

Del monopolio estatal al “monopolio” privado: El rol de la alianza entre el gobierno mexicano y el Grupo Carso en la re-regulación de las telecomunicaciones (1989-2006)

Marc Esteve i del Valle*

Nos encontramos frente a una etapa de la historia de la humanidad caracterizada por un proceso de globalización¹ que está intrínsecamente relacionado con la evolución de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC). Los pueblos del mundo se dirigen hacia una nueva sociedad del conocimiento² en la que la información se revela como el motor de un nuevo sistema socioeconómico que modificará por completo nuestras relaciones sociales³. Viviremos en una sociedad de lo

inmaterial donde las NTIC jugarán un papel determinante como vehículo de la información.

A partir de los años 80⁴, el antiguo régimen internacional de las telecomunicaciones ha sufrido importantes cambios. Los Estados impulsaron un proceso de liberalización de las telecomunicaciones que conllevó la privatización de los monopolios públicos y la desregulación de los monopolios privados del sector. La doctrina neoliberal que propugnaba la reformulación del rol de los Estados frente a sus economías, ha afectado también este sector económico⁵. El comportamiento no

*M.A. en Ciencia Política por la UQAM. Ante todo, desearía agradecer, por el apoyo brindado, a Michèle Rioux, Directora de la tesis de Maestría, Christian Deblock, el Centro Telecom-CIDE, al Foro sobre la integración norteamericana (FINA) y al Observatorio de las Américas, UQAM.

¹ Utilizaremos el anglicismo « globalización » con el objetivo de diferenciar este proceso socio-económico del proceso de internacionalización económica de principios del siglo XX. Para una comprensión sobre el término de la globalización sugerimos J. Aart Scholte « *What is Globalization? A Definitional Issue-Again* » CSGR Working Paper, n 109/02, diciembre 2002. En línea: www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2002/wp10902.pdf/ (consultado el 04/06/07).

² Jeremy Rifkin define las bases de esta nueva economía del conocimiento en la que las NTIC juegan un rol central. Jeremy Rifkin (1999). « *L'âge de l'accès : survivre à l'hypercapitalisme* » Montréal : Les Éditions de Boréal, 395 p.

³ Manuel Castells analiza desde un punto de vista sociológico el impacto de las NTIC en las relaciones sociales de las personas. Manuel Castells (1998). « *La Société en Réseau* »

Paris: Fayard, 672 p. ; Manuel Castells (2004). « *The Internet Galaxy : Reflexion on the Internet Business and Society*. New York : Oxford University Press, 213 p.

⁴ Dan Schiller explica que fue a partir de los años 80 cuando la administración del presidente Reagan inició el proceso de privatización de la empresa AT&T y el desmantelamiento del sistema Bell. Dan Schiller (2000). « *Digital Capitalism: Networking the global market system* », Cambridge: MIT Press, 312 p.

⁵ Los gobiernos de América latina (entre ellos el Mexicano) adoptaron la doctrina neoliberal como medio para promocionar los cambios en sus sectores de telecomunicaciones. De esta manera, Rozas menciona que « *Un 25 % de las 89 compañías que se habían privatizado en el mundo a fines del año 2000, correspondía a empresas latinoamericanas* », Rozas (2005). « Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector de las telecomunicaciones » ILPES, CEPAL-Serie de Gestión Pública, n 36, p. 15.

competitivo que los Estados mantuvieron durante buena parte del siglo XX⁶, ha sido remplazado por un nuevo modelo orientado hacia el sector privado, la competencia y la liberalización de los servicios de telecomunicaciones.

Estas transformaciones han provocado la aparición de una nueva estructura del régimen internacional de las telecomunicaciones, en la que la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)⁷ ha cedido su rol como regulador del sector a una nueva constelación de organizaciones lideradas por la OMC⁸. Además, otra característica relevante de esta nueva estructura es que el poder de los mercados de telecomunicaciones está centralizado en un reducido grupo de firmas multinacionales (FMN)⁹.

⁶ Este comportamiento no competitivo es el elemento clave del antiguo régimen de las telecomunicaciones. De hecho, los Estados Europeos a partir de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) internacionalizaron esta visión no competitiva de funcionamiento de las telecomunicaciones a nivel mundial.

⁷ William Drake expone que el papel de la UIT ha sido determinante para la regulación del antiguo régimen internacional de las telecomunicaciones. Además menciona: « *As would be consistently reiterated in virtually all important ITU instruments (...) states retained absolute sovereign control over their telecommunications systems. The sovereignty principle had both internal and external dimensions. Internally, states govern their national networks and industries however they pleased as long as they played by the rules where international correspondence was concerned. Externally, international relations had to be conducted in accordance with the mutual consent of the countries involved* ». William Drake (1995). « *The New information Infrastructure : strategies for US policy* » New York : Twentieth Century Fund, p.10.

⁸ Bachand es muy explícito en lo que concierne al rol jugado por la OMC en esta nueva estructura de las telecomunicaciones : « *L'Accord général sur les commerces des services et les autres accords portant sur les télécommunications de base conclus à l'OMC ont permis la libéralisation et la privatisation des télécommunications de plus de 90 % du marché mondial dans ce secteur* » Bachand, Rémi. 2002. p. 3, « *Le Droit des télécommunications de base à l'OMC* ». Groupe de recherche de l'Intégration continental (GRIC) (UQAM). Note de recherche 02-02. En línea: http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/Bachand_telecom.pdf (consultado el 04/08/07)

⁹ Michèle Rioux explica el nuevo poder que acaparan las EMN en el nuevo régimen internacional de las telecomunicaciones. Menciona: « *Competition was introduced and public regulation reduced in many respects, but telecom markets are controlled and managed by a few powerful corporate interests rather by the invisible hand of a market* ». Rioux, Michèle (2005). En línea:

En este contexto, es interesante estudiar las reformas de las telecomunicaciones mexicanas (1989-2006), con el objeto de comprender el actual comportamiento del mercado de las telecomunicaciones del país. Primeramente, analizaremos el rol jugado por la alianza establecida entre el sector privado mexicano (el Grupo Carso)¹⁰ y el gobierno central en el proceso de privatización de Telmex (1989-90). Seguidamente, estudiaremos el proceso de liberalización de las telecomunicaciones mexicanas en vistas a demostrar el impacto que ha tenido la consolidación de esta alianza en el mercado mexicano de las telecomunicaciones.

Hacia la privatización de Telmex

En México, los primeros ensayos de construcción de una red nacional de telecomunicaciones fueron realizados por empresarios nacionales. No obstante, debido a ciertas limitaciones financieras y tecnológicas, éstos terminaron por vender sus licencias de explotación de las telecomunicaciones mexicanas a empresas extranjeras (*International Telephone and Telegraph –ITT- y Ericsson*) que dominaron la industria hasta 1947¹¹.

A partir de los años 50, en el marco de la doctrina político-económica de la substitución de las importaciones¹², el Estado

http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Cahier_EPI_Rioux-telecommunications_0501.pdf (consultado el 04/07/07).

¹⁰ Específicamente, nuestro análisis del sector privado mexicano se concentrará en el estudio del comportamiento del Grupo Carso. Para obtener más información al respecto, sugerimos: En línea: <http://www.gcarso.com.mx/> (visitado el 04/07/07).

¹¹ La feroz competencia que ITT y Ericsson mantuvieron, ocasionó serios problemas para el buen desarrollo de las telecomunicaciones mexicanas. Al respecto Lane sostiene que « *The fierce competition between ITT and Mexeric resulted in the development of isolated networks irrespective of the fact that the Mexican government had directed the companies to interconnect their network* ». Lane (1999). « *The efficacy of privatization policies in the Chilean and Mexican telecommunications industries: a comparative analysis of Telmex and CTC* », Missouri: University of Missouri-Kansas City, p. 56

¹² La doctrina político-económica de la substitución de las importaciones adoptada por el gobierno mexicano modificó el rol del Estado en la economía del país. De hecho, según estos autores el Estado Mexicano pasó a jugar un rol más activo en la economía del país como consecuencia de los procesos de

impulsó un proceso de “mexicanización” de las telecomunicaciones. De este modo, en 1947 la administración del presidente Alemán (1946-1952) presionó a los dirigentes de ITT y Ericsson para vender sus acciones a un grupo de empresarios mexicanos que a la postre crearon Telmex¹³, considerada como una empresa privada hasta 1972. Sin embargo, a partir de los años 60 el gobierno mexicano aumentó su participación en la dirección de la empresa. De hecho, en 1963 el gobierno mexicano convirtió los préstamos que había otorgado a Telmex en el 48% de las acciones de la firma.

El proceso de nacionalización de las telecomunicaciones mexicanas culminó en 1972, cuando la administración del presidente Echevarría (1970-1976)¹⁴ adquirió el 3% de las acciones restantes que necesitaba para tomar el control de Telmex. Tal y como muestra la Tabla 1, durante los años 70 el gobierno mexicano impulsó un proceso de modernización de las telecomunicaciones que provocó que Telmex triplicara sus líneas telefónicas, aumentando la densidad telefónica de México hasta alcanzar 6,4 líneas por 100 habitantes¹⁵. Sin embargo, el hecho de que el gobierno mexicano fuese a la vez regulador, propietario y competidor, generó

nacionalización que impulsó. Puga, Cristina (1993). « México: Empresarios y Poder». México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM): Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, 207 p ; Shamis, Hector « *Re-forming the State: the Politics of Privatization in Latin America and Europe* », Ann Arbor: University of Michigan Press, 204 p.

¹³ Las ayudas financieras que Telmex recibió de las administraciones de los presidentes Alemán y Cortines (1952-58) provocaron que para el año 1957 esta firma controlara el 96% de todas las líneas telefónicas del país y acumulara el 91% de todos los trabajadores de las telecomunicaciones mexicanas. Petrazzini, Ben (1995). « *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries* », Westport, CT: Praeger, 227 p.

¹⁴ Durante la administración del presidente Echevarría el número de empresas bajo control del Estado mexicano pasó de 86 a 740 (*Idem*)

¹⁵ Según Petrazzini : « *Consistent with social policies, Telmex focused on technological innovations, upgrading the system as a whole and extending the network to the countryside. Telmex emphasized digital and fibre optic technologies in the urban centers and domestic satellite transmission to reach Mexico's scattered villages. Under state control, Telmex continued its rapid pace of development* » (Petrazzini, *op.cit* p.109).

importantes ineficiencias en el sector de las telecomunicaciones, al mismo tiempo que desincentivó su modernización (Ver tabla 1, pág. 16).

Los años 80 fueron críticos para las telecomunicaciones mexicanas, puesto que la doctrina neoliberal adoptada por el presidente de la Madrid (1983-1988) como respuesta a la crisis económica del año 1982, redujo el margen de maniobra de los dirigentes de Telmex. De este modo, en el marco del reajuste fiscal mexicano¹⁶, la administración de de la Madrid redujo las inversiones en las telecomunicaciones mexicanas, al mismo tiempo que aumentó las tarifas sobre los servicios telefónicos. Con todo, el peor momento de la historia de las telecomunicaciones mexicanas llegó con el terremoto de 1985. Las infraestructuras de telecomunicaciones del país se vieron entonces gravemente afectadas¹⁷ y el gobierno mexicano evaluó la reconstrucción de la red nacional de telecomunicaciones en 2 billones de dólares. Tomando como punto de partida los procesos de liberalización del sector de las telecomunicaciones realizados por ciertos países industrializados – entre los cuales los Estados Unidos como país *first mover*¹⁸– el equipo económico del gobierno (dirigido por Carlos Salinas de Gortari) preparó un plan para privatizar Telmex¹⁹.

Existen entonces dos elementos claves para comprender el proceso de privatización de Telmex. El primero es el rol jugado por la doctrina neoliberal (la cual jugó un papel trascendental en la construcción de la alianza

¹⁶ Entre 1982 y 1988 el déficit fiscal mexicano pasó del 18% al 0% (Mariscal, Judith, 1999).

¹⁷ Como consecuencia del terremoto del año 1985, el tiempo de espera para obtener una línea telefónica en México paso ha ser de 3 años y los servicios telefónicos del país se encarecieron respeto a los otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Ibid, 117).

¹⁸Ruelas menciona: « Al exterior se venían observando cambios trascendentales en los países industrializados, principalmente los Estados Unidos, Inglaterra y Japón que llevaron a la desregulación y privatización » Ruelas (1995). «Regulación e internacionalización de las telecomunicaciones mexicanas » *Comunicación y sociedad*, no 28, p.50.

¹⁹ Este plan consistía en un proyecto de desregulación de las telecomunicaciones mexicanas que tenía como pieza principal la privatización de Telmex.

entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano), mientras que el segundo, son los intereses de los actores de la privatización de Telmex. Frente a las consecuencias de la crisis económica de 1982, tanto el gobierno de de la Madrid, como el de Salinas adoptaron un nuevo modelo económico basado en la reforma del rol del Estado en la economía del país, la liberalización de la economía mexicana y las ayudas del gobierno para el crecimiento del sector privado. Tal y como expresó Salinas en su discurso de toma de posesión:

« [...] Alentaremos la actividad que realizan los particulares y promoveremos las condiciones para que, como lo establece la Constitución, el sector privado contribuya al desarrollo económico y social; en la recuperación. [...] La inversión del sector privado desempeñará un papel fundamental, dada la considerable salud y fortaleza financiera de sus empresas »²⁰.

Este modelo económico neoliberal tuvo gran impacto tanto a nivel nacional, como internacional. A nivel nacional, la administración Salinas impulsó un proceso de privatización que favoreció los intereses de los grandes conglomerados económicos mexicanos²¹, a partir de los procesos de desregulación de la economía mexicana²². De hecho, estas privatizaciones fueron el cimiento de la nueva alianza entre el gobierno y el sector privado. Además, este programa de privatizaciones generó importantes ingresos para el gobierno

²⁰ Discurso de toma de posesión del presidente Salinas. Disponible [En línea]: www.inep.org (consultado el 10/11/2006).

²¹ Según Schamis: « *Desincorporación was the buzzword for privatization, was a key mechanism for reshaping private economic groups (...)* It also put the finishing touches to the new PRI-private sector alliance » (Schamis, 2005, p.119).

²² En este sentido Teichman explica que : « *The withdrawal of the state from a wide variety of activities hitherto its legitimate consensus became the cornerstone of the new program. Divestures of states companies have been the most publicized aspect of that policy* » Teichman (1997). «Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol.13, no 1, p.128.

mexicano y benefició el crecimiento de la inversión privada en el país. Tal y como explica Mariscal: « *Privatization (...) was an assurance to the business community that the structural changes that had been implemented were indeed permanent* »²³.

En el marco internacional, la doctrina neoliberal adoptada por los presidentes de la Madrid y Salinas legitimó el proceso de liberalización de la economía mexicana solidificando las bases del acuerdo entre el gobierno mexicano y el sector privado. La entrada de México al *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) en 1985, fue el primer paso para la apertura comercial del país. De hecho, en México, entre 1982 y 1987 los aranceles a las importaciones pasaron de 98% a 19%²⁴. Posteriormente, el proceso de negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también tuvo un fuerte impacto en la apertura comercial del país. La presión ejercida por los Estados Unidos y Canadá obligó al gobierno mexicano a liberalizar importantes sectores de su economía, como el de las telecomunicaciones. En lo que respecta a este último, el TLCAN significó el abandono de una tradición proteccionista en favor de una apertura hacia la competencia²⁵.

Tal y como muestra la Tabla 2 (pág. 16), el TLCAN generó una reducción importante de las tarifas a la importación en las telecomunicaciones mexicanas. Además, en el marco de las negociaciones del tratado, la administración Salinas adoptó el Reglamento de las Telecomunicaciones (RT)²⁶ con el doble objetivo de demostrar a los gobiernos de Estados Unidos y Canadá la firme disposición del gobierno mexicano a adoptar las reformas necesarias que facilitasen la

²³ Mariscal, Judith. 1998. «The Mexican Telecommunications Reform: A Political Economy Approach» Thèse de Doctorat, Austin, University of Texas at Austin, p.81.

²⁴ Petrazzini, Ben. *Op.cit.* p. ???

²⁵ Sugerimos: Rioux, Michèle et Cristophe, Peyron. 2004. « L'ALENA et la Nouvelle gouvernance des télécommunications » en *L'Alena, le libre-échange en défaut*, p.411-435. Montréal : FIDES

²⁶ Ver: Diario Oficial de la Federación (DOF), 29 de Octubre 1990.

firma del TLCAN, y diseñar el marco regulador de la privatización de Telmex.

El rol jugado por los intereses de los actores del proceso de privatización de Telmex

Los intereses de los actores de la privatización de Telmex jugaron un rol determinante en dicho proceso. El gobierno mexicano manejó tres maneras distintas de privatizar Telmex: privatizar Telmex como una firma verticalmente integrada²⁷; privatizar Telmex en monopolios regionales; y, privatizar los diferentes segmentos del mercado de telecomunicaciones por separado (telefonía local e internacional)²⁸. El discurso oficial hablaba de permitir la introducción de la competencia y la entrada del sector privado en el sector, a fin de modernizar las telecomunicaciones del país. No obstante, la decisión del Ejecutivo de privatizar Telmex como un monopolio verticalmente integrado parece haber contradicho esta voluntad. La pregunta que debemos realizarnos entonces es por qué escogió la administración de Salinas este tipo de privatización. A nuestro juicio, la respuesta reside en los intereses de los actores participantes en la privatización de Telmex.

Como lo mencionamos anteriormente, los principales actores del proceso de privatización de Telmex fueron el Ejecutivo mexicano y el sector privado nacional, los cuales siempre tuvieron el espíritu de hacer de Telmex una firma verticalmente integrada. La administración del presidente Salinas defendió este tipo de movimiento porque estimaba que sería la manera más rápida de completar el proceso de privatización de la empresa además de ser la que reportaría mayores ingresos al Estado.

²⁷ Esta opción se fundaba en una privatización conjunta de todos los diferentes segmentos del mercado de telecomunicaciones mexicano que Telmex mantenía bajo dominio (telefonía celular, de larga distancia y local).

²⁸ El segmento de la telefonía celular del mercado de las telecomunicaciones mexicanas no se consideró en el proceso de privatización de Telmex porque ya había sido abierto a la competencia desde 1989.

Aunque de igual forma, el Ejecutivo era consciente que este modelo de privatización favorecería los intereses del Grupo Carso, el cual abogó porque se mantuviera este tipo de transacción, considerando que le permitiría alcanzar una posición dominante en el futuro mercado mexicano de las telecomunicaciones.

Un tercer “socio” de este proyecto de privatización fue el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM). En un primer momento, Francisco Hernández (secretario general del STRM) se opuso férreamente a la privatización de la empresa²⁹. Sin embargo, una vez que Salinas tomó las riendas de las negociaciones con Hernández³⁰, fue este último quien finalmente terminó convenciendo a los demás miembros del STRM de la necesidad de privatizar para lograr la modernización de las telecomunicaciones del país.

Cabe anotar que el Banco Mundial (BM) defendió los intereses de los inversores internacionales en la privatización de Telmex, y que se implicó activamente en el proceso de privatización, al preparar varios *options papers* y dar financiamiento al gobierno mexicano para preparar la venta de la compañía³¹. Aunque, contrariamente a la opción que manejaba el gobierno mexicano,

²⁹ Francisco Hernández mencionó: « *There have been groups that already know how the telephone business will be. They have prepared, and are pressuring for Telmex re-privatization to the benefit of their interest, precisely not to the benefits of the country* » (Proceso, 1989, dans Mariscal, 1999, p. 78).

³⁰ Williams expresa que : « *During the 1988 presidential campaign, candidate Salinas and STRM president Fernando Hernández Juárez debated the prospects of modernizing Telmex (...) In 1989, president Salinas began to court Hernández Juárez aggressively. This courtship produced an alliance of convenience. Salinas promised protection to the phoneworkers' union in exchange for supporting modernization of Telmex and Hernández lobbied STRM rank and file support Telmex privatization* » Williams (2001). « *Learning the Limits of Power: Privatization and State-Labor Interactions in Mexico* », *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no 4, p.115..

³¹ Wellenius menciona que: « *The Bank was active in the privatization of Telmex preparing option papers and discussing them with government officials. It also provided the government with advance funds for preparing reform, quick-disleening loans with policy conditions of trench release and financing for subsequent technical assistance* ». Wellenius (1993). « *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy* », World Bank, p.17.

el BM consideraba que la privatización de Telmex debería darse en monopolios regionales dado que esta medida beneficiaría la competencia de las telecomunicaciones mexicanas y la entrada de capital extranjero al país.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se convirtió también en defensora de la privatización de Telmex como una empresa verticalmente integrada, argumentando que este modelo sería el más eficaz para aumentar las rentas de la venta de Telmex. Además, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, y precandidato presidencial para suceder a Salinas, Pedro Aspe, tuvo un especial interés en acatar el modelo de privatización propuesto por el gobierno mexicano.

En lo que concierne a los directivos de Telmex, que habían llegado a la compañía como cuota política del gobierno, su posición no se separaba en absoluto de la voluntad del Ejecutivo. De hecho, desde 1987, Carlos Casasús³², subdirector del Departamento de Planificación, ya había presentado un programa de reforma de la compañía.

En el seno del Consejo de Ministros de Salinas, algunas voces se mostraron contrarias a la privatización de Telmex como una firma verticalmente integrada. Entre éstas, la del Ministro de Comercio, Jaime Serra Puche, quien abogó, por una privatización de Telmex en monopolios regionales, por considerar que este modelo favorecería la competencia en las telecomunicaciones mexicanas.

Finalmente, puesto que la sociedad mexicana se mostraba descontenta con la situación de las telecomunicaciones del país, el paradigma neoliberal que expuso la administración de Salinas fue socialmente bien aceptado por la mayoría de la población mexicana la cual consideraba

³² Carlos Casasús será posteriormente el director de la COFETEL, la primera agencia "independiente" de regulación de las telecomunicaciones mexicanas.

mayoritariamente este nuevo modelo económico como un buen instrumento de recambio al modelo de sustitución de las importaciones. Además, los conglomerados económicos del país apoyaron el modelo de privatización vertical de Telmex dado que sabían que esta sería la mejor forma de beneficiar los intereses del capital privado nacional.

Telmex se privatiza

La privatización de Telmex fue considerada por Salinas como el proyecto estrella del nuevo modelo de sociedad que su administración proponía. Sin embargo, este proceso jamás hubiera sido posible de no haber contado con las reformas introducidas por el gobierno, tanto en el marco regulador de las telecomunicaciones mexicanas, como en la organización de Telmex. En lo que concierne las reformas del marco regulador, cabe destacar el "Programa de Trabajo del Sector de la Telecomunicaciones Mexicanas"³³, adoptado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con el objeto de liberalizar las comunicaciones mexicanas. Además, la administración de Salinas liberalizó el comercio de terminales en 1988 y aprobó el "Reglamento de la Ley para promover la inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"³⁴ en 1989, lo que permitió el 100% de inversiones extranjeras en la industria de los equipamientos de las telecomunicaciones³⁵.

Con respecto a la organización de Telmex, el gobierno reestructuró los aspectos financieros y laborales de la compañía a fin de hacerla atractiva a inversores potenciales. La reestructuración financiera de la empresa tuvo tres componentes: una disminución de las contribuciones fiscales; una aumentación

³³ DOF, 23 de Enero del 1989

³⁴ DOF, 16 de Mayo del 1989

³⁵ Como explica Ruelas: « Dicho Reglamento, excediendo los límites que la propia Ley de Inversiones Extranjera de 1974 establece para el capital foráneo, admitió inversión extranjera en más del 49% del capital en áreas donde la ley fija ese tope. Este tipo de medidas, abiertamente inconstitucionales, se volvieron comunes durante el gobierno del presidente Salinas » (Ruelas, *op. cit.* p.156).

de las tarifas de las llamadas; y, una reducción de la deuda de la compañía. En lo que respecta a la disminución de las contribuciones fiscales, la “Secretaría de Economía” (SE), con el objeto de incentivar las inversiones de Telmex, permitió que la compañía dedujera de sus impuestos el 65% de las inversiones realizadas. Además, entre 1989 y 1990, el gobierno aprobó un aumento de 620% de las tarifas en llamadas locales³⁶ y renegoció la deuda de la compañía con sus acreedores. El principal resultado de estas acciones fue un aumento de 124% de los beneficios de Telmex para 1990, con relación al año anterior³⁷.

El sindicato de trabajadores de la compañía también se vio afectado por los cambios introducidos. De hecho, después de largas y arduas negociaciones, el STRM y el presidente Salinas llegaron a un acuerdo para permitir a los futuros directivos de Telmex la reasignación de los trabajadores de la compañía. Como contrapartida, Salinas prometió al STRM que la privatización de Telmex no conllevaría el despido de ningún trabajador de la firma.

El anuncio de la privatización de Telmex fue realizado por la administración de Salinas el 18 de Septiembre de 1989, y el 13 de Diciembre del mismo año, el gobierno mexicano vendió 20,4% de sus acciones (de tipo A) en la compañía, por 1,7 billones de dólares, al consorcio formado por el Grupo Carso, Southwestern Bell y France Cable y Radio, dándole a este último acceso al control del 51% de la junta directiva de la empresa. Frente a este consorcio se opuso otro formado por las empresas Acciones y Valores, Telefónica de España y General Telephone and Electrics. Con todo, el gobierno mexicano legitimó su decisión de

³⁶ Durante este mismo periodo las tarifas de las llamadas internacionales solo aumentaron unos cuantos puntos. Este hecho significa que fueron los consumidores de los servicios de llamadas locales quienes financiaron principalmente el saneamiento económico de Telmex. Mariscal, Judith (2004), «Telecommunications Reform in Mexico from a Comparative Perspective». *Latin American Politics and Society*, vol.46, no 3, p. 83-114.

³⁷ Petrazzini, Ben. *Op.cit.* p. ????

otorgar el control de la compañía al consorcio liderado por el Grupo Carso argumentando que éste era el mejor preparado para garantizar el proceso de modernización de las telecomunicaciones mexicanas al mismo tiempo que los intereses del capital nacional en el nuevo régimen internacional de las telecomunicaciones. Al respecto, Gómez Pérez nos subraya la opinión expresada por Cuauhtémoc Cárdenas (fundador del PRD) quien indicaba la posible alianza establecida entre el ejecutivo de Salinas y el Grupo Carso en el proceso de licitación de Telmex:

Cárdenas sustains that [...] as a result of a corruption between Mr. Salinas and Carlos Slim, an alleged close friend and business partner of the President in the privatization of Telmex, 20,4% of the shares of Telmex were bought at US \$ 1.757 billion, when the real value was approximately US \$ 14.5 billion »³⁸.

Este proceso de privatización estuvo caracterizado entonces por dos elementos: la alianza que el gobierno mexicano realizó con los sectores del país que poseían el capital económico – Grupo Carso –, y el control que el gobierno mexicano ejerció sobre ciertos sectores del país que poseían el capital cultural y social susceptibles de contribuir a la legitimación de este proceso ante la opinión pública.

Sin embargo, el elemento determinante del proceso de privatización de Telmex fue la alianza entre el gobierno mexicano y el Grupo Carso, puesto que el primero adoptó el método de privatización vertical de Telmex que beneficiaba los intereses del segundo. Además, la administración de Salinas llevó a cabo una operación de reingeniería de las acciones de Telmex con el objetivo de

³⁸ Gómez-Pérez, Alfredo. 2000. «Mexican Telecommunications: A study of privatization of the State Monopoly and Opening of The Market to Competition». Tesis, Montréal: McGill University, p.36.

favorecer la acumulación del control de la compañía en las manos del Grupo Carso³⁹. Claro está que, como lo dijimos antes, la privatización de Telmex no habría sido un éxito de no haber contado por el control que la administración de Salinas logró ejercer sobre ciertos sectores de la elite nacional. Al respecto, Salinas incorporó a su gabinete algunos miembros de esta elite nacional que poseían un capital cultural adquirido en universidades extranjeras⁴⁰ fundado en la creencia en el modelo neoliberal como motor para el desarrollo de México⁴¹.

De igual forma, el presidente Salinas supo gestionar perfectamente el inmenso capital social acumulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el STRM. A los miembros del primero, Salinas les convenció de la necesidad de tomar un nuevo rumbo para modernizar el país y ofreció a los dirigentes de Telmex (antiguos importantes miembros del PRI) la posibilidad de comprar el 1,5% de las acciones de la compañía. A los segundos, el mandatario les convenció de la necesidad de privatizar Telmex garantizándoles que no habría despidos y ofreciéndoles la posibilidad de adquirir el 4,4 % de las acciones de la compañía, a partir de unos créditos que podían solicitar al Banco de Desarrollo de México. En resumen, el control de Telmex después de su privatización puede verse en la Tabla 3 (pág. 16).

³⁹ En este sentido el gobierno mexicano dividió las acciones de la compañía en dos tipos: el tipo A y B. Las acciones del tipo A daban acceso al consejo de administración de la compañía y las acciones de tipo B no.

⁴⁰ Judith Mariscal expone que: «*Leopoldo Solís, Gustavo Petricoli, Ambassador to the US and former Finance minister (1986-88); Miguel Marcera, Bank of Mexico director, Jaime Serra Puche, Secretary of Commerce; Ernesto Zedillo, secretary of budgeting are all Yale graduates. Pedro Aspe is an exception to this trend as he is a graduate from MIT*». (Mariscal *op. cit.* p. 67).

⁴¹ Como explica Petrazzini: «*Incoming technocratic elites shared, among other things such as training abroad, a neoliberal view of the economy*» (Petrazzini, *op. cit.* p. 112)

De la privatización de Telmex a la liberalización de las telecomunicaciones mexicanas

El lapso de tiempo que transcurrió entre la privatización de Telmex y la liberalización de todos los servicios de las telecomunicaciones mexicanas no puede comprenderse sin el análisis del impacto que tuvieron las reformas realizadas por el gobierno del presidente Salinas al “Título de Concesión de Telmex”⁴² (instrumento regulador de Telmex). Éstas modificaciones hicieron aparecer un nuevo marco regulador para las telecomunicaciones mexicanas que dio una estructura diferente a los tres segmentos de la telefonía: los servicios de telefonía local permanecieron, *de facto*, como un monopolio nacional y en los servicios interurbanos (nacionales e internacionales) Telmex dispuso de siete años de monopolio antes de que se liberalizaran. En lo que concierne la telefonía celular, la situación fue un poco diferente: el gobierno mexicano decidió abrir este segmento a la competencia en 1987 dividiendo el espectro mexicano en nueve regiones, sin embargo, Telmex fue la única empresa que recibió una licencia para operar en cada una de estas regiones.

Como podemos observar, tanto la regulación del segmento de la telefonía celular como las modificaciones realizadas por el gobierno de Salinas al “Título de Concesión de Telmex” permitieron a Telmex obtener una rentas monopolísticas (casi monopolísticas en el segmento de la telefonía celular) las cuales le permitieron preparar la futura entrada de competidores. No obstante, para poder privilegiarse de estos beneficios el gobierno de Salinas impuso ciertas condiciones a Telmex (expresadas en la modificación del “Título de Concesión de Telmex”) entre las cuales debemos destacar:

- Aumentar las líneas telefónicas del país hasta un 12% en 2004.

⁴² Para obtener más información sobre el “Título de Concesión de Telmex” recomendamos visitar : http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/telmex/CI_Defin.shtml (consultado el 02/02/07).

- Instalar líneas telefónicas en todas las poblaciones con un número de habitantes igual o superior a 500.
- Aumentar el número de teléfonos públicos de 0,8 por 1000 habitantes a 2 por 1000 habitantes en 1994 y a 5 por 1000 habitantes en 1998.
- Reducir el tiempo máximo de espera para obtener una nueva línea telefónica a 6 meses en 1995 y a un mes en el 2000.

El impacto de estas nuevas directrices reguladoras de las telecomunicaciones mexicanas fue doble. De un lado, se modernizaron las telecomunicaciones mexicanas. Del otro, el comportamiento adoptado por el gobierno de Salinas en la re-regulación de las telecomunicaciones mexicanas, generó una concentración de poder en las manos de Telmex.

Las exigencias impuestas por el gobierno de Salinas en la modificación del “Título de Concesión de Telmex” tuvieron un impacto positivo en la modernización de las telecomunicaciones mexicanas. Los informes anuales de Telmex muestran cómo entre 1990 y 1994 el número de líneas en México aumentó hasta alcanzar 12,7%. Además, en esta misma época fueron instaladas 8.125 nuevas líneas telefónicas en las ciudades de más de 500 habitantes. Entre 1990 y 1995, el número de comunidades con servicios telefónicos pasó de 10.302 a 20.554, mientras que el tiempo de espera para obtener una nueva línea telefónica se redujo a 2,5 meses (siendo de unos 3 años a principios de 1989). Sin embargo, tal y como muestra la tabla 4, la densidad telefónica de México se mantuvo en retraso con respecto a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del resto de América Latina. Además, la distribución de los servicios telefónicos entre las zonas rurales y urbanas se mantuvo muy dispar. Mientras la ciudad de México tenía una densidad de 27,3 líneas telefónicas por cien habitantes, las zonas menos desarrolladas del país (Chiapas y Oaxaca) solo alcanzaba una densidad del 2,3% (Ver tabla 4, pág. 17).

Sin embargo, los privilegios que Telmex obtuvo como único proveedor de los servicios locales e interurbanos (nacionales e internacionales) generaron una concentración de poder de las telecomunicaciones mexicanas en las manos de Telmex que se tradujo en importantes alzas en los precios de las tarifas telefónicas, como lo muestran la Tabla 5 y la Tabla 6 (pág. 17). Así, en 1995, México era el país de la OCDE con una de las cestas de tarifas telefónicas más elevada.

En resumen, el análisis del proceso de privatización de Telmex nos permite observar como el rol jugado por la alianza establecida entre el Grupo Carso y el Ejecutivo de Salinas ha sido clave en dicho proceso. No obstante, también hemos subrayado que la privatización de Telmex jamás se hubiese llevado a cabo sin el control que la administración de Salinas ejerció sobre el capital social y cultural que poseían ciertos agentes del país. En lo que concierne a la situación de las telecomunicaciones mexicanas durante los años posteriores a la privatización de Telmex, hemos comprobado como de un lado, las medidas adoptadas por la administración del presidente Salinas favorecieron la modernización de las telecomunicaciones mexicanas pero, del otro, generaron una concentración de poder en las manos del Grupo Carso.

La liberalización de las telecomunicaciones mexicanas

El estudio del proceso de liberalización de las telecomunicaciones mexicanas nos muestra el impacto que ha tenido la consolidación de la alianza entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano, en las telecomunicaciones del país.

Es por esto que hemos dividido esta sección de nuestro estudio en dos etapas. Una primera, en la que analizaremos la actual estructura de los diferentes segmentos de las telecomunicaciones mexicanas en vistas a dar cuenta de la posición dominante adquirida por Telmex. Más adelante abordaremos el estudio de la estrategia utilizada por el gobierno mexicano durante dicho proceso de

liberalización, a fin de consolidar su alianza con el Grupo Carso.

La estructura de las telecomunicaciones mexicanas

El mercado mexicano de las telecomunicaciones se puede dividir en tres segmentos: la telefonía fija, la telefonía de larga distancia (nacional e internacional) y la telefonía celular⁴³. En lo que se refiere al mercado de la telefonía fija, el gobierno mexicano no estableció ningún periodo de exclusividad en la provisión de este servicio.

No obstante, la entrada de nuevos competidores no fue posible sino hasta la publicación de las “Reglas de Servicio Local” en 1997. Desde el momento de la publicación de este reglamento, hasta 2005, la SCT otorgó 47 concesiones a nuevos operadores que han incrementado lentamente su posición en este mercado. Con todo, en 2004 Telmex todavía mantenía una cuota de mercado de telefonía fija del 95%. Aunque el índice Herfindahl-Hirschman⁴⁴ ha disminuido desde la apertura a la competencia del mercado de telefonía local, la concentración de poder en las manos de Telmex aún sigue siendo muy elevada, tal como lo muestra la Tabla 7 (pág. 18).

Por otra parte, el sector de la telefonía de larga distancia se abrió a la competencia en Enero del 1997, momento en el cual siete nuevas empresas hicieron su ingreso a este mercado. Sin embargo, aunque estas empresas consiguieron arrebatar 30% del mercado a Telmex durante los primeros años de competencia (1999-2001), en 2004 Telmex seguía manteniendo 78,6% del mismo. Tal como lo muestra la Tabla 8 (pág. 18), el índice HHI ha fluctuado de 10.000 puntos (máxima concentración en el mercado) en 1996; 5.222,94 en 1999 y

6.010.77 en 2004. Tres operadores dominan actualmente este mercado: Telmex, quien realizó un *joint-venture* con US Sprint; Avantel (Banamex y MCI) y Alestra (Alfa y AT&T) que se fusionó con Unicom (Barcam, GTE y Telefónica, S.A.)

Por último, el mercado de la telefonía celular se abrió a la competencia en 1987. En este momento, el país fue dividido en nueve regiones y Telcel (la filial de Telmex que provee los servicios de telefonía celular en México) recibió una licencia para proveer sus servicios en cada una de las regiones. La única restricción que el Ejecutivo impuso a Telcel fue la de no ser la única compañía prestadora de servicios de telefonía celular en estas regiones. De esta manera, a partir de los años 80, nuevas empresas, entre las cuales destacan Iusacell (desde finales de los años 80), Pegaso (actualmente Movistar) y Unefon (quien entró al mercado en el 2000), hicieron su ingreso al mercado de la telefonía celular mexicana.

La constante innovación tecnológica ha sido un factor determinante de los cambios en el mercado de telefonía celular mexicana. Sin embargo, los principales avances en este mercado se dieron como consecuencia de las modificaciones realizadas por las instituciones mexicanas en el marco regulador del sector. Por ejemplo, desde el momento en que la SCT decidió implantar el modelo “el que llama paga”⁴⁵, el número de suscriptores de telefonía celular ha aumentado 20% anual⁴⁶.

Indudablemente, la presencia de nuevos operadores en el mercado de telefonía celular ha impulsado el dinamismo de este sector. No obstante, en un contexto de crecimiento del número de suscriptores, Telcel ha sabido

⁴³ Sin embargo, también debemos mencionar el segmento Internet aunque en este estudio no sea analizado.

⁴⁴ El Índice Herfindahl-Hirschman es el método más común utilizado por los economistas para medir la concentración en un mercado.

⁴⁵ El modelo “el que llama paga” se refiere a que el receptor de la llamada no debe asumir costo alguno por el servicio ya que es el emisor quien lo asume completamente.

⁴⁶ Sugerimos: Mariscal, Bonina et Luna (2006), « New Markets Scenarios in Latin America » DIRSI, p.55-77: En línea: http://www.dirsi.net/espanol/files/03-Mariscal-Bonina-Lu_12dic.pdf (consultado el 26/07/07)

mantener una elevada participación. De hecho, en 2004, esta compañía poseía aún el 77,2% del mercado, mientras que las demás empresas se disputaban el resto. De este modo, a diferencia de los mercados de telefonía fija y de larga distancia, el índice HHI de este mercado de las telecomunicaciones mexicanas ha aumentado cada año como consecuencia de la posición que ha ido adquiriendo Telmex. Tal y como muestra la Tabla 9 (pág. 18).

De esta manera, el análisis de las cuotas de mercado de Telmex en los distintos segmentos del sector de las telecomunicaciones, evidencia la posición dominante que esta empresa mantiene en cada uno de ellos. El problema que se plantea entonces, es el de intentar estudiar cuál es el factor determinante que explique la situación de dominio de Telmex.

Una estrategia de consolidación del sector privado

En nuestra opinión, el factor que explica el dominio de Telmex en el sector de las telecomunicaciones, es el comportamiento adoptado por las instituciones políticas mexicanas durante el proceso de liberalización⁴⁷. En este sentido, las acciones llevadas a cabo por dichas instituciones, han generado barreras de entrada⁴⁸ a los nuevos competidores de las telecomunicaciones mexicanas lo que a la postre ha beneficiado los intereses del Grupo Carso. Entre las principales barreras político-legales⁴⁹

⁴⁷ Aunque no puede negarse que las estrategias de mercadeo hayan jugado también un rol crucial en la acentuación de dicho control sobre el sector de telecomunicaciones.

⁴⁸ No es nuestro objetivo analizar profundamente el concepto de las barreras de entrada. No obstante, tomando en consideración las explicaciones realizadas por distintos autores en relación al concepto de las barreras de entrada (Bain, 1956; Stigler, 1968; Ferguson 1974; Fischer, 1979 y Carlton y Perloff Año?; OCDE,2006) nosotros las definiremos como todo obstáculo -político-legal y económico- que impide o retarda la entrada de una empresa en un mercado favoreciendo las rentas de las empresas existentes y disminuyendo el bienestar de los consumidores.

⁴⁹ Solo trataremos las barreras político-legales erigidas por las instituciones mexicanas porque consideramos que éstas nos permiten observar perfectamente el comportamiento adoptado por el gobierno mexicano para consolidar su alianza con el Grupo Carso. No obstante, destacamos que las

generadas por las instituciones mexicanas podemos destacar: a) la ineficiencia del regulador; b) los procesos legales; c) las concesiones; d) los problemas de interconexión; y, e) los límites a la inversión extranjera.

a) La inacción del regulador

Uno de los principales problemas de las telecomunicaciones mexicanas es el rol que ha jugado la COFETEL (Comisión Federal de Telecomunicaciones)⁵⁰ en la regulación del sector. Al principio, la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT)⁵¹ encomendó todas las funciones de regulación de las telecomunicaciones a la SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes). Sin embargo, el gobierno mexicano decidió crear la COFETEL como la primera agencia “independiente” encargada de regular las telecomunicaciones mexicanas. En este sentido, debemos destacar que una de las principales razones porque el gobierno mexicano decidió crear la COFETEL fue que éste quería mostrar a la comunidad internacional (especialmente a Canadá y a los Estados-Unidos) su buena predisposición para favorecer la competencia en el mercado de las telecomunicaciones mexicanas. La SCT transfirió entonces algunas de sus funciones de regulación de las telecomunicaciones a la COFETEL. Sin embargo, las funciones que la SCT traspasó a la COFETEL fueron mínimas, lo que ha generado una dependencia institucional de la COFETEL hacia la SCT.

Tal y como muestra la Tabla 10 (pág. 19), aunque la COFETEL puede emitir sus opiniones en la mayoría de los principales temas de la regulación del sector de las

barreras económicas siguen teniendo un peso específico remarcable como barreras de entrada al mercado de las telecomunicaciones mexicanas.

⁵⁰ Ver: En línea: <http://www.cft.gob.mx/wb2/> (consultado el 03/18/07).

⁵¹ La LFT es la disposición legal mexicana mas importante en la regulación de las telecomunicaciones del país. Para obtener más información sobre esta ley se puede visitar la siguiente página: En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf> línea: consultado el 01/13/07.

telecomunicaciones (la provisión de concesiones, la emisión de licencias, etc.), es la SCT quien tiene la decisión final en estos temas. De este modo, tanto la falta de autonomía de la COFETEL (respeto de la SCT y del Ejecutivo mexicano), como sus limitados poderes, han provocado que la regulación de las telecomunicaciones mexicanas sea lenta e ineficaz. De hecho, la COFETEL no posee la autoridad necesaria para tomar acciones decisivas y oportunas en lo que concierne la regulación de las telecomunicaciones del país⁵². Además, la reforma de la LFT⁵³ impulsada por el gobierno mexicano sólo ha transferido de la SCT a la COFETEL las atribuciones en materia de radio y televisión, sin realizar modificación alguna en materia de telecomunicaciones, haciendo que se perpetúe la debilidad institucional de la COFETEL frente la SCT.

b) Los procesos legales

Los procesos legales pueden actuar como barreras a la entrada en un mercado cuando dificultan la aparición de nuevos competidores o perjudican los intereses de las compañías concurrentes favoreciendo a la vez los de las compañías dominantes⁵⁴. En el caso de las telecomunicaciones mexicanas, la resolución de la Comisión Federal de la Competencia (CFC) respecto al poder monopolístico de Telmex, es un buen ejemplo que nos permite observar cómo los procesos legales pueden constituir una barrera a la entrada en las telecomunicaciones del país. En Diciembre de 1997, la CFC emitió una resolución preliminar en la que señaló el poder

⁵² Murillo y Pick mencionan que: « *COFETEL, although separate from the SCT, is not completely autonomous because its budget, sanctioning functions, and power to grant licenses to operators have remained under the control of the SCT* ». Murillo y Pick (2004) « Interconnection Regulation: Explaining Dominance by Incumbents in México » *Communications and Strategies, in press* p.13.

⁵³ DOF, 11 de Abril de 2006

⁵⁴ Según Murillo y Pick: « *Even in the fairest of legal systems, lawsuits can be used as a tool to delay action that can negatively affect a company's interests. Legal plays refers to the use of lawsuits as a mechanism to create delays in actions that negatively affect a target firm* » (Murillo y Pick, 2000, p.10).

monopolístico que Telmex mantenía en todos los segmentos de las telecomunicaciones mexicanas⁵⁵. Esta resolución resolvió aplicar una regulación más estricta a Telmex, para favorecer la competencia en el mercado mexicano de las telecomunicaciones. Más adelante, en Diciembre de 2000, la COFETEL emitió una resolución con el objeto de acabar con el poder monopolístico de Telmex, la cual impuso a Telmex ciertas obligaciones en materia de tarifas de interconexión, calidad de los servicios prestados y la información que Telmex debía facilitar a las autoridades mexicanas encargadas de la regulación del sector. La respuesta de Telmex fue promover y obtener un recurso de amparo contra la resolución de la CFC que automáticamente invalidó la resolución de la COFETEL⁵⁶.

Posteriormente, en Mayo de 2001, la CFC abrió de nuevo un proceso contra Telmex ante el cual esta última interpuso un recurso de interposición que la CFC no tuvo en consideración. Sin embargo, Telmex promovió un nuevo proceso (en Abril de 2004) que le ha permitido obtener un nuevo recurso de amparo que obliga a la CFC a emitir una nueva resolución. Han transcurrido ya 10 años desde la primera resolución, y la decisión final de los tribunales mexicanos en lo que concierne el poder monopolístico de Telmex todavía no se ha hecho efectiva.

De este modo, la lentitud en la resolución del litigio mantenido entre Telmex y la CFC ha permitido a esta compañía mantener una posición dominante en las telecomunicaciones mexicanas. Situación que ha perjudicado los intereses de sus competidores y desincentivado la penetración de otros. He aquí un buen ejemplo de cómo los procesos legales pueden convertirse en

⁵⁵ Ver: En línea : http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1853&Itemid=183 (consultado el 03/11/07)

⁵⁶ Para la CFC : « Telmex es un agente económico con poder substancial en los mercados relevantes de : telefonía local, acceso a larga distancia nacional, transporte interurbano y larga distancia internacional » (CFC, 1997, archivo AD-41-97).

una barrera de entrada al mercado mexicano de las telecomunicaciones.

c) Las concesiones

Aunque las concesiones han sido un instrumento fundamental en la liberalización del sector de las telecomunicaciones, la SCT también las ha utilizado para retardar la entrada de nuevas empresas al mercado mexicano. En México, la obligación de obtener una licencia para prestar los servicios de las telecomunicaciones reside en la LFT⁵⁷ y en la disposición 28 de la Constitución Mexicana⁵⁸. Por tal razón, el retraso en la adjudicación de las concesiones ha terminado por convertirse en una de las barreras de entrada más importantes en el mercado mexicano de las telecomunicaciones.

En lo referente a las concesiones, la LFT expone que la SCT tiene hasta 120 días para evaluar si otorga o rechaza una nueva concesión a la empresa solicitante⁵⁹. Durante este periodo, la COFETEL está obligada a dar su opinión sobre la provisión de la nueva concesión. El problema que se ha presentado es que el comportamiento de la SCT y la COFETEL en la adjudicación de las nuevas concesiones se ha convertido en una importante barrera de entrada en las telecomunicaciones mexicanas. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) interpelló a la SCT en lo que concierne el retraso en la provisión de

⁵⁷ Según especifica el artículo 31 de la LFT: « Se requiere permiso de la Secretaría para: I. Establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, y II. Instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras » Referencia de la LFT...

⁵⁸ Según especifica el artículo 28 de la Constitución Mexicana: « El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación ». Referencia de la constitución...

⁵⁹ Tal y como está mencionado en el artículo 25 de la LFT: « La Secretaría analizará y evaluará la documentación correspondiente a la solicitud a que se refiere el artículo anterior en un plazo no mayor de 120 días naturales (...) Una vez cumplidos, a satisfacción, los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría otorgará la concesión ».

las concesiones pero esta institución respondió que:

« El plazo de 120 días naturales estipulado en el artículo 25 de la LFT, corresponde al análisis y evaluación de las solicitudes de concesión de red pública de telecomunicaciones, y de ninguna manera a su resolución »⁶⁰.

Diferentes informes de la ASF (2002, 2003, 2004) también muestran el retraso de la COFETEL en lo que tiene que ver con el juicio que esta institución debe emitir sobre la adjudicación de las concesiones. Por ejemplo, en 2002, la ASF determinó que la COFETEL tenía un retraso de 1.986 días en la emisión de sus opiniones con respecto las concesiones. Además, un año más tarde, la ASF expresó que:

La SCT no se ajustó a los plazos establecidos de concesiones y permisos, respectivamente; asimismo, la COFETEL rebasó los plazos establecidos para la emisión de los dictámenes, sin que la SCT tenga implementados los mecanismos de control sobre el seguimiento de los trámites de solicitudes de concesiones y permisos⁶¹.

d) Las tarifas de interconexión

Como en otros países, la LFT otorga a los operadores la tarea de acordar los cargos de interconexión. Este podría ser un mecanismo razonable y eficiente en un mercado de telecomunicaciones en el que las empresas presentaran tamaños relativamente equivalentes. Sin embargo, no lo es cuando confluyen en el proceso de negociación empresas que tienen tamaños distintos e intereses contradictorios, como es el caso de México. De este modo, el retraso en las negociaciones de las tarifas de interconexión eleva los costos de la posible entrada a un

⁶⁰ ASF, 2003, p.247.

⁶¹ (*Ibid*, p.101)

mercado, reduciendo las posibilidades de competir de los nuevos participantes.

La experiencia mexicana muestra cómo los conflictos originados por los acuerdos de interconexión han sido resueltos por el regulador, en medio de dudas e inconformidades sobre su transparencia e imparcialidad, lo que ha generado intensos pleitos en los tribunales mexicanos. A continuación, explicaremos el litigio originado en la interconexión de las compañías que proveen los servicios de llamadas de larga distancia para ilustrar algunas de estas disputas.

A pesar de que la LFT obligaba a Telmex a garantizar unas tarifas de interconexión abiertas y razonables, las otras compañías del mercado mexicano de telecomunicaciones han denunciado repetidamente haber sido víctimas de los abusos de Telmex⁶² por cuenta de los precios de las tarifas de interconexión. De este modo, el hecho que Telmex y las otras compañías del mercado de llamadas internacionales no llegasen a un acuerdo, obligó a la SCT a dictar una nueva política respecto a este tipo de tarifas⁶³. Sin embargo, las empresas americanas rechazaron igualmente las nuevas tarifas propuestas por considerar que los costos de interconexión que debían pagar a Telmex eran excesivos. Fue así como las empresas americanas presionaron a la Representante comercial de los EE.UU. (*United States Trade Representative, USTR*), para que ésta se

⁶² El artículo 42 de la LFT indica: « Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse » Referencia de la LFT...

⁶³ Sin embargo, como lo menciona Tovar: « Dado el deficiente diseño regulatorio y las restricciones institucionales a que se sujetan la autoridad reguladora y la autoridad en política de competencia, las acciones regulatorias y las sanciones que pudieran pensarse que afectarían el nivel relativo de rentas económicas de Telmex, no tuvieron efecto alguno en su conducta y, por tanto, en sus rentas económicas y esperadas » Referencia de Tovar...

comprometiese en la resolución del litigio. En Julio de 2000, los EE.UU. iniciaron entonces un proceso de consultación en la OMC⁶⁴ denunciando que México imponía barreras a la libre competencia en su sector de las telecomunicaciones. Específicamente, la USTR sostuvo que las instituciones políticas mexicanas no habían tomado ninguna acción para regular el poder monopolístico que Telmex mantenía en las telecomunicaciones mexicanas⁶⁵.

Finalmente, en el año 2004, la OMC concluyó que México violaba ciertos principios de la competencia en su sector de las telecomunicaciones. Por consiguiente, la SCT aprobó un nuevo paquete de medidas con el fin de ajustar las telecomunicaciones mexicanas a las exigencias impuestas por la OMC. En resumen, el costo de interconexión entre Telmex y las otras empresas del mercado de las llamadas internacionales pasó de 40 céntimos de dólar en 1997 a 1 céntimo de dólar en 2004⁶⁶.

e) Los límites a la inversión extranjera

La Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) insiste en que las concesiones de las telecomunicaciones mexicanas sólo podrán ser adquiridas por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Más específicamente, esta ley menciona como causa de revocación de una concesión el cambio de nacionalidad. Además, impone un límite de 49% a la inversión extranjera en

⁶⁴ Ver: En línea: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_countr_y_s.htm (consultado el 02/21/07)

⁶⁵ Al respecto, Mena y Rodríguez (2005) mencionan que: « For the USTR, the interconnection rules in and of themselves constitutes anticompetitive practices, for they restrict the negotiations of a settlement rate exclusively to the concessionaire that was the leading on far last 6 months (Telmex), forcing the rest of the long distance concessionaires to negotiate their rates in a bilateral way ant thus violating their right to free competition. The Mexican position was that ILDR set up a market participation mechanism for the negotiation of the settlement rate for specific route, and that was no commitment regarding the settlement rate ». Mena y Rodríguez, (2005). « Mexico's International Telecommunications Policy: Origins, the WTO dispute, and future challenges » *Telecommunications policy*, vol. 29, p.444. (2005 o 2002, verificar el año)

⁶⁶ Mena y Rodríguez *op. cit.* p. 429-448

todos los segmentos de las telecomunicaciones mexicanas, exceptuando el de la telefonía celular⁶⁷.

Conclusión

En esta crónica hemos estudiado la reforma de las telecomunicaciones mexicanas (1989-2006). Nuestro objetivo ha sido doble: de un lado, hemos demostrado que la alianza entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano ha sido el elemento clave de la evolución de las telecomunicaciones del país (a partir de 1990). Del otro, hemos comprobado que el comportamiento adoptado por las instituciones políticas mexicanas durante el proceso de liberalización de las telecomunicaciones del país ha beneficiado los intereses del Grupo Carso, propiciando una concentración de poder del mercado de las telecomunicaciones mexicanas en las manos de este conglomerado económico.

El análisis del proceso de privatización de Telmex nos ha permitido observar el nacimiento de la alianza entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano. De este modo, hemos comprobado que la alianza entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano ha jugado un rol determinante en la privatización de Telmex. No obstante, también hemos subrayado que la privatización de Telmex jamás hubiese sido posible sin el control que el poder ejecutivo de Salinas ejerció sobre el capital cultural y social acumulado por ciertos grupos de la sociedad mexicana.

Además, el estudio del comportamiento que han mantenido las instituciones políticas mexicanas durante el proceso de

liberalización de las telecomunicaciones del país, nos ha permitido analizar cuál ha sido el método utilizado por el Grupo Carso y el gobierno mexicano para consolidar su alianza. En este sentido, hemos corroborado que el interés del gobierno mexicano ha sido el de impulsar un proceso de apertura de las telecomunicaciones mexicanas pero defendiendo los intereses del capital nacional (en el caso de las telecomunicaciones, los intereses del Grupo Carso).

Finalmente, creemos que esta crónica abre nuevas preguntas para futuras investigaciones de las telecomunicaciones mexicanas y latinoamericanas: ¿Cuál ha sido el impacto de la alianza establecida entre el Grupo Carso y el gobierno mexicano en el mercado latinoamericano de telecomunicaciones? ¿Debe el Estado mexicano replantearse su alianza con el Grupo Carso para intentar favorecer la competencia en las telecomunicaciones del país y garantizar a su población un mayor acceso a las NTIC? ¿Ha promovido la doctrina neoliberal una concentración de poder en el mercado mexicano y latinoamericano de las telecomunicaciones que contradice la tesis de la libre competencia que esta doctrina mantiene?

⁶⁷ El artículo 12 de la LFT señala: « Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana»; el art. 38 indica: «Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes (...): VI.- Cambio de Nacionalidad » y el art. 12 añade que «La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor» respectivamente.

Tabla 1: Número líneas por cien habitantes en ciertos países de América Latina (1913-1990)

País	1913	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Argentina	0.9	1.3	2.5	3.3	4.4	6	6.9	10.31	12.13
Bolivia	0.1	0.1	0.1	0.08	0.2	0.6	0.8	n.r	3.05
Brasil	0.1	0.3	0.4	0.6	1	1.5	1.9	5.1	9.35
Chile	0.7	0.8	1	1.8	2.3	2.4	3.6	4.9	8.48
Colombia	0.4	0.1	0.3	0.5	0.7	1.9	2.6	5.8	8.65
México	0.2	0.3	0.5	0.9	1.1	1.5	2.7	6.4	10.8
Paraguay	0.06	0.04	0.3	0.4	0.4	0.6	0.9	n.r	2.9
Perú	0.09	0.2	0.2	0.5	0.5	1	1.4	0.7	3.49
Uruguay	0.8	1.5	1.6	2.2	3.6	5.0	7.2	n.r	18.6
Venezuela	0.2	0.3	0.6	0.8	1.3	2.7	3.7	8.5	8.86

Fuente: Creación personal a partir de Bauer (1995), en Mariscal, 1999, p.41.

Tabla 2: El impacto del TLCAN en la reducción de las tarifas aduaneras de las telecomunicaciones mexicanas

Productos	Tarifas	Reducción de las tarifas a partir de la aprobación del TLCAN
Teléfonos públicos	20%	B
Equipamiento para teléfonos	20%	B
Modem	15%	A
Fax	15%	A
Contestadores	15%	A
Amplificadores	10%	A
Fibra óptica	10%	A
Cables de fibra óptica	10%	A
Equipamiento de conexión	10%	A

A) Barreras eliminadas completamente el 1 de Enero de 1994.

B) Barreras eliminadas en cinco etapas a partir del 1 de Enero de 1994.

Fuente: Creación personal a partir de los datos obtenidos de Espinoza-Diaz (1996), p.17

Tabla 3: El control de Telmex después de su privatización

Paquetes de acciones vendidos	Comprador del paquete de acciones	Beneficios que conllevó para el gobierno mexicano
4,4 % acciones del tipo A	STRM (« Sindicato Telefonistas República Mexicana »)	325 millones de dólares americanos
20,4% acciones del tipo A	El « Grupo Carso » 10,4 %, SWIBH 5 % y FCR 5%.	1,757 billones de dólares americanos
75,2 % acciones divididas entre 60% del tipo L y 15,2 del tipo A	Comercializadas en la bolsa de México y en los mercados bursátiles internacionales.	3,406 billones de dólares americanos

Fuente: Elaboración personal a partir de los datos de los estudios realizados por Gómez (2000) y Mariscal (1999).

Tabla 4: Las densidades telefónicas en distintos Estados Mexicanos (1995)

ESTADO	LÍNEAS POR HABITANTE
Coahuila	12.1
Chiapas	2.3
Ciudad de México	27.3
Jalisco	11.9
Nuevo León	16.3
Oaxaca	2.3

Fuente: Creación personal a partir de los datos obtenidos de la Fundación para el desarrollo de las telecomunicaciones y tecnologías de la información, en Mariscal. op.cit., p.81.

Tabla 5: OCDE Panel internacional de las tarifas telefónicas (1995)

País	Negocios	Posición	Residencial	Posición
Japón	87.5	7	75.9	1
Noruega	71.2	1	78.4	2
Suiza	79.1	3	79.8	3
Nueva Zelanda	94.6	13	79.1	4
Australia	88.8	10	83	5
Austria	90.5	12	83.3	6
Dinamarca	76.3	2	86.5	7
Finlandia	79.2	4	88.8	8
Suecia	82.5	5	89	9
Canadá	95.4	14	91.23	10
Luxemburgo	87.4	6	92.3	11
Holanda	95.5	15	92.5	12
Francia	89.1	11	93.5	13
Alemania	95.9	16	93.7	14
Reino Unido	88.6	9	94.6	15
Bélgica	88.1	8	96	16
Estados Unidos	109.4	21	99.2	17
Italia	97.8	17	101.24	18
Islandia	99.5	18	102.9	19
Grecia	102.4	20	105.3	20
Irlanda	101.3	19	107.2	21
España	111.9	22	112.8	22
Portugal	126.3	23	126.1	23
Turquía	151.3	24	148.2	24
México	207.9	25	199.2	25

Fuente: Creación personal a partir de los datos obtenidos de la OCDE (1996).

Tabla 6: Las tarifas telefónicas en ciertos países (1996 USD)

País	Residencial	Negocios	Local	Suscripción como % del PIB por capita
Brasil	1,1	1076.1	0.04	0.8
Nueva Zelanda	236	394.9	0.06	2.4
México	43	43	0.09	1.6
Estados Unidos	43	73	0.08	0.5

Fuente: Creación personal a partir de los datos obtenidos de la UIT, World Telecommunications Report (1998)

Tabla 7: Participación de las empresas en el mercado mexicano de la telefonía fija (1997-2004)

Participación del Mercado (%)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Telmex	100.0	98.6	99.5	97.9	97.1	96.5	96.0	95.0
Otros	0.0	0.0	0.5	2.1	2.9	3.5	4.0	5.0
Total	100.0	98.6	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice de Herfindahl HHI $\Sigma (\% ^2)$	10000	9730	9910	9583	9433	9319	9239	9053

Fuente: Creación personal a partir de los estudios realizados por el Telecom.-CIDE.

Tabla 8 : Participación de las empresas en el mercado mexicano de las llamadas internacionales (1997-2004)

Participación del Mercado (%)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alestra	4.9	7.3	9.6	11.0	11.7	8.3	8.3	6.8
Avantel	6.0	13.2	14.8	12.6	11.0	11.2	9.9	7.5
Iusacel	0.6	1.1	1.8	1.7	2.4	1.5	1.0	1.2
Marcatel	0.2	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2
Miditel	0.0	0.4	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Protel	0.1	0.3	0.5	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2
Telmex	85.2	74.9	70.0	70.8	70.1	73.4	73.1	76.8
Telnor	3.0	2.5	2.2	2.2	2.6	2.8	2.6	2.8
Bestel	0.0	0.0	0.2	0.3	0.7	1.3	1.5	0.8
RSL COM	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Maxcom	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TeleReunión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	1.5	1.2
Axtel	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.5
GTM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Total	100.0	128.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice de Herfindahl HHI	7328.10	5840.11	5222.94	5301.49	5189.58	5601.58	5519.42	6010.77

Fuente: Telecom.-CIDE con base en los datos ofrecidos por las compañías.

Tabla 9 : Participación de las empresas en el mercado mexicano de la telefonía celular (1997-2004)

Participación del Mercado (%)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Telcel	63.7	62.7	67.9	73.1	78.1	78.1	79.8	77.2
TEM's Movistar	11.4	12.9	12.5	9.0	5.6	9.4	11.7	15.1
Iusacell	22.9	22.4	17.0	11.7	9.0	8.3	4.3	3.9
Unefon	0.0	0.0	0.0	1.1	3.8	4.2	4.2	3.8
Pegaso	0.0	0.0	1.4	4.0	3.6	0.0	0.0	0.0
Portatel	1.9	1.9	1.1	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Suma Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice de Herfindahl HHI	4717.96	4606.14	5058.01	5579.38	6235.32	6277.45	6534.37	6221.70

Fuente: Telecom.-CIDE⁶⁸ en base a los datos ofrecidos por las empresas

⁶⁸ Recomendamos la visita del centro Telecom.-CIDE: En línea: <http://telecom.cide.edu/home.html> consultado el 25/07/07.

Tabla 10: Dependencia institucional de la COFETEL en relación con la SCT

FUNCIONES INSTITUCIONALES	SCT	COFETEL
Creación de las políticas del mercado mexicano de las telecomunicaciones	La SCT genera las políticas del mercado mexicano de las telecomunicaciones	La COFETEL aplica las políticas realizadas por la SCT
Emisión de las concesiones	La SCT otorga las concesiones a las empresas que pretender penetrar en el mercado mexicano de las telecomunicaciones	La COFETEL no tiene ningún poder sobre la decisión final de las concesiones
Asignación de la numeración	La SCT aprueba la numeración propuesta por la COFETEL	La COFETEL propone la numeración
Derecho de veto en ciertas cuestiones de la regulación	El Ejecutivo Federal	La SCT posee el derecho de veto en ciertas decisiones tomada por la COFETEL
Asignación del espectro	La SCT es la institución encargada de regular el espectro	La COFETEL no posee ningún poder en la asignación del espectro
Emisión de las licencias	La SCT da las licencias para penetrar en el mercado mexicano de las telecomunicaciones	La COFETEL da su opinión a la SCT en lo que concierne la provisión de nuevas licencias

Fuente : Creación personal a partir de los estudios realizados por el Telecomm-CIDE.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).