablado durante tantos años. La desintegración de AT&T aceleró ciertas convergencias. Las antiguas divisiones regulatorias entre proveedores de contenido y de medios, entre telefonía y televisión por cable, entre telecomunicaciones locales y de larga distancia, entre computadoras y telecomunicaciones, finalmente parecieron pasadas de moda. Además, la regulación de esas divisiones, en especial a medida que la tecnología las borraba, era cada vez más difícil. Consecuentemente, los responsables de la formulación de políticas de la administración de Clinton vieron oportunidades económicas nacionales e internacionales si se removían los controles de la política de comunicaciones; tal era la lógica inherente a la retórica de la iniciativa sobre la Infraestructura Nacional de la Información (la “autopista de la información”).

Por otra parte, las negociaciones entre los principales actores de la industria estuvieron quizá más del lado del ámbito político. ¿Qué se requeriría a fin de que los diversos grandes actores de la industria renunciaran a las protecciones de la política existente e hicieran frente a la competencia en su propio terreno para poder expandirse al territorio de otros e invertir en nuevas áreas? En general, se suponía que la construcción de redes de comunicaciones competitivas consistiría en proyectos de alto riesgo y con una gran inversión de capital; y que requeriría los recursos de consorcios grandes y flexibles (cuyas necesidades y fracasos también estimularían el desarrollo de las pequeñas empresas y empresarios, y de los nichos de mercado). Así, los compromisos entre los principales actores de la industria, que constituyeron la Ley de Telecomunicaciones de 1996, volvieron a trazar el mapa de la política. La Ley dio cabida a un osado cambio de los objetivos y mecanismos de la política y regulación de las telecomunicaciones: que el interés público quedaría asegurado, no por la regulación sino por la competencia. Un concepto clave es la “tolerancia” regulatoria: la regulación se aplicará únicamente en el grado en que dé estímulo a un mercado de telecomunicaciones competitivo. La Ley elimina la base legal del monopolio protegido en las telecomunicaciones y alienta las fusiones y la integración vertical como medios para facilitar lo que se

denomina competencia de “plataforma cruzada”, es decir, competencia entre industrias antes separadas, en el suministro del mismo servicio. Así, la Ley crea condiciones sin precedentes para la competencia y para la concentración de la propiedad.

Aunque los principales consorcios actores compartieron el peso de las negociaciones, sus voces no fueron las únicas. Se trató de un proceso público; y las organizaciones no lucrativas, los bibliotecarios, las sociedades de computación y los grupos de consumidores tuvieron un impacto real, aunque limitado, en el debate. Sus intervenciones públicas hicieron de la cuestión sobre lo que constituía el bien público, algo que los consorcios actores tuvieron que abordar.

Las expectativas eran en el sentido de que la desaparición de las fronteras industriales impuestas por la regulación y la autorización para la consolidación de empresas, llevarían a la competencia entre plataformas. La Ley de Telecomunicaciones desencadenó *realmente* una gran actividad en lo que respecta a las fusiones. Es casi imposible seguir el paso del torrente de fusiones, adquisiciones y empresas de riesgo, las más memorables de las cuales fueron la compra de la Regional Bell Operating Company Pacific Telesis por otra, SBC; la fusión de otras dos compañías: Bell y Nynex, con Bell Atlantic, y la compra de MCI por WorldCom; en cierto momento, se habló seriamente de la fusión entre SBC y AT&T; y las radiodifusoras y las compañías orientadas hacia el contenido están tratando de integrarse verticalmente, de controlar la producción a través de la distribución; pero hasta ahora la posibilidad de competencia entre plataformas no aparece por ninguna parte. En realidad, lo que parece estar ocurriendo es que los principales actores de la industria se han echado para atrás en lo que a competencia concierne, y en lugar de competir se han valido de la favorable atmósfera para efectuar adquisiciones con el propósito de consolidar sus posiciones en sus bases de operación tradicionales. De igual manera, después de haber aceptado las estipulaciones de la Ley de Telecomunicaciones en las negociaciones previas a la legislación, ciertos consorcios actores, como parte de una clara estrategia legal, han desafiado la ley y la interpretación que de ella hace la Comisión Federal de Comunicaciones. Las compañías telefónicas locales han tratado de evitar el requisito básico de la comisión que consiste en que deben abrir sus redes locales al ingreso de la competencia antes de que se les permita ingresar al mercado de la larga distancia y otros mercados donde existe la competencia. Como puede verse, el problema del poder del antiguo monopolio o del proveedor dominante co-

rrespondiente perturba el actual ámbito estadounidense de las comunicaciones y debilita la visión de competencia.

## V

Quisiera matizar, con algunas salvedades, la afirmación anterior en el sentido de que la desregulación sólo tenía explicaciones políticas locales. La razón de ello es que el cambio radical en la política de telecomunicaciones estadounidense (y británica) puso en movimiento una poderosa dinámica de desregulación asimétrica que, a su vez, creó presiones *exógenas* en todos los sistemas de correos, telégrafos y teléfonos, para que se abrieran, incluso en los países menos desarrollados. Esas presiones se debieron a varios factores, pero, en resumen, una vez que un jugador clave optó por salirse del modelo del monopolio nacional y su sistema de telecomunicaciones quedó regido por los principios orientados por el mercado, la flexibilidad inherente a la tecnología permitió a las nuevas empresas liberalizadas del sistema desviar el tráfico comercial de los sistemas regulados. Y debido a que el tráfico comercial e internacional genera los ingresos que subsidian de manera cruzada otros servicios, su pérdida amenazaba con debilitar todo el edificio tradicional. Las empresas de telecomunicaciones tradicionales se encontraron en la situación de tener que adaptarse o perder ingresos sustanciales. Lo anterior describe más o menos la dinámica en Europa. A través de los mecanismos de negociación de la Unión Europea, se han abierto los mercados de telecomunicaciones y se han erosionado los sistemas de correos, telégrafos y teléfonos.

En América Latina, en el grado limitado en que lo entiendo, la desregulación de las telecomunicaciones tuvo lugar en un contexto más amplio: el de la crisis de la deuda del decenio de 1980. Debido a la bancarrota de sus economías, los principales países latinoamericanos tuvieron que hacer frente a una elección: o cortaban sus dañados vínculos con la economía mundial y se quedaban al margen de nuevos préstamos e inversiones, o bien aceptaban una reestructuración profunda de sus economías, siguiendo estrictamente las políticas diseñadas por el Fondo Monetario Internacional para cada país a nombre de sus acreedores. La estrategia del Fondo Monetario Internacional presentó esencialmente dos características principales: primero, el control de la inflación, particularmente mediante una marcada reducción del gasto gubernamental y la imposición de la austeridad fiscal, y segundo,

la privatización de tanto como fuese posible del sector público, en particular sus empresas más rentables, ofreciéndolas en subasta al capital foráneo. Debido a que la privatización de las compañías del sector público, incluidas las telecomunicaciones, trastornó todo tipo de alianzas políticas antiguas y añejos reclamos de distribución de la riqueza, la tendencia fue llevarla a cabo fuera de los procesos políticos públicos, mientras que la reforma se aseguró mediante el *diktat* del Poder Ejecutivo, actos que los estudiosos de la democracia han denominado típicos de las democracias “delegativas” o “incompletas”.

Quisiera mencionar el contraste entre la experiencia latinoamericana y una en la que tuvo la buena fortuna de participar: la de Suráfrica. La Suráfrica posterior al *apartheid* tuvo que hacer frente a una estructura de telecomunicaciones que suministraba servicios confiables y complejos... únicamente a los blancos y al sector privado. El operador monopólico beneficiario tenía una abultada deuda, exceso de personal y una administración vinculada en gran medida con la antigua cultura y el orden del *apartheid*, y ahora se esperaba que expandiera la red rápidamente a la mayoría negra. En contraste con los aislados procesos de la reforma de las telecomunicaciones en muchos países, la reforma de Suráfrica se condujo en un contexto de democratización, y fue en sí mismo un proceso democrático único, participativo y deliberativo. En un periodo de menos de dos años, un proceso extremadamente abierto y de consultas entre los grupos interesados (*stakeholders*) y los responsables de la elaboración de políticas, dio como resultado un conjunto de compromisos técnicos y políticos razonables que se convirtieron en legislación; se trató de un ejemplo de negociaciones en el seno de la sociedad civil y entre la sociedad civil y el Estado, sobre la forma de una nueva economía política, en la que la construcción de consensos tendría fuerza normativa para los participantes.

Ésta es la lección de la experiencia surafricana: para formar parte de la economía mundial, un país debe adaptarse a los circuitos abiertos y a los mercados abiertos. No se trata del resultado de una simple urgencia “imperial”; es un proceso histórico complejo conformado por las estructuras económicas y la contienda política. La transformación de los antiguos sistemas de telecomunicaciones se ha vuelto esencial. Aunque técnica, la transformación de las telecomunicaciones no es ni debería ser un proceso tecnócrata, sino más bien un proceso político abierto; sólo entonces surgirían nuevas alianzas sociales que, a su vez, podrían producir nuevos beneficios sociales.