

7. Regulación y reprivatización de Telmex

La reprivatización de Teléfonos de México el 10 de diciembre de 1990 constituyó la medida central de reestructuración de las telecomunicaciones mexicanas en los últimos veinte años, no sólo porque se traspasó a empresas privadas la propiedad del monopolio público telefónico, sino por las implicaciones jurídicas y económicas que se derivaron. Con esta medida el sector mexicano se ubicó a la altura de los cambios que tienen lugar en países tan diversos como Paquistán, Tailandia, Nueva Zelanda, Cuba, Perú, Inglaterra, Japón, Rusia, Argentina, Chile, China, Malasia y Canadá. La política para el sector discurrirá inevitablemente, después de este hecho, bajo la égida de la desregulación y la liberalización. Consecuente con esta estrategia, un año antes de la desincorporación de Telmex se habían separado las funciones de telecomunicaciones de la SCT en dos órganos: Telecomunicaciones de México, que presta los servicios reservados al Estado, y la Dirección General de Políticas y Normas de Comunicación, que realiza las funciones propias de regulación. Incluso, dentro de la lógica liberalizadora, los servicios constitucionalmente considerados como estratégicos (telégrafos, radiotelegrafía y servicios de comunicaciones vía satélite), no tienen razón para continuar reservados al gobierno. La tecnología ha subsumido en una sola a las transmisiones telefónicas y telegráficas, y la situación de los satélites obedecía más a una cuestión de tradición jurídica. Su mención específica en la Constitución no dejaba dudas sobre su carácter público estratégico; sin embargo, la modificación del artículo 28 constitucional¹ para volverlos no estratégicos representó para el gobierno sólo protestas en contra por parte de algunos diputados de oposición y académicos nacionales. Irónicamente, la telegrafía sí debe mantenerse bajo la operación gubernamental porque ninguna empresa privada querría hacer-

¹ A principios de 1995 se modificó el artículo 28 Constitucional para retirar del gobierno federal la facultad exclusiva de prestar los servicios de comunicación vía satélite.

se cargo de ella, ya que tal como opera en la actualidad es un negocio poco redituable. La participación del gobierno en el sector será exclusivamente como regulador en los rubros lucrativos, y fungirá como operador y regulador en los que no lo son, como la telegrafía, la radiotelegrafía y correos.

LA VENTA DE TELMEX

La desincorporación de Teléfonos de México fue anunciada por el presidente Carlos Salinas el 18 de septiembre de 1989 en la xiv Convención Nacional Ordinaria del Sindicato de Telefonistas. Adujo que durante los 16 años en que la había administrado el Estado sus recursos no habían sido suficientes para la expansión del sistema telefónico nacional. En esa ocasión, el presidente explicó:

Durante años el Estado mexicano absorbió más y más actividades productivas, pero descuidó más y más su responsabilidad social fundamental: la atención de las necesidades básicas de los mexicanos. Esta reforma del Estado —exponía— exige que concentre su atención en responder a los mexicanos que menos tienen, atender sus justos reclamos por agua potable, educación, salud, vivienda, abasto, [...] servicios indispensables que cuando se carece de ellos [...] se va en sentido contrario a la propuesta de justicia de la Revolución mexicana. La crisis —señaló— puso en evidencia que el exceso de actividades productivas que absorbió el Estado, no le dieron fortaleza, sino más debilidad, reflejada en el endeudamiento excesivo, incapacidad para ampliar la producción y debilidad para orientar el crecimiento del país.²

Los acontecimientos que precedieron a la privatización se dieron muy en el estilo del gobierno mexicano, que tiene por norma negar públicamente la toma de decisiones que indirectamente se sabe serán inminentes, como fue el caso de la venta de Telmex. En esos años previos ya se habían vertido opiniones serias en favor de la privatización. En 1987, Carlos Casasús, subdirector de Planeación Estratégica de Telmex, presentó en

² Tomado de *El Financiero*, 19 de septiembre de 1989.

la VIII Reunión de Planeación Corporativa la propuesta de «Cambio estructural de Teléfonos de México». En el extranjero se venía impulsando la idea de la privatización. En noviembre de 1987, en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego en una reunión de académicos y funcionarios del gobierno mexicano auspiciada por empresas de telecomunicaciones estadounidenses y Teléfonos de México, se plantearon las perspectivas para las telecomunicaciones mexicanas, entre las cuales la privatización ocupó un lugar central.³

Sin embargo, en el interior del país diversos funcionarios de la scr, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los tres últimos directores de Telmex⁴ y el secretario general del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana,⁵ negaron hasta mediados de 1989 la posible privatización de Telmex. Fue en mayo de 1988, a finales de la campaña presidencial, cuando Carlos Salinas manifestó su acuerdo con la propuesta de privatización de Telmex que presentó el poderoso grupo económico de Monterrey en el foro denominado «Retos para la modernización: modernización del sector industrial, infraestructura nacional, telecomunicaciones e informática», llevado a cabo en la ciudad de Monterrey.

Teléfonos de México se asignó a un grupo de empresarios mexicanos asociados con dos compañías extranjeras. Las

³ Los trabajos presentados en esta reunión están publicados como libro en Peter F. Cowhey, Jonathan D. Aronson y Gabriel Székely (eds.), *Changing Networks: Mexico's Telecommunications Options*. California, Center for us-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.

⁴ Joaquín Muñoz Izquierdo y Alfredo Pérez de Mendoza, directores General y de Planeación y Desarrollo Corporativo de Telmex, coincidieron en marzo de 1989 en que «en el proceso de redimensionamiento del Estado, la empresa se encargará de proporcionar sólo los bienes y servicios estratégicos, mientras que a empresas de capital foráneo o compañías integradas con recursos de la iniciativa privada nacional se concesionarán para trabajar en las demás ramas de las telecomunicaciones». *El Financiero*, 8 de marzo de 1989.

⁵ En marzo de 1989, Francisco Hernández Juárez declaró que la modernización de Telmex no debía apoyarse en el despido de trabajadores, «ni en facilitar el acceso a la inversión privada nacional y extranjera», ya que es una empresa estratégica; y que al «dejar en manos del capital privado el servicio, que no se ha caracterizado precisamente por contribuir al fortalecimiento del país, se corre un riesgo muy importante». *Ídem*.

acciones se distribuyeron de la siguiente manera: el grupo mexicano Carso compró las series controladoras «A», que representaban el 20.4 por ciento del capital, equivalente al 51 por ciento de los votos de la empresa y a 1 757 millones de dólares. Dadas las restricciones legales a las empresas extranjeras el Grupo Carso obtuvo la mayoría del control de la compañía con el 10.4 por ciento del capital,⁶ mientras que Southwestern Bell y France Cable et Radio adquirieron un 5 por ciento cada una. Asimismo, al igual que en el caso inglés, donde los trabajadores accedieron a parte de las acciones de las empresas privatizadas, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana adquirió un 4.4 por ciento de las acciones «A» mediante un fideicomiso con Nacional Financiera y por 325 millones de dólares. El 15.2 por ciento de las acciones «A» serían de suscripción libre, y el 60 por ciento restante serían acciones «L» también de suscripción libre y se pondrían a la venta en los mercados financieros internacionales.

En una segunda etapa de la venta, a mediados de junio de 1991, el gobierno vendió en varios mercados internacionales un primer paquete de acciones serie «L» (1 500 millones de títulos), que representaban el 15.7 por ciento del capital social, y por los que obtuvo 2 166 millones de dólares. El mismo Grupo Carso adquirió el 5.1 por ciento de esas acciones. En mayo de 1992 el gobierno obtuvo 1 240 millones de dólares por otra colocación en los mercados financieros, con lo que todavía poseía cerca del 4 por ciento del capital social de Telmex.⁷ Finalmente, en marzo de 1994 se llevaría a cabo la desincorporación del último paquete accionario de Telmex en poder del gobierno.⁸

Por la venta de la paraestatal, catalogada como la más importante del país y de América Latina, el gobierno federal obtuvo recursos (alrededor de 5 500 millones de dólares) equivalentes a un 25 por ciento del total recibido por la

⁶ Los socios mexicanos del Grupo Carso encabezado por Carlos Slim fueron: Manuel Espinoza Yglesias, Moisés y Antonio Costo, Pablo Aramburuzabala, Ángel Lozada, Bernardo Quintana, Rómulo O'Farril Jr., Beatriz y Jorge Alemán, Antonio del Valle, Jorge Estévez, Luis Berrondo, José Miguel Nader, Carlos Abedrop Dávila, Antonio Chedraul, Angel Demerutis y Claudio X. González.

⁷ *El Financiero*, 18 de mayo de 1992.

⁸ Véase *Excélsior*, 14 de febrero de 1994.

enajenación de más de 250 empresas públicas efectuada entre 1988 y 1994. La venta de Telmex implicó, prácticamente, la venta completa de las telecomunicaciones del país a un grupo privado. La nueva concesión incluyó no sólo la de los servicios básicos telefónicos local, nacional e internacional, sino una serie de servicios anexos y otras actividades del sector.

El Grupo Carso adquirió, en principio, el derecho de construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública telefónica con cobertura nacional por un periodo de 50 años a partir de 1976. La nueva empresa adquirió el derecho de prestar los servicios públicos de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes a nivel local y de larga distancia nacional e internacional. En este último rubro se le otorgó un lapso de seis años como concesionario único (de diciembre de 1990 a diciembre de 1996). Otros segmentos del mercado de telecomunicaciones que se le adjudicaron abarcan:

- a) Comercialización e instalación de equipo terminal.
- b) Fabricación de equipo de telecomunicaciones, computación y electrónica.
- c) Prestación, bajo el régimen de competencia, de los siguientes servicios:
 - Distribución de señales de televisión (aunque no podrá explotar directa o indirectamente ninguna concesión de servicios de televisión al público en el país).
 - Radiotelefonía rural.
 - Radiocomunicación con espectro radioeléctrico.
 - Radiotelefonía móvil.
 - Servicios complementarios y de valor agregado.
- d) Prestación del servicio de radiotelefonía móvil con tecnología celular, con la condición de que dentro de las regiones del país donde se instale exista otra empresa concesionaria de este servicio que no tenga participación directa o indirecta de Telmex.
- e) Adjudicación de la Red Federal de Microondas.

Al asignarle esta concesión «maestra» para operar ese conjunto de servicios y manufacturación de equipo, el gobierno

otorgó a Telmex el estatus de monopolio privado, y convirtió también a la Modificación al Título de Concesión en el instrumento jurídico más importante para la regulación de las telecomunicaciones, con implicaciones para un amplio espectro del sector. De hecho, los mismos lineamientos que se contemplan en la Modificación, se prevén en el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990, que el gobierno se vio obligado a expedir dos meses antes de la venta de Telmex. Éste sería el primer reglamento de telecomunicaciones nacional, que, no obstante, incluyó importantes aspectos para la regulación del sector (tales como definición de competencia en servicios básicos y de valor agregado, prácticas monopólicas, las funciones de los órganos regulatorios y la participación de empresas extranjeras). Parece que su objetivo fundamental fue servir de marco para la privatización de Telmex. A partir de ello, el gobierno mexicano se ha autodefinido como el «rector» de las telecomunicaciones nacionales, ejerciendo a través de la SCT las funciones de:⁹

- a) Formulación y conducción de las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo con las necesidades del país.
- b) Organización y administración de los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; y el servicio público de procesamiento remoto de datos.
- c) Adjudicación de concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos y telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, servicios públicos de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.

⁹ Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La SCT, además de ejercer funciones de gobierno como son la normatividad, vigilancia y control de los servicios de su competencia, también presta servicios de telecomunicaciones reservados constitucionalmente al Estado, a saber: telégrafos, correos, radiotelegrafía. Respecto a Telmex, las facultades de la SCT son de supervisión y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Modificación al Título de Concesión. Debe evaluar el cumplimiento de compromisos y la calidad de los servicios básicos y solicitar información técnica, administrativa y financiera a la empresa. La SCT tiene también atribuciones para modificar los términos de dicha concesión y aprobar un sistema de tarifas competitivo a nivel internacional, entre otras.

La regulación es crucial precisamente en momentos de transición. La diversificación de la industria de telecomunicaciones, la introducción vertiginosa de nuevas tecnologías y la cada vez mayor incursión de empresas transnacionales en el mercado nacional requieren de un órgano regulador con gran capacidad técnica, jurídica y económica, similar a la que poseen las empresas privadas. Además, la SCT no sólo debe desplegar estas capacidades, sino también la habilidad de coordinación con otras dependencias públicas nacionales (Secretaría de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Comercio, de Salubridad, de Desarrollo Social, etcétera), con organismos técnicos no gubernamentales del país involucrados en el sector y con entidades públicas y empresas privadas del extranjero.

LA PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS EXTRANJERAS

En la nueva etapa de privatización de las telecomunicaciones los capitales extranjeros vuelven a desempeñar un papel de primer orden, acercándose paulatinamente a la influencia que tuvieron en los primeros cincuenta años de desarrollo de la telefonía. Así, en la constitución de la empresa Teléfonos de México de 1990 se aceptó, como ya mencionamos, la participación de France Cable et Radio y Southwestern Bell. Cada una inició con

un 5 por ciento del capital social; más tarde la segunda compraría otro 5 por ciento.

France Cable et Radio es filial de France Télécom, catalogada como la empresa que cuenta con la tecnología más avanzada de Europa. Se especializa en servicios de teleinformática, conducción de datos y señales de televisión. Es una de las corporaciones más avanzadas en prestación de servicios de directorios electrónicos, localización de personas, servicios de compra-venta, entre otros. También es líder en tecnología digital y de fibras ópticas. Las ventas de esta empresa superaban en 1990 los 20 mil millones de dólares y contaba en ese mismo año con cerca de 155 mil empleados. Es responsable de la instalación, mantenimiento y expansión de alrededor de 28 millones de líneas telefónicas en toda Francia. Participó también, junto con STET Telecom de Italia, en la compra de la empresa telefónica de Argentina en noviembre de 1990. Se previó que su participación en Telmex sería para la construcción de redes externas, canalización e instalaciones telefónicas para la propia empresa, larga distancia y actualizaciones de inventarios de red.

La participación de France Cable ha causado polémica. Su carácter de filial de la empresa estatal France Télécom le acarrea problemas legales y de soberanía nacional que aún no están resueltos del todo. Meses antes de que se asociara con el grupo mexicano que adquirió Telmex, se expidió la ley del 2 de julio de 1990 que separó a France Télécom del servicio postal de Francia, y se le otorgó capacidad jurídica para competir «con un alto grado de autonomía a nivel internacional». A pesar de ello, permanece una ambigüedad no resuelta, puesto que hasta principios de 1995 continuaba siendo una empresa estatal.¹⁰ Queda indefinido, pues, hasta dónde llega la autonomía de

¹⁰ A finales de 1993, el Ministerio de Industria, Correos y Telecomunicaciones de Francia anunció planes para transformar a France Télécom de una empresa 100 por ciento estatal en una compañía con acciones compartidas. La decisión gubernamental estuvo influida en parte por el acuerdo que tomó la Comunidad Europea de abrir a la competencia los servicios de telecomunicaciones para 1998; además, el ser empresa estatal le ha traído a France Télécom algunos problemas para concretar alianzas con empresas estadounidenses y alemanas. *Telecommunications Policy*, vol. 18, núm. 1, enero-febrero de 1994, p. 82.

France Tèlècom respecto del gobierno francés, y cómo procedería éste en un caso concreto de conflicto legal de su filial en México.

La participación de la compañía francesa ameritó la inclusión de una cláusula específica (2-7) en la Modificación al Título de Concesión, donde se dispone que

no se considerará como participación accionaria de un gobierno o Estado extranjero las que realicen en acciones de voto limitado o en forma minoritaria en acciones comunes de Telmex, empresas paraestatales de países extranjeros, con personalidad jurídica y patrimonio propios, si dichas empresas extranjeras se comprometen a considerarse como mexicanas, respecto a los títulos de acciones que adquieran, a no pedir o aceptar la intervención diplomática de los países de origen o de países extranjeros, ni la de ningún organismo público o privado de carácter internacional, bajo la pena de perder en beneficio de la Nación Mexicana, todos los bienes y derechos que hubieren adquirido.

En estricto sentido y de acuerdo con lo anterior, France Cable et Radio debió haber firmado la cláusula de exclusión, con lo que se daría el problema de la nacionalidad. No obstante, nuestro gobierno ha dispuesto otras medidas legislativas para despejar las trabas legales que pudieran aparecer. El 20 de abril de 1993 el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley sobre Nacionalidad, que depura los conceptos que establecía la ley de 1934 y elimina los obstáculos para que las empresas extranjeras se establezcan en el territorio nacional. El artículo 9 de dicha Ley señala que «son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República mexicana y tengan en ella su domicilio legal».

Por su parte, Southwestern Bell es una de las siete compañías telefónicas regionales de Estados Unidos. En 1990 operaba 12 millones de líneas telefónicas en cinco estados de la Unión Americana (Texas, Oklahoma, Arkansas, Missouri y Kansas); contaba con alrededor de 66 700 empleados. Fue fundada en 1983 y agrupa a seis compañías y otras pequeñas subsidiarias dedicadas a servicios de telecomunicaciones, venta de equipo, investigación y desarrollo. Es una empresa

líder en telefonía celular. Su subsidiaria Southwestern Bell Mobile Systems otorga servicios de telefonía celular y contaba con 382 mil usuarios en todo el país. En la rama de localizadores tenía cerca de 860 mil consumidores; produce directorios telefónicos en casi todo el país excepto en los estados de Alaska y Hawai. Sus ventas superaban en promedio los 8 900 millones de dólares anuales. Tiene las siguientes subsidiarias: Southwestern Bell Telephone Company, Publications, Telecom Mobile Systems, Metromedia Paging Services y Gulf Printing. Posee inversiones en Inglaterra (en la compañía Cable Television Systems y otra dedicada a la venta de equipo de telecomunicaciones), Israel y Australia (donde presta servicio de directorio telefónico). Se previó que con Telmex implantaría modalidades tecnológicas y de servicio en algunas de las subsidiarias de la mexicana, como Radiomóvil Dipsa (Telcel), Teléfonos del Noroeste, Anuncios en Directorios, Imprenta Nuevo Mundo, Editorial Argos, Operadora Mercantil y Renta de Equipo.

Con la participación de estas dos empresas extranjeras y con la nueva organización, Telmex se colocó en la vanguardia de la liberalización internacional en telefonía pública, al lado de países como Argentina, Chile, Australia y Jamaica, que, a diferencia de los países altamente desarrollados, han permitido participación extranjera en sus empresas de telefonía básica.

LAS RAZONES DE LA REPRIVATIZACIÓN

Las razones oficiales que se manejaron en distintos documentos, discursos y declaraciones para optar por la privatización de Telmex fueron:

- a) Sanear las finanzas del sector público.
- b) La necesidad de invertir anualmente 2 mil millones de dólares durante seis años para desarrollar la infraestructura, crecer a una tasa del 12 por ciento anual y mejorar sustancialmente la calidad y diversidad de los servicios.
- c) Dedicar fondos a programas de desarrollo social.
- d) Garantizar los derechos de los trabajadores.

- e) Realizar investigación científica y tecnológica para fortalecer la soberanía del país.
- f) Promover una competencia equitativa con otras empresas de telecomunicaciones.

Como vimos en el capítulo anterior, la crítica situación en que había caído el sector justificaba por sí misma cualquier medida que se hubiera tomado con tal de rescatarlo del enorme retraso e ineficiencias que presentaba. Sin embargo, existían otras condiciones que no convencieron del todo sobre el recurso de privatización de Telmex, principalmente por su fuerte potencial económico que prometía gran éxito en el futuro inmediato. Éste es el principal cuestionamiento a que todavía se somete la privatización y que pone en entredicho la validez de los argumentos oficiales. Una de las razones aducidas para justificar la venta de Telmex fue que se requería sanear las finanzas públicas vendiendo empresas que no fueran rentables para el Estado. A pesar de las circunstancias adversas por las que había atravesado en distintas ocasiones, Telmex obtenía ganancias cada año desde su creación y no era una empresa ruinoso para el Estado. Su utilidad neta era superior a los estándares de las industrias norteamericanas. Las ganancias de las compañías telefónicas regionales en Estados Unidos en 1988 estaban entre el 10.2 por ciento y el 15.2 por ciento, mientras que Telmex registraba alrededor de 25 por ciento.¹¹

TELMEX, UNA EMPRESA ALTAMENTE RENTABLE

Telmex se ha caracterizado por ser una de las empresas mexicanas más rentables nacional e internacionalmente. Sus utilidades netas se han incrementado constantemente. En 1984, tuvo una utilidad neta de 5 por ciento; en 1985 subió a 8.4 por ciento; en 1985 fue de 12.7 por ciento; en 1986 alcanzó un 14.4 por ciento; en 1988 se dispararon hasta 42 por ciento y en 1989

¹¹ Véase Eduardo Barrera, «Telecommunications. International Capital...». *op. cit.*, pp. 118-121; y Alfredo Pérez Mendoza, *El Financiero*, *op. cit.*, p. 95.

(curiosamente cuando se anunció la desincorporación) bajaron a 21 por ciento, pero con una rentabilidad de 11 por ciento.¹²

Una vez privatizada, su rentabilidad continuó en un ascenso impresionante. En enero de 1991 el incremento en las tarifas y procedimientos de cobro mejoró todavía más las finanzas de la empresa. La liquidez era 3.08 por ciento veces sus pasivos circulantes; el margen neto de utilidades pasó de 21 por ciento a 35 por ciento y la disminución del desliz cambiario contribuyó a aliviar el servicio de los pasivos contratados en dólares. En el cuarto trimestre de 1991, Telmex reportó utilidades netas por 6 billones 985 668 millones de pesos, resultando 77.8 por ciento superiores a las de 1990.¹³ Conjugando la evolución de sus ventas con la utilidad neta, la rentabilidad de la empresa alcanzó niveles de 42.93 por ciento, y se ubicó como la más elevada de cuando menos los últimos diez años.¹⁴

Comparando la rentabilidad de Telmex con empresas del mismo rubro en el exterior, encontramos que, a solamente un año de ser privatizada, fue, según la firma consultora californiana Salomon Brothers, la segunda empresa con mayores ganancias en la lista mundial de compañías dedicadas a la telefonía, precedida solamente por la inglesa British Telecom.¹⁵

En 1992 la empresa mexicana figuró como la segunda compañía más rentable del sector servicios en el mundo, sólo superada por la norteamericana AT&T. Telmex obtuvo, en ese año, ganancias por 2 577 millones de dólares, mientras que AT&T generó utilidades por 3 800 millones. British Telecom

¹² *La Jornada*, 18 de mayo de 1993.

¹³ Este resultado se vio influido por 628 237 millones de pesos derivados de la operación de intercambio de deuda entre Telmex y el gobierno federal mexicano, y también por la variación favorable en los primeros meses del año del dólar norteamericano frente a las otras monedas complementada con las operaciones de cobertura de riesgo cambiaria tomadas por la empresa. En los resultados operativos se notó la administración privada en la empresa, debido a que los gastos de operación observaron una importante contracción. Mientras a fines de 1990 representaron el equivalente al 36.1 por ciento de las ventas, para 1991 se ajustaron al 43.6 por ciento; dicho fenómeno motivó un incremento del 46.47 por ciento en la utilidad de operación, misma que se situó en 7 billones 105 151 millones de pesos. El valor de sus ventas totalizó 16 billones 263 043 millones de pesos, superando en 21.09 a las de 1990.

¹⁴ *El Financiero*, 22 de abril de 1992.

¹⁵ *El Financiero*, 23 de diciembre de 1991.

ganó 2 mil millones de dólares; una de las Baby Bells de Estados Unidos, Bell South, obtuvo 1 600 millones y NTT registró 1 300 millones de dólares. Además, Telmex incrementó sus activos en 14.7 por ciento respecto a 1991, para un total de 13 976 millones de dólares; con ello se colocó en el lugar 39 de la lista de las 500 grandes empresas, que encabezó en 1992 Electricité de France con 117 600 millones.¹⁶

De este modo, en diferentes análisis la segunda ex paraestatal más importante de México figura como una de las empresas financieramente más exitosas. De acuerdo con un análisis de la revista *Businessweek*, a mediados de 1994 Telmex ocupaba el primer lugar como compañía emergente en el mercado mundial de acuerdo con su valor en el mercado, con un monto de 32.94 mil millones de dólares. En ese mismo concepto, ninguna otra empresa de telecomunicaciones considerada como emergente alcanzó la mitad del valor de Telmex. Telebras de Brasil, que es la segunda después de la mexicana, tenía un valor de 11.22 mil millones de dólares; después figuraron: Telecomasia de Tailandia con 8.56, Telefónica de Argentina con 8.51, Telecom de Argentina con 6.36, Telecom de São Paulo con 4.67 y Telefónica de Chile con 4.49.¹⁷ Comparada también con empresas líderes mundiales del sector, Telmex ya se equipara a la inglesa British Telecom, que para la misma fecha tenía un valor en el mercado de 33.89 mil millones de dólares (véase cuadro 2).

¹⁶ Tomado de *La Jornada*, 10 de agosto de 1993.

¹⁷ *Businessweek*, 11 de julio de 1994, p. 59.

cuadro 2
1994. Empresas de telecomunicaciones
por su valor en el mercado

Empresa	Valor en el mercado (miles de millones de dólares)
Nippon Telegraph & Telephone	128.94
American Telephone & Telegraph	73.87
Singapore Telecommunications	34.81
British Telecommunications	33.89
Teléfonos de México	32.94
BellSouth	29.52
STB	29.51
Southwestern Bell	24.68
Bell Atlantic	22.90
Hong Kong Telecommunications	22.09
Ameritech	21.39

Fuente: *Businessweek*, 11 de julio de 1994, pp. 56 y 59.

En ese contexto de ascendente éxito financiero y rentabilidad, ¿qué tan recomendable resultaba para el gobierno mexicano deshacerse de Telmex? Obviamente, en el entorno internacional y de acuerdo con la política de liberalización económica que había emprendido el gobierno, privatizar Telmex mostraría con gran contundencia hacia el exterior la firmeza gubernamental de abrir este y otros sectores de la economía a los capitales extranjeros.

Los factores endógenos y exógenos que estuvieron detrás de la decisión de privatizar Telmex, aunque no se hicieron explícitos, fueron:

- a) Infundir confianza en los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. La privatización de Telmex fue la señal inequívoca de la nueva estrategia de apertura y desregulación que caracterizó el programa de desarrollo económico del gobierno del presidente Carlos Salinas. La privatización y apertura en telecomunicaciones hicieron de este sector uno de los más atractivos para la inversión extranjera,¹⁸ abrió posibilidades al desarrollo de nuevos servicios y tecnologías con capital privado, tales como transmisión de datos, correo de voz, correo electrónico, redes de comunicaciones, servicios bilingües, entre otros.

¹⁸ Diferentes empresarios del extranjero se congratulaban de las medidas de apertura y privatización. Don Smith, vicepresidente para Latinoamérica de AT&T, declaró que los

b) Las políticas de organismos internacionales como la UIT, el GATT y el Banco Mundial influyeron en México y muchos países, al crear un clima internacional propicio para la desregulación y privatización. Esto estuvo acompañado por el declive de la tradicional visión de las telecomunicaciones como un servicio público y ganó importancia dentro de foros comerciales internacionales como el GATT, particularmente en las negociaciones sobre comercio de servicios de la Ronda Uruguay.¹⁹

c) La necesidad de una fuerza de trabajo disciplinada.²⁰

Es pertinente referirnos, aunque sea a grandes rasgos, al papel que ha tenido el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) en la empresa. Su posición fue clave para llevar a cabo la privatización bajo un clima de cooperación.

En los ochenta, las relaciones laborales de Telmex con el Sindicato estuvieron signadas por fuertes conflictos. Este Sindicato observó, hasta antes de la reprivatización, una trayectoria compleja y controvertida. La naturaleza de su materia de trabajo y el delicado manejo de la infraestructura para las comunicaciones nacionales e internacionales, le permitió ejercer fuertes presiones para exigir mejores condiciones laborales y salarios mediante repetidas huelgas.²¹

La situación laboral y sindical se había complicado sobremanera entre 1976 y 1987, cuando el Sindicato estalló en huelga en cinco ocasiones luchando contra los toques salariales

cambios «hacen que el sector de telecomunicaciones en México sea tal vez el mejor y más atractivo mercado extranjero para Estados Unidos en la actualidad al grado de que AT&T haya ampliado su planta de trabajadores en México de uno a 2 600 empleados entre 1987 y 1991». Foro de Análisis sobre Telecomunicaciones y Comercio. Washington. Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, 5 de junio de 1991. Información tomada de *El Día*, 6 de junio de 1991.

¹⁹ Véase capítulo 4, pp. 142-149 de este mismo libro.

²⁰ El Sindicato había puesto en virtual jaque a los dos gobiernos previos con la realización de más de media docena de huelgas.

²¹ Durante el periodo de la Revolución Mexicana los trabajadores telefonistas (afiliados en ese entonces al Sindicato Mexicano de Electricistas) exigieron a las empresas telefónicas aumento de salarios y reconocimiento de sus organizaciones sindicales. Siendo presidente de la república Venustiano Carranza estalló una huelga en contra de la STRM. Destacan también las huelgas de 1935 que recibió apoyo gubernamental a través de las juntas de conciliación y arbitraje, la de 1944, que sufrió la requisita gubernamental, las de 1952 y 1958, la de 1978, que estalló para exigir la revisión del contrato de trabajo y que también fue requisada, entre otros movimientos sindicales de reivindicación política y laboral de los trabajadores. Véase Mario Rangel Pérez. *Los telefonistas frente...*, op. cit., pp. 25-50.

impuestos por el gobierno, porque no solamente cargaba con el lastre de las requisas, sino que además observaba serios problemas internos.

La posición sindical, con la reputación de ser uno de los pocos autónomos de la república, o al menos de la dirigencia (con Francisco Hernández Juárez²² a la cabeza, secretario del STRM desde 1976 hasta la fecha), dio un vuelco completo a partir de 1988. En 1989, con las nuevas políticas laborales y acciones directas en contra de los sindicatos por el gobierno del presidente Carlos Salinas, el STRM firmó un nuevo contrato colectivo de trabajo aceptando todas las condiciones de la compañía.

A partir de 1988 Telmex se reorganizó para funcionar con tres direcciones corporativas y cinco operativas, lo que implicó la descentralización de muchos puestos de dirección de la empresa y la reubicación de trabajadores sindicalizados y de confianza. Paralelamente se fusionaron departamentos administrativos, desaparecieron direcciones y se simplificaron trámites. Estos cambios tenían como finalidad fomentar el ahorro en la administración cotidiana de la empresa.

De acuerdo con el proceso de reestructuración laboral, en 1989 el Sindicato y la empresa establecieron un Convenio de Concertación que tuvo como objetivo la modernización de la empresa y el mejoramiento del servicio. Al firmarse dicho Convenio, desaparecieron 58 convenios departamentales que reglamentaban las funciones y cargas de trabajo de alrededor de 45 mil trabajadores. En su lugar se establecieron 31 especialidades y 134 perfiles de puestos. También se suprimieron 9 cláusulas del contrato colectivo, se modificaron 20 y cambiaron 14 artículos del reglamento interior de trabajo.

Con estos cambios se suprimió la bilateralidad de las relaciones obrero patronales y Telmex logró libertad para contratar personal según parámetros de productividad y movi-

²² Francisco Hernández Juárez fue electo por absoluta mayoría después de que la Secretaría del Trabajo, en el proceso de revisión del contrato colectivo, ordenara en 1976 un recuento de sindicalizados. Actualmente continúa como líder sindical después de 19 años.

lidad temporal o permanente del personal según las necesidades de la empresa (con el traslado a cualquier parte del país si desaparece la materia de trabajo o existe exceso de trabajadores en algún departamento).²³

A raíz de la reestructuración productiva que realizó la empresa con la privatización, limitó su radio de acción en servicios nuevos como la conmutación privada²⁴ y otros aspectos relacionados con la infraestructura básica. Por ello se han multiplicado en los últimos años las empresas contratistas que, al amparo de Telmex, se apoderan de la materia de trabajo de los trabajadores sindicalizados: la instalación de fibra óptica, la mensajería interna, las modificaciones de centrales, la instalación de nuevos equipos, los módulos públicos de larga distancia, entre otros.²⁵ Asimismo, prácticamente se terminó con el lastre de conflictos laborales que venía arrastrando Telmex con su Sindicato; por ser una empresa paraestatal era muy susceptible de ser presionada políticamente. Incluso se llegó a afirmar que los trabajadores telefonistas se oponían a la introducción de nuevas tecnologías.

El factor sindical realmente no significaba ningún obstáculo para el desarrollo de Telmex. Las mismas condiciones que les fueron impuestas, ya privatizada la empresa, así como su participación accionaria del 4.4 por ciento, pudieron haberse realizado incluso siendo empresa paraestatal. Además, durante el gobierno de Carlos Salinas la mayoría de los sindicatos que se habían destacado por su combatividad y autonomía del gobierno, de una manera u otra se plegaron a las políticas oficiales de topes salariales y reducción de conquistas gremiales.²⁶ Por lo tanto, no era necesario que se diera la privatización para que el Sindicato fuera sometido a las directrices laborales

²³ Documento de Telefonistas Democráticos del STRM (1991).

²⁴ Un grupo de trabajadores del Departamento de Instalación y Mantenimiento de Telmex denunciaron, a principios de 1992, que compañías contratistas y personal de confianza estaban «robándoles la materia de trabajo» y que la dirección sindical pretendía establecer un convenio con la empresa para que 900 trabajadores fueran trasladados a otra especialidad. *La Jornada*, 15 de enero de 1992.

²⁵ Documento de Telefonistas Democráticos del STRM, *op. cit.*

²⁶ Desde el sexenio de Miguel de la Madrid se habían seguido estrategias eficaces para

oficiales. Con un Sindicato pro empresa y con la serie de incentivos que le dotó el gobierno —como otorgarle una concesión «maestra» y con un monopolio protegido por seis años—, la nueva Telmex se ubicaba en condiciones óptimas no sólo para continuar con su éxito financiero y altas utilidades, sino también para mejorar el servicio como millones de mexicanos y empresas lo esperaban.

LAS OBLIGACIONES DE TELMEX

Como contrapartida a la inmejorable concesión otorgada, lo menos que se le podía pedir a Telmex de 1991 en adelante es que hiciera las inversiones necesarias para mejorar y modernizar la infraestructura telefónica. Así, las principales obligaciones que se le impusieron fueron:

- Cumplir con el objetivo de servicio universal, para que cualquier persona pudiera tener acceso al servicio telefónico básico en el menor plazo posible. Aunque esta obligación se diluye al especificarse que dicho servicio no es necesariamente que cada casa tenga acceso a una línea telefónica, sino que pueda acceder bajo la modalidad de caseta telefónica pública. Además, el cumplimiento de este objetivo se sujetaría también a la capacidad financiera de Telmex y a la demanda por servicios telefónicos.
- Se prohibió la exclusividad del equipo de telecomunicaciones; es decir, Telmex no podía condicionar sus compras de equipo o servicios a que el proveedor le vendiera exclusivamente a él.
- Interconectar a su red los equipos terminales y redes privadas de telecomunicaciones

apaciguar a los sindicatos o resolver disputas laborales difíciles. Liquidaciones de empresas como Aeroméxico y Fundidora Monterrey, que significaron la pérdida del empleo para más de 20 mil trabajadores, fueron una muestra contundente de lo que el gobierno estaba dispuesto a hacer con los sindicatos. El gobierno tenía la opción de reestructurar o privatizar esas empresas; sin embargo, decidió liquidarlas y con ello se dio por terminada también la relación laboral. Ben Ross Schneider, «La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista», en *Foro Internacional*, vol. xxxi, núm. 1, julio-septiembre de 1990, p. 26.

— Permitir, a partir del 1 de enero de 1997, la interconexión con otras redes públicas de larga distancia.

En obligaciones se previó el establecimiento de programas de expansión de los servicios que debían ser vigilados por la SCT. Para 1994 se le requirió a:

- Ampliar la red pública telefónica a una tasa mayor del 12 por ciento anual.
- Ofrecer servicio telefónico básico con conmutación automática en todas las poblaciones de más de 5 mil habitantes.
- Lograr que todas las poblaciones con más de 500 habitantes tengan acceso al servicio telefónico al menos mediante una caseta pública o agencia de servicio de larga distancia.
- Aumentar la densidad de casetas públicas telefónicas de 0.5 a 2 por cada 1 mil habitantes y a 5 por cada 1 mil para diciembre de 1998.

En cuanto a la calidad del servicio, se le obliga a cumplir las normas especificadas en el Índice de Continuidad del Servicio (que evalúa la cantidad de líneas con falla y sus tiempos de reparación), el Índice de Calidad del Servicio Básico (que pondera la velocidad de contestación de la operadora, el establecimiento de llamadas locales y de larga distancia al primer intento; el porcentaje de casetas públicas en servicios y dilación en tono de marcar), y el Índice de Calidad de Líneas y Circuitos Privados (que pondera los plazos de instalación y tiempo de reparación de líneas y circuitos privados en caso de averías).²⁷

EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Debemos destacar que, después de privatizada Telmex, sus directivos han puesto especial atención en el cumplimiento

²⁷ Anexo «A», Normas de Calidad de la Modificación al Título de Concesión de Telmex, *op. cit.*

puntual de expansión e inversión en infraestructura; esto es, los compromisos de mayor peso contraídos en la Modificación al Título de Concesión y sobre los que primordialmente la scr evaluaría a los tres años el desempeño de la empresa. Sin embargo, esas inversiones no fueron suficientes para mejorar la calidad del servicio, que aunque es también un parámetro para evaluar el comportamiento de la empresa, no sería determinante a la hora de poner en riesgo la continuación de la concesión; a lo más que se llegaría sería a la aplicación de multas por parte de entidades públicas de protección al consumidor, como veremos en páginas posteriores. Los compromisos más importantes de Telmex, de expansión e inversión en infraestructura, han sido cumplidos.

En cuanto a la ampliación de la red pública telefónica, la tasa de crecimiento promedio mínima anual a que se comprometió Telmex para expandir el número de líneas de servicio telefónico básico ha sido cumplida. (Una meta muy cercana fue obtenida de 1975 a 1980. En ese lapso, y sin estar sujeta a ningún compromiso contractual, el porcentaje de crecimiento promedio anual fue de 11 por ciento. Creció de 1.6 a 2.7 millones de líneas en ese periodo).²⁸ En el primer año Telmex logró sus objetivos de crecimiento. Alcanzó un 12.5 por ciento de incremento en líneas al incorporar 670 mil, lo que totalizó 6 025 mil líneas en servicio.²⁹

Para diciembre de 1992 había en total 6 545 880 líneas; es decir, se instalaron 545 855 nuevas, lo que representó una expansión del 12 por ciento. En 1993 se instalaron 823 060

²⁸ El número de poblados con servicio telefónico fue ligeramente superior a 3 mil en 1975 y a 5 mil en 1980. Jorge Valerdi y Asociados, *Computer-Communications Market in Mexico. A Study on Strategies*, abril de 1982, p. 34.

²⁹ *El Financiero*, 22 de abril de 1992. El Plan de Expansión de Telmex para el periodo 1981-1985 contemplaba un incremento de líneas anuales de 340 mil en promedio, incluyendo la incorporación de poblados con más de 3 mil habitantes; el capital a invertir en esos cinco años era de 8 mil millones de dólares para instalar 530 mil líneas digitales y 1 152 778 líneas troncales en varias centrales públicas. En 1980 se esperaba que para 1990 fueran alrededor de 7.45 millones de líneas, lo que representaría 2.8 veces más que la capacidad instalada en 1980 (ese número apenas fue ligeramente rebasado hasta mediados de 1994). De 1970 a 1980 el crecimiento promedio fue estimado en 12.6 por ciento, el de 1980-1990 fue estimado en 10.9 por ciento. El incremento en líneas digitales sería, para 1990, de 200 mil, o sea, un 30 por ciento. Jorge Valerdi, *Computer-Communications...*, op.cit., pp. 70 y 72.

nuevas líneas que darían un total de 7 368 940. Para el primer semestre de 1994 ya se habían instalado 328 723 más, que en total dieron 7 082 445 líneas en servicio a nivel nacional, lo que significa un incremento del 11.5 por ciento respecto a las que había un año antes.³⁰ De esa manera, el número de líneas por 100 habitantes ha evolucionado conforme a lo planeado. En 1990 había 6.7 líneas por cada 100 habitantes y para finales de 1993 existían 8.7 líneas por cada 100 habitantes. Ello indica que Telmex avanza con firmeza en el cumplimiento de su objetivo de aumentar la densidad telefónica a 20 líneas por 100 habitantes para el año 2000.

En telefonía pública, el compromiso de aumentar la densidad de 0.5 a 2 casetas públicas por cada 1 000 habitantes para diciembre de 1994 fue cumplido con un año de anticipación. En diciembre de 1990 había un total de 89 829 teléfonos públicos entre casetas convencionales y agencias rurales. De enero a diciembre de 1991 se instalaron 13 288, incluyendo las líneas telefónicas del programa «ponga sus líneas a trabajar», para dar un total acumulado de 103 117.³¹ En 1992 casi se cumplieron antes de tiempo los compromisos de expansión al incrementarse el número de casetas telefónicas en 23 500, lo que da un total nacional acumulado de 126 564; con ello se alcanzó una densidad ligeramente mayor a 1.5 aparatos públicos por cada mil habitantes. En 1993 Telmex reportó un total de 177 995 aparatos públicos instalados, con lo que alcanzó la meta de 2 teléfonos públicos por cada mil habitantes.³²

MODERNIZACIÓN DE TELMEX

En otros rubros de infraestructura Telmex se moderniza accediendo a tecnologías de punta. Ha puesto en práctica un proyecto de instalación de 13 500 kilómetros de fibra óptica en

³⁰ *La Jornada*, 23 de julio de 1993.

³¹ Teléfonos de México, *Programa Anual de Expansión 1992*; y *El Financiero*, 22 de abril de 1992.

³² Telmex, *Informe Anual 1993*.

las principales ciudades del país donde participan las compañías Alcatel-Indetel (ITT-Telmex), AT&T, Northern Telecom y Ericsson. Para finales de 1993 se habían construido 8 701 kilómetros, que representaban un 64.5 por ciento del total proyectado. El atraso en su ejecución se debió al rediseño de algunas rutas y a la incorporación de ramales adicionales; no obstante, en 1994 fue concluido.

Durante 1993 se sustituyeron 925 369 líneas de tecnología obsoleta por otras de tecnología digital, que sumadas a las nuevas líneas permitieron alcanzar el 65 por ciento de digitalización. Con ello se duplicó la eficiencia de operación del servicio, que pasó de 22 a 40 llamadas de larga distancia por hora. A principios de 1994 concluyó la etapa de modernización de todas las centrales electromecánicas que tenían hasta 60 años en operación y que fueron sustituidas por modernas centrales digitales. De un total de 7 621 mil líneas telefónicas, 68.4 por ciento eran digitales, lo que representó más del doble de las que había en 1990. Este índice es mayor que el que se logró en promedio a nivel mundial, además de que se rebasó el de países como Estados Unidos, Alemania y Suecia.

Con este sistema digital, informó la empresa, se codifican las señales en forma binaria, con lo cual se mejora sustancialmente la calidad de las llamadas telefónicas, disminuye la probabilidad de fallas e interferencias y se puede disponer de servicios adicionales avanzados. En una línea telefónica digital se utiliza el sistema de teclado y es posible realizar la marcación abreviada de los números más utilizados mediante dos dígitos, retener una llamada en espera, realizar una consulta mientras se atiende otra línea, tener programas recordatorios con el timbre del teléfono; es decir, como si se contara con dos números telefónicos en una misma línea.

De enero de 1991 a diciembre de 1993 Telmex puso en servicio 2 266 380 nuevas líneas, lo que significó un crecimiento del 42.3 por ciento en tres años; en el mismo periodo sustituyó más de 1 300 mil líneas analógicas en operación por digitales, lo que representó haber reemplazado el equivalente a la cuarta parte del total de líneas de 1990. En el mismo periodo, el índice

de digitalización de la red nacional pasó del 29 por ciento al 68 por ciento.³³

cuadro 3
1993. Digitalización de la red
Líneas de acceso conectadas a centrales digitales

Compañía	Porcentaje
Hong Kong Telecom	100.0
Telekom Malaysia	82.0
Teléfonos de Chile	76.0
Bell Canadá	65.0
British Telecom	64.0
Teléfonos de México	57.0
Compañías Operadoras Regionales de Estados Unidos (promedio)	56.1
Nippon Telephone and Telegraph	50.0
STET (Italia)	48.4
Telefónica de Argentina	34.0

Fuente: Tomado de US Department of Commerce, International Trade Administration, *US Industrial Outlook 1994*.

La digitalización, indicó Telmex, también proporciona beneficios adicionales como el uso más eficiente del espacio en un edificio (por la «miniaturización» de las partes), máxima confiabilidad, eficiencia y sencillez en el mantenimiento y una gran flexibilidad para el proceso de contratación, puesto que se facilita la asignación y el cambio de números y la conexión de líneas, entre otras funciones que se realizan por medios de comandos en las computadoras. En la Zona Metropolitana de la ciudad de México, donde se concentran el 40 por ciento de todas las líneas en servicio del país, esperaban digitalizar para 1995 la red telefónica en su totalidad.³⁴

Telmex también participó como socio mayoritario desde noviembre de 1992, junto con otras 57 compañías de 41 países, en la instalación del cable trasatlántico Columbus II, que une, desde diciembre de 1994, varios puntos geográficos en México, Estados Unidos y Europa. El sistema, a base de fibra óptica,

³³ *Excélsior*, 25 de abril de 1994.

³⁴ *Excélsior*, 28 de febrero de 1994.

cubre 12 200 kilómetros. Esto traerá una eficiencia importante en las comunicaciones internacionales y provocará una fuerte competencia con las empresas de comunicaciones por satélites nacionales e internacionales.

TARIFAS E INEFICIENCIAS DEL SERVICIO TELEFÓNICO

La reprivatización de Telmex creó una gran expectativa entre los usuarios del país de poder tener al fin, después de años de espera, acceso a líneas telefónicas y a un servicio eficiente. Se pensó que, por el hecho de tener una empresa privada como proveedora del servicio, éste mejoraría inmediatamente. Esto no podía suceder, pues las inversiones en infraestructura sólo se reflejarían años después en el aumento de líneas disponibles. Sin embargo, las quejas ya no fueron únicamente por la falta de líneas e ineficiencia del servicio, sino porque se aplicaron inmediatamente desmesurados aumentos en tarifas por un servicio que siguió siendo de pésima calidad.

Todavía a principios de 1993 había 700 mil solicitudes pendientes, de 1 700 mil que había en 1990. A comienzos de 1993 el director de Telmex, Juan Antonio Pérez Simón, informó que el rezago se cubriría en 1995;³⁵ en julio de ese mismo año dijo que la demanda de instalación de líneas telefónicas (que sumaban 500 mil)³⁶ se satisfecería en dos años y cuatro meses a partir de esa fecha.

Aunque la mejora del servicio y el aumento de líneas no podían ser inmediatos, el alza de las tarifas y la recategorización de conceptos como renta básica mensual y el servicio local medido, sí lo fueron. El nuevo Título de Concesión previó que las tarifas de los servicios de telefonía básica se modificarían periódicamente con objeto de reducir los subsidios cruzados, de acuerdo con un sistema de precios tope. Durante 1991 los periodos de ajuste se harían mensualmente y de 1992 a 1996 serían trimestralmente.

³⁵ *La Jornada*, 11 de febrero de 1993.

³⁶ *El Economista*, 21 de julio de 1993.

La renta básica para el servicio telefónico se designó de acuerdo con la línea contratada, terminal o troncal, para suscriptores residenciales o comerciales e incluyó un tiempo o número máximo de llamadas locales libres de cobro. El servicio local medido³⁷ se compone de las tarifas por el servicio de conferencias telefónicas, medidas por número de llamadas, duración y distancia, según la hora y el día de la semana, para suscriptores residenciales y comerciales. El número de llamadas que incluyó la nueva renta básica mensual fue de 67 en vez de 150, y el precio por cada llamada extra se incrementó de 100 a 355 pesos. La explicación de estos ajustes por parte de los directivos de la empresa fue que sentaban «las bases para un sistema de tarifas que buscan estimular la productividad, eliminar los subsidios y garantizar una expansión eficiente de la red telefónica».³⁸

El 1 de abril de 1991 las tarifas de renta básica aumentarían formalmente un 27 por ciento con relación al 31 de diciembre anterior, además, crecerían en un 4 por ciento a partir de esa primera fecha.³⁹ Sin embargo, en análisis realizados en enero de 1991 se determinó que el nuevo costo del servicio telefónico representaba, en términos reales, un incremento del 257.4 por ciento y no del 16.3 por ciento como se anunció oficialmente. El alza en el costo del servicio, comparado con el incremento al salario mínimo, fue once veces el incremento de 18 por ciento otorgado a éste. O sea, cada vez que se realizaba una llamada había que pagar 139 pesos, contra 54 que se pagaban en 1990.⁴⁰ Esto provocó quejas de la Cámara de la Industria de Transformación y la Confederación Nacional de Cámaras Comerciales. Esta última exigió que la empresa telefónica presentara, con un

³⁷ El servicio medido se introdujo por primera vez en México en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en 1955, como un mecanismo para garantizar el pago justo del servicio telefónico de acuerdo con su uso.

³⁸ *Revista Expansión*, 20 de febrero de 1991, p. 41.

³⁹ El gasto de instalación residencial era, en abril de 1991, de 995 mil pesos, y el comercial de 1 707 mil. El costo por minuto calculado era de 112 pesos o de 335 si no excedía los tres minutos (los montos son en pesos corrientes). *La Jornada*, 3 de abril de 1991.

⁴⁰ De acuerdo con los aumentos previstos, durante el primer trimestre de 1991 se calculó que el servicio telefónico observaría un alza real del 278 por ciento en el costo por llamada y del 26 por ciento en la renta. En el servicio residencial mínimo el costo mensual de la

plazo de tres meses, su solicitud de aumento debidamente fundamentada ante la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.⁴¹ Algunos expresaron que era inexplicable «un crecimiento tan elevado en el costo por un servicio que ni siquiera presentaba ligeros cambios positivos y mucho menos cuando la empresa era una de las más rentables y había duplicado sus ganancias en los doce meses anteriores». También se reclamaba que las autoridades y los nuevos propietarios habían efectuado estudios cuatro meses antes de la privatización para ajustar tarifas, pero no hicieron lo mismo con el fin de mejorar el servicio, entre cuyas ineficiencias e irregularidades se contaban desde líneas contratadas y pagadas desde hacía tres años por lo menos y que aún no se instalaban, hasta aparatos descompuestos, líneas cruzadas, interrupciones constantes, saturación de las centrales y operadoras que nunca contestaban.

En el mismo mes de enero de 1991, los nuevos propietarios de Telmex tomaron conciencia de lo desmesuradas que habían resultado las tarifas, por lo que tuvieron que corregir la aplicación de la renta básica. En un comunicado en los principales periódicos nacionales se anunció que las llamadas de servicio medido sin cargo incluidas en la renta básica y que habían sido autorizadas a un límite de 67 al mes, aumentarían hasta 150 durante enero, 125 en febrero y 100 de marzo en adelante.⁴²

En agosto de 1994, el Consejo Cívico de Instituciones del estado de Nuevo León publicó los resultados de un estudio donde mostraba que Telmex había incrementado el costo de sus servicios en un 328.6 por ciento de enero de 1990 a agosto de

renta se incrementó un 16.3 por ciento; sin embargo, el número de llamadas que no serían objeto de costo adicional se redujo de 150 a 67 (de tres minutos cada una), es decir, un 55 por ciento. Socorro López Espinoza, «Exagerada e injustificable el alza tarifaria de un servicio telefónico que además es ineficiente», *El Financiero*, 7 de enero de 1991.

⁴¹ Desde 1987, con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se empezaron a establecer acuerdos entre los sectores productivos del país (obrero, campesino, iniciativa privada) como una estrategia para enfrentar la crisis económica y controlar la inflación. El primero se denominó Pacto de Solidaridad Económica y durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) cambió a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

⁴² *La Jornada*, 8 de enero de 1991.

1994, mientras la inflación acumulada en el mismo periodo había ascendido a 85.6 por ciento. Esto violaba los diversos pactos que se habían suscrito por los sectores productivos, los representantes del sector social y el gobierno para controlar la inflación. Se mostró que, mientras en 1990 la renta de un aparato telefónico a las empresas tenía un costo mensual equivalente a 35.32 pesos, en agosto de 1994 su costo era de 88.22; es decir, se había registrado un aumento del 249.7 por ciento, y este costo era todavía superior en los aparatos domésticos. En el servicio medido, 100 llamadas tenían un costo de 5.50 pesos, que ascendieron a 46.99 pesos; es decir, hubo un aumento del 839.2 por ciento. Una llamada de larga distancia de Monterrey a San Luis Potosí, que en 1990 tenía un costo de 4.80 pesos, había aumentado a 21.87 en agosto de 1994, lo que implicaba un incremento acumulado del 455.6 por ciento.⁴³

Por otra parte, en cuanto a calidad del servicio, si bien es cierto que el déficit de líneas se ha ido solventando paulatinamente, la eficiencia del servicio es todavía el talón de Aquiles de Telmex.⁴⁴ Las quejas contra la empresa han sido de tal magnitud que la Procuraduría Federal del Consumidor atendió casi exclusivamente reclamos contra Telmex en los tres primeros años de privatizada. En 1992 ocupó el primer lugar, con más de 120 mil quejas de usuarios y multas por 4 500 millones de pesos en todo el país.⁴⁵ En la Zona Metropolitana de la ciudad de México es donde presenta los problemas más agudos. Allí, las quejas y denuncias contra el mal servicio, en vez de disminuir, aumentan año con año. Entre 1990 y 1991 subieron de 12 137 a 62 796; en 1992 fueron 72 mil y en 1993 aumentaron

⁴³ *La Jornada*, 27 de octubre de 1994.

⁴⁴ Los índices de calidad establecidos en la Modificación al Título de Concesión comprenden: reparación de líneas en uno y tres días, dilación en la obtención de tono de marcar, llamadas locales y de larga distancia que pasan al primer intento, velocidad en la contestación de operadoras, porcentaje de casetas públicas en servicio y plazo máximo de instalaciones de líneas privadas y de circuitos privados.

⁴⁵ *La Jornada*, 26 de mayo de 1993.

espectacularmente a 114 mil. Para 1994 no se veían visos de solución, pues a mediados de ese año ya sumaban 36 900.⁴⁶

Entre las fallas e irregularidades de que se acusa a la empresa están: la asignación de números iguales hasta para tres suscriptores distintos, líneas y números cruzados, cortes y suspensiones hasta por seis meses, facturación a cuenta de los clientes de llamadas «fantasmas» e instalación de líneas en forma extraoficial, cobrándose por este «servicio» entre 50 y 200 nuevos pesos⁴⁷ (obviamente adicionales a la tarifa oficial de Telmex por concepto de instalación). Según reportes de la empresa, muchas de las fallas de las líneas tienen su origen en las instalaciones que están en el interior de los domicilios de los usuarios y que representaron el 28 por ciento del total de las quejas de 1992. Para solventar estas deficiencias Telmex anunció que dichas fallas debían ser resueltas por los propios usuarios, tal como se procede en los casos de problemas con servicios de energía eléctrica, agua o drenaje.⁴⁸ A mediados de 1994 la empresa empezó a instalar dispositivos mecánicos (de interconexión terminal) para identificar el punto de conexión terminal de la red a partir del cual el cableado y aparatos corresponden a los usuarios, así como las fallas que surjan.

Aunque han tenido poca incidencia en los directivos de Telmex, algunos usuarios se han organizado para protestar contra el monopolio telefónico. A principios de 1993 se gestó una fuerte campaña en contra de la empresa telefónica, particularmente por los aumentos en las tarifas anunciados el 25 de diciembre de 1992 (del 9.9 por ciento). Surgieron en el país movimientos de usuarios como el de la Confederación Nacional de Consejos e Instituciones de la República Mexicana, que solicitó directamente al presidente de la república su intervención para eliminar ese aumento, revisar la concesión, pedir que

⁴⁶ *Noroeste*, 31 de julio de 1994.

⁴⁷ A partir de 1993 el peso mexicano cambió su denominación por nuevo peso y se le suprimieron tres ceros, de tal forma que, mil nuevos pesos por ejemplo equivalen a un millón de viejos pesos, y un nuevo peso equivale a mil viejos pesos. A partir del 1 de enero de 1996, entró en vigencia la denominación de peso a secas otra vez.

⁴⁸ Telmex, *Informe del Consejo de Administración 1992*.

se adelantara la introducción de competencia, el mejoramiento del servicio y que se atendieran las quejas con agilidad y justicia.

Ante la presión, en febrero de ese año el director general de Telmex, Juan Antonio Pérez Simón, se reunió en Monterrey con presidentes de organismos empresariales y aseguró que durante 1993 no habría nuevos aumentos. Al mismo tiempo defendió las altas utilidades de la empresa aduciendo que no se debían a lo elevado de las tarifas sino a los impuestos que «la Secretaría de Hacienda regresa por las inversiones que realiza para la modernización de la compañía».⁴⁹

En 1993 se pidió a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados que se hiciera una investigación sobre las operaciones de la empresa, con el fin de detectar anomalías como cobros excesivos o duplicidad de los mismos e irregularidades en el proceso de desincorporación. Entre estas últimas se menciona el régimen fiscal de que goza la empresa y que le ha permitido que el grueso de sus utilidades sea producto de los impuestos que el gobierno le reembolsa. Según algunos diputados de oposición, esos reembolsos se hacen de acuerdo con un documento del Consejo de Administración de Telmex para aplicarse en parte a inversiones.⁵⁰

Las quejas contra la empresa por no haber cumplido de manera óptima con los compromisos de calidad y tarifas competitivas ameritaron la aplicación de sanciones.⁵¹

En 1991 Telmex reembolsó 7 millones a los usuarios por falta de reparación de líneas. En 1992 también regresó 11 900 millones de nuevos pesos por no reparar las líneas en el plazo de tres días hábiles. A partir de junio de 1993 y en 60 días la

⁴⁹ *La Jornada*, 11 de febrero de 1993.

⁵⁰ *La Jornada*, 26 de mayo de 1993.

⁵¹ Las sanciones previstas para el incumplimiento de Telmex van desde bonificación de la renta básica por incumplimiento del contrato de línea, por líneas no reparadas o hasta por no instalar casetas públicas. Algunas de esas sanciones entraron en vigor hasta enero de 1995. Telmex se obligó a instrumentar, antes del 1 de enero de 1994, los mecanismos para llevar a cabo las reparaciones de líneas con fallas dentro de las ocho horas hábiles siguientes a la recepción del reporte. Cuando se interrumpa el servicio hacia la red desde el punto de conexión terminal del usuario, por un tiempo no mayor de 72 horas consecutivas, después de haber sido reportado, Telmex bonificará a los usuarios la parte de la cuota correspondiente al tiempo que dure la interrupción, aun cuando la suspensión se deba a caso fortuito o de fuerza mayor.

empresa bonificó a los usuarios de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, 60 millones de nuevos pesos por incumplimiento en normas de calidad. En total, en los tres primeros años de privatizada la empresa reembolsó a los usuarios cerca de 80 millones de nuevos pesos.⁵² En el primer cuatrimestre de 1994 se le aplicaron multas por más de 4.5 millones de nuevos pesos, debido a incumplimiento de contratos y la alteración en los cobros del servicio.⁵³

Sin embargo, parece que estas medidas no surten ningún efecto en Telmex; lo más que le provoca son contratiempos por tener que realizar simples trámites administrativos. Es muy conocida la declaración que hizo el procurador federal del consumidor en 1992, Alfredo Baranda García, último director general de Telmex cuando era paraestatal, para expresar el desaliento que significa corregir el servicio telefónico por medio de sanciones económicas y amonestaciones: «La empresa —dijo—, por la cantidad de recursos que maneja, y nosotros por las cantidades de multas que pudiéramos imponerle, me hace un cheque ahorita y me dice: ¿Cuántas multas quieres que te pague por anticipado de aquí a diez años, con tal de que no me estés dando guerra? Si digo que le hemos quitado 2 mil, 3 mil, 4 mil, o 5 mil millones de pesos de multa, es cierto, pero no ganamos nada, y lo que eso significa para Telmex no es ni el pelo de un gato.»⁵⁴

TELMEX ANTE LA COMPETENCIA

Lo que sí ha sido motivo de preocupación real entre los directivos y socios de Telmex, incluso desde el primer año en que se privatizó, fue la estrategia que seguirían para enfrentar

⁵² *La Jornada*, 12 de junio de 1993. Informe de Raúl Zorrilla, subsecretario de Comunicaciones y Transportes, a las comisiones de Vigilancia, Comunicaciones y Transportes y Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados, México, 10 de junio de 1993.

⁵³ Las quejas se incrementaron particularmente en los cobros por el servicio *hot line*; en algunos casos se hicieron facturas por 100 mil nuevos pesos.

⁵⁴ Citado por Fernando Ortega Pizarro, *Noroeste*, 31 de julio de 1994.

la inminente competencia a partir de 1997. Cuando la compañía se defendía justificando los ajustes tarifarios el primer año de la privatización explicaba que tales ajustes se hacían para «lograr que la empresa enfrente con éxito la competencia de los servicios de telefonía extranjera que se instalarán en México con la apertura comercial dentro de un plazo de cinco años».⁵⁵ Si bien el Título de Concesión le aseguró el monopolio exclusivo de la telefonía básica por seis años, allí mismo se le indicó la obligación que tendría de permitir la interconexión de otras redes públicas de larga distancia a partir del 1 de enero de 1997. Es de esperarse, como en el caso de Japón, Estados Unidos, Argentina, Inglaterra y otros países que el país se divida en regiones.⁵⁶

Para dar inicio al proceso de introducción de competencia en los servicios de larga distancia, Teléfonos de México presentó a la SCT un plan de interconexión el 29 de diciembre de 1993. Los aspectos que se destacan y que perfilan lo que será la competencia en telefonía básica en el país para 1997, son los siguientes: Se previó un número ilimitado de participantes, aunque la empresa había propuesto que fueran sólo diez las que ingresaran al mercado. Se espera que entren en un principio diversos grupos empresariales nacionales en alianza con empresas extranjeras; seguramente en un corto plazo se concentrarán en unas pocas, tal como ha ocurrido en otros países y en México mismo con la telefonía celular.⁵⁷ Todos los operadores tendrán la obligación de llevar contabilidad separada para los servicios básicos de telefonía local y de larga distancia, de tal forma que sea posible conocer los costos de cada servicio. Esta disposición incluye a Telmex y Telnor. Los puntos de interconexión para 1997 estarán en las 60 ciudades más importantes⁵⁸ y serán acumulables, de tal suerte que para el año

⁵⁵ *Revista Expansión*, 20 de febrero de 1991, p. 41.

⁵⁶ Según José Ramón Díaz Moncayo, director general de Políticas y Normas de Comunicación de la SCT, el país podría dividirse en cinco regiones. *La Jornada*, 7 de octubre de 1993.

⁵⁷ *La Jornada*, 1 de julio de 1994.

⁵⁸ Entre los puntos de interconexión se encuentran las siguientes ciudades: Aguascalientes, Tijuana, Mexicali, La Paz, Campeche, Torreón, Saltillo, Colima, Tapachula, Chihuahua, Ciudad Juárez, Durango, Ciudad de México, León, Celaya, Irapuato, Guanajuato, Acapulco, Chilpancingo, Pachuca, Guadalajara, Puerto Vallarta, Toluca, Morelia,

2000 los nuevos operadores se podrán interconectar en 200 ciudades. El usuario podrá elegir al operador de dos formas: por pre-suscripción o marcando un código que identifique al operador con el que desea cursar su tráfico.

Además, en caso de que los nuevos competidores no deseen utilizar la red de Telmex y cubran el costo de interconexión, tendrán la opción de crear la suya propia. Técnicamente esta opción es poco operativa. La experiencia indica que los competidores continuarán necesitando el acceso a las redes de distribución actual y la regulación será necesaria en todo caso para asegurar el justo pago por la interconexión y una competencia equitativa con el operador principal. Según Jill Hills, dada la magnitud de la inversión requerida para levantar infraestructura alternativa para redes locales de distribución, es muy improbable que las empresas privadas hagan voluntariamente esos gastos masivos. En Inglaterra, Mercury, que entró como segundo competidor de British Telecom, no obstante la presión del gobierno rehusó extender su servicio troncal por una red alternativa.⁵⁹ Una opción sería que en zonas donde no se ha tendido la red telefónica (nuevos complejos residenciales, turísticos e industriales y nuevos centros de población) pudiera instalarse infraestructura con nuevas tecnologías (celular, por ejemplo) por parte de empresas que operen pagando costos de acceso a la red de Telmex.⁶⁰

Hasta el 31 de mayo de 1994, la SCT recibió más de 30 comentarios, objeciones y solicitudes de participación por parte de diversos grupos empresariales. Entre los interesados por concursar aparecieron Radio Beep, sos (de Iusacell), Banamex, Bancomer, Grupo Domos, Grupo Industrial Alfa, Luis Niño de Rivera, Cedetel (del grupo Protexa), la Asociación

Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Cancún, San Luis Potosí, Cullacán, Mazatlán, Los Mochis, Hermosillo, Ciudad Obregón, Villahermosa, Tampico, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tlaxcala.

⁵⁹ Consultar Jill Hill, *Deregulating Telecoms. Competition and Control in the United States, Japan and Britain*, Connecticut, Quorum Books, 1986.

⁶⁰ Véase Gabriel Martínez, «Regulación de la industria mexicana de telecomunicaciones», en Eduardo Andere y Georgina Kessel (comp.), *México y el Tratado Trilateral...*, op. cit., p. 258.

de Trunking (es una unión de concesionarios de servicios de radiolocalización de personas), Norcel y Sersa.

Más allá de los plazos legales, los grupos empresariales interesados han estado realizando alianzas estratégicas, principalmente con empresas estadounidenses para competir en el servicio de larga distancia. Dichas alianzas y acuerdos de entendimiento están encabezadas por las tres principales compañías de larga distancia de Estados Unidos, que incluso operan servicios de telecomunicaciones en Canadá. Este aglutinamiento prefigura un escenario a mediano plazo que daría lugar a un mercado global regional no sólo de servicios de telefonía de larga distancia, sino de servicios de telecomunicaciones en general.

En octubre de 1994 quedó formalmente constituida la empresa Avantel (Avance Telecomunicaciones de Latinoamérica), formada por la estadounidense MCI (Microwave Communications Inc.) y el Grupo Financiero Banamex-Accival. Su propósito es ofrecer servicios de telecomunicaciones a partir de 1995 y concretamente servicio de larga distancia en el país, cuando éste se abra a la competencia. El grupo bancario tendrá una participación del 55 por ciento del capital y el resto le corresponderá a MCI.⁶¹

La incursión de la compañía de larga distancia norteamericana en el mercado mexicano es parte de una estrategia más amplia de incursión en mercados extranjeros. En octubre de 1994 MCI aceptó el 20 por ciento de inversión de British Telecom, que manejará con ella el proyecto de red global denominado *Syncordia*. En el acuerdo de inversión se previó que la primera se haría cargo del mercado de América Latina, el Caribe y América del Norte, y la segunda del mercado europeo. MCI también realizó un acuerdo exclusivo de mercadeo con Stentor de Canadá para brindar servicios internacionales entre los dos

⁶¹ Tienen planeado invertir 650 millones de dólares entre 1995 y 1996 en una primera etapa de red de fibra óptica con una longitud de aproximadamente 20 mil kilómetros. En una inversión adicional se consideraron 1 150 millones de dólares que utilizar entre 1997 y el año 2000. *La Jornada*, 18 de octubre de 1994. En enero de 1995 Banamex empezó a ofrecer a sus clientes una tarjeta prepagada para hacer llamadas telefónicas dentro de Estados Unidos y desde este país a México y al extranjero.

países usando una plataforma idéntica de red inteligente que podría extenderse a México.

La compañía telefónica regional norteamericana, Bell Atlantic, participa desde mediados de 1994 con la operadora de telefonía celular mexicana Iusacell. Adquirió el 42 por ciento de las acciones de esta empresa por un total de 1 400 millones de dólares. Aunque la operación ha sido catalogada como desventajosa para la norteamericana, sus directivos la asumen como la puerta de entrada no solamente al mercado de larga distancia mexicano sino al de América del Sur.

En noviembre de 1994, AT&T⁶² y el Grupo Alfa anunciaron una alianza para invertir mil millones de dólares en México en un periodo de cuatro a seis años. AT&T, a su vez, es propietaria del 20 por ciento de Unitel, la segunda operadora telefónica de larga distancia en Canadá.

Por su parte, Teléfonos de México también ha trazado su estrategia para enfrentar la competencia que legalmente iniciará en 1997. En diciembre de 1994 anunció que se uniría con la operadora de larga distancia norteamericana Sprint, para incrementar la competitividad de ambos, brindar los servicios de larga distancia, video y datos y contar con la posibilidad de participar en el proyecto global que tiene la estadounidense con France Télécom y Deutsche Bundespost. La misma Sprint había acordado en julio de 1994 formar una empresa de riesgo con el grupo Iusacell para construir una red de larga distancia con miras a 1997; sin embargo, el acuerdo fue cancelado en octubre del mismo año cuando la norteamericana no reanudó el memorándum de entendimiento establecido, en virtud de que prefirió aliarse a Telmex.

Sprint también participa en el recientemente desregulado mercado canadiense de telecomunicaciones. A finales de 1993 adquirió el 25 por ciento de CallNet de Canadá, que adoptó el nombre de Sprint Canadá, la más grande operadora de redes privadas de este país.⁶³

⁶² A través de las redes de AT&T se realiza el 70 por ciento de las llamadas de larga distancia entre México y Estados Unidos.

⁶³ *Businessweek*, 5 de septiembre de 1994, p. 86 y *The Economist*, 29 de octubre de 1994, p. 74.

Telmex ha adoptado, asimismo, otras estrategias corporativas para enfrentar en mejores condiciones la competencia en el mercado que ha sido de su monopolio exclusivo durante más de medio siglo; como declaró el líder del Sindicato de Telefonistas, le podrían quitar hasta el 50 por ciento de sus usuarios. En noviembre de 1994, emulando las estrategias de fusión de las compañías telefónicas estadounidenses, adquirió el 49 por ciento del capital de Cablevisión,⁶⁴ la compañía de cable filial de Televisa (Televisión por Satélite). Con esta medida Telmex se adelanta a la probable pérdida de suscriptores de telefonía básica proporcionando tráfico a su red mediante la cooptación de clientes de televisión por cable y aprovechando su red para incursionar en otros servicios como radiofónicos, de música, computacionales y telemercadeo.

LOS RETOS DE LOS REGULADORES

Este panorama plantea al gobierno mexicano serios retos y responsabilidades, en un escenario donde ya no estaría ocupado en regular exclusivamente cuestiones de mercado local, sino también su interrelación con empresas y reguladores canadienses y estadounidenses. En principio, significa la oportunidad de establecer, de una vez por todas, un plan integral para las telecomunicaciones mexicanas de largo plazo y una ley de telecomunicaciones que defina la función de estos medios en el desarrollo económico, cultural y político del país.

Los retos son de igual envergadura, pues el despliegue de agresivas estrategias por parte de las empresas nacionales y extranjeras para formar mercados regionales globales exigen un regulador con similar capacidad técnica y política de los regulados. Además, ya no habrá que regular únicamente la participación de las empresas de telecomunicaciones nacionales en el mercado doméstico, sino las condiciones de su incursión en el extranjero, y la participación de consorcios que

⁶⁴ Esta empresa contaba, a finales de 1994, con aproximadamente 220 mil suscriptores y 115 millones de dólares en ventas. La compra se hizo en cerca de 211 millones de dólares.

operan en otros rubros de las telecomunicaciones como el de televisión, o en sectores diferentes como el financiero.

Las reglas de la competencia deben ser definidas con sumo detenimiento. Los empresarios nacionales que participan en el sector se han convertido en importantes competidores, tanto nacional como internacionalmente. El grupo Carso, por ejemplo, junto con Southwestern Bell, Korea Telecom y Daewoo Telecom de Corea y el Banco de Crédito Oversea de Bahamas formaron un grupo para participar en la compra de la Telefónica Nacional de Perú, que incluyó la participación mayoritaria en la empresa. También el grupo Domos Internacional (después de vender su concesión de telefonía celular en la zona noreste de la república), adquirió el 49 por ciento de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETEC).⁶⁵

En cuanto al arribo de empresas extranjeras a la nueva etapa de regulación de las telecomunicaciones mexicanas, se plantean dos riesgos iniciales. El primero es que la participación de las empresas estadounidenses de larga distancia internacional, MCI, Sprint y AT&T, puede traer riesgos por la posibilidad de que se apropien de la larga distancia mexicana utilizando sus propias redes y canalizándolas desde Estados Unidos, sin dejar ganancias en el país, máxime que el flujo principal de llamadas de larga distancia que se hacen a México viene de Estados Unidos. El segundo se refiere a que las empresas se concentren en los mercados más competidos o en las zonas de alta densidad de tráfico telefónico y que puedan dedicarse a atender preferentemente a usuarios selectos. Esto es particularmente sensible en nuestro país, ya que el 6 por ciento de los usuarios telefónicos realiza el 90 por ciento de las llamadas de larga distancia; y de esos, siete de cada diez se ubican en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Si antes de la devaluación del peso mexicano y de la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, existía alguna

⁶⁵ La concesión será por 55 años con una inversión de 1 450 millones de dólares, y tendrá la opción de explotar el servicio de televisión por cable. En 1994 la densidad telefónica en Cuba era de tres teléfonos por cada 100 habitantes. Los compromisos principales fueron: instalar un millón de líneas en un plazo de siete años, reemplazar 200 mil de las 450 mil existentes y obtener 11 líneas por cada 100 habitantes.

posibilidad de que los reguladores nacionales actuaran con menos presiones, ahora esa posibilidad se ha desvanecido por completo, pues a las debilidades que poseían ahora se le agrega la enorme desconfianza de los inversionistas nacionales y extranjeros por la inestabilidad económica.

En 1995, una vez más, el futuro de las telecomunicaciones mexicanas se decide apresuradamente al margen de planes diseñados reposadamente y con objetivos y metas ligados primordialmente al desarrollo nacional. Dos de las principales medidas económicas anunciadas por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) para intentar renovar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en el país y enfrentar la crisis económica, fue la privatización de los satélites Morelos y Solidaridad, y el adelanto en los tiempos previstos para la introducción de competencia en telefonía local y de larga distancia nacional e internacional. La insolvencia económica del Estado mexicano vuelve a ser, una vez más, el argumento principal para desregular y privatizar el único subsector redituable de las telecomunicaciones considerado constitucionalmente como prioritario y estratégico. En el discurso del 3 de enero de 1995, el presidente de la república explicaba y justificaba que

el gobierno federal no cuenta con los recursos suficientes para emprender por sí solo la edificación de la infraestructura para un desarrollo integral y equilibrado entre las regiones del país [...] Ante necesidades esenciales de la población —expuso—, una prioridad indiscutible es canalizar mayores recursos sanamente posibles a la atención de los requerimientos básicos del desarrollo social. Por eso, para no detener la expansión y modernización de la infraestructura del país, el Programa de Emergencia Económica incluye propuestas para alentar la concurrencia de la inversión privada en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.⁶⁶

Es obvio que, en el contexto de crisis económica y financiera nacional, ofrecer unilateralmente a las empresas

⁶⁶ Palabras del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León durante la firma del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica el 3 de enero de 1995. *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero de 1995.

nacionales y extranjeras los dos segmentos más importantes del mercado de telecomunicaciones, se deriva de las presiones de los grupos financieros y del gobierno norteamericano después de las devaluaciones de diciembre de 1994 y enero de 1995. Es decir, son concesiones que tienen su origen fuera del mercado de telecomunicaciones, donde el gobierno mexicano, como un agente más, pudo haber seguido una estrategia mercantil tratando de obtener la máxima ganancia. Al no haber ocurrido así, la asignación será todavía más politizada que la privatización de Telmex.⁶⁷

El gobierno tiene la obligación de establecer mecanismos que garanticen que las empresas, efectivamente, inviertan en el país en desarrollo científico y tecnológico. Debe condicionar o prohibir, asimismo, la cesión o venta de concesiones de una empresa a otra. El control tarifario ha de ser estricto. También debe regular la provisión de servicios de telefonía inalámbrica, telemedicina y teleeducación a zonas remotas con tarifas bajas especiales, entre otros.

Es impostergable que el gobierno cumpla su papel de rector de las telecomunicaciones, equilibre la actuación de las empresas y establezca inmediatamente la carrera pública para ocupar los principales puestos de dirección de las telecomunicaciones. Debe fijar requisitos estrictos para ocupar los cargos, establecer las normas de conducta de las autoridades durante el tiempo de gestión y prever las condiciones de su posible incorporación en el futuro dentro de empresas privadas.

NUEVO MARCO JURÍDICO

El desarrollo de las telecomunicaciones mexicanas ha discurrido bajo una serie de incertidumbres y complejidades que nacen de la falta de políticas de largo plazo (definidas en relación con el desarrollo económico y social del país) y de su utilización como elemento de negociación política frente a intereses de grupos privados nacionales y extranjeros. Existe la certeza de

⁶⁷ *The Wall Street Journal*, 12 de abril de 1995.

que en México, lo mismo que en Italia, la variable institucional definirá en los próximos años la trayectoria y desarrollo del sector. No se puede soslayar que las autoridades, internas y del extranjero, están implicadas en procesos de negociaciones con todos los competidores potenciales, donde se vuelven comunes los *lobbies*, maniobras políticas y presiones de todo tipo. Por ello, cualquiera que sea el tipo de desregulación, el poder de negociación se convierte en un parámetro esencial de la desregulación de los mercados.

En México, el poder de negociación de las autoridades comúnmente se diluye o cambia por relaciones de poder. La designación misma de los poderes, desde los de primer nivel hasta los de cuarto y quinto, se realiza en cadena descendiente dependiendo de la amistad o parentesco entre unos y otros, dejando en segundo término la capacidad y responsabilidad de las personas, cualidades que en las empresas sí son escrupulosamente cuidadas. Por ello, el poder y capacidad de negociación no es proporcional y se ve demeritado. Comúnmente, cuando las autoridades se encuentran en presencia de varios competidores y están obligadas a regular los mercados, sus referentes de aplicación de la ley son muy pobres y muchas veces no saben qué reglas invocar.⁶⁸ En nuestro país es muy difícil que los reguladores se despojen de prácticas discrecionales y colusión con los grupos empresariales que participan en el sector. La corrupción permea los órganos de aplicación de la ley y los diferentes niveles del gobierno mexicano.⁶⁹ La fuerte

⁶⁸ Laurent Benzoni y Raymond Svider, «Departing from Monopoly: Asymmetries, Competition Dynamics, and Regulation Policy», en Eli M. Noam y Gerard Pogorel, *Asymmetric Deregulation: the Dynamics of Telecommunications Policy in Europe and the United States*, New Jersey, Ablex Publishing Co., 1994, p. 256.

⁶⁹ Aludiendo a oscuros precedentes en la venta de paraestatales, un analista de la economía nacional recomendaba, en junio de 1990, que un paso importante en la venta de Telmex sería la introducción de transparencia en los términos de la operación. Señalaba, como práctica que no debería repetirse, la venta que se hizo de los bancos a «una clientela secreta» en 1987, mismos que obtuvieron un 300 por ciento de ganancias cuando empezaron a vender acciones en el mercado de valores, lo que fue calificado como un «patrocinio de alta política». Una acusación similar fue hecha por la venta de la Compañía Mexicana de Aviación al Grupo Falcon, cuando información relativa no se hizo disponible a otros postores. Incluso, comentaba el mismo analista, en agosto de 1989 los medios de comunicación anunciaron que había finalizado la venta de 23 empresas paraestatales. Sin embargo, sólo 15 de ellas habían sido autorizadas para reestructurarse. Roberto Salinas, «Pushing privatization», *Business Mexico*, junio de 1990, p. 7.

dependencia de jueces y magistrados de las Cortes y de legisladores, federales y locales, de los titulares del Poder Ejecutivo, impide la aplicación imparcial de las normas. Muy ocasionalmente, y sobre todo al final de cada sexenio presidencial, pero sólo como un rito de demostración de poder del nuevo presidente, se entablan juicios penales contra unos cuantos ex funcionarios a quienes se acusa de enriquecimiento ilegítimo y raras veces de incursión en faltas administrativas.

Existen decisiones gubernamentales que se toman irresponsablemente, al amparo de la inexistencia de normas precisas. Por ejemplo, el gobierno mexicano ha permitido que los mismos grupos empresariales se posesionen de áreas particularmente delicadas para la seguridad y estabilidad nacional como son las telecomunicaciones y las finanzas. La decisión gubernamental de otorgar, a principios de 1993, al grupo Carso, que controla Teléfonos de México, una licitación bancaria, despertó serias preocupaciones entre grupos académicos críticos a las acciones gubernamentales y algunos banqueros mexicanos, que expresaron temores por las implicaciones de que un mismo grupo empresarial controle la red telefónica nacional y un buen número de servicios bancarios.⁷⁰

En este contexto de resquebrajamiento de las instituciones públicas y de reestructuración del sector, el gobierno mexicano requiere actualizar el marco legislativo adecuándolo a la nueva realidad de las telecomunicaciones. Las precisiones legales que se necesitan a corto plazo, son: en transmisión de datos no se conoce si prevalecerán o no las redes privadas, las redes públicas especializadas, o, en el caso de una completa liberalización, si permanecerán las nuevas redes especializadas manejadas por proveedores privados. Debe precisarse, en la medida de lo posible, cómo funcionaría la competencia en casos de traslapes de tecnologías como télex-fax-correo electrónico, o fibras ópticas y satélites. Se debe vigilar el desarrollo de la

⁷⁰ El tesorero de la firma de inversión Grupo Santander expuso la posibilidad de que Telmex a través de su red tenga «acceso virtual al perfil crediticio de todo mexicano», enterándose «exactamente de quién» y cómo se «gasta dinero en México, pues la gente gasta su dinero en pagar el servicio telefónico más regularmente que en cualquier otra cosa». *Excélsior*, 31 de enero de 1994.

red de radiotelefonía móvil celular y prever que no sea abandonada una vez que se explote y quede en condiciones deplorables, pues puede ocurrir que, una vez que se mejore el servicio telefónico básico o se introduzcan tecnologías como las de redes de comunicaciones personales, pueda decaer o desaparecer. Deben definirse las áreas de competencia para cada uno de los subsectores, de tal forma que no se generen conflictos de intereses en las nuevas áreas. Es necesaria la división entre mercados innovadores (sva, celular, transmisión de datos) y entre nuevos proveedores de servicios telefónicos y el operador público, que dependen de la celeridad de los procesos de liberalización.

En cuanto a las perspectivas para el operador público, se aprecia que la entrada de firmas de informática en el mercado de telecomunicaciones para proporcionar servicios de valor agregado lleva a una competencia directa en la provisión de dichos servicios en la red y a una competencia indirecta en la capacidad de reventa.⁷¹ Sin embargo, un temor mayor se presenta al operador público por la competencia indirecta. La implementación de redes privadas a través del arrendamiento de circuitos puede llevar a una provisión ilegal de servicios de red, lo que traería un decrecimiento en el tráfico de la infraestructura pública y generaría pérdidas económicas por la protección legal de servicios de red básica.⁷²

La actualización del marco legislativo se requiere no sólo para adecuarlo al nuevo contexto de reestructuración, diversificación de los servicios e incremento en el uso de tecnología avanzada, sino ante la globalización económica y la

⁷¹ El establecimiento de redes privadas en México está liberalizado. Las redes privadas que se establezcan para enlazar distintos inmuebles de un usuario, empresa u organización, sólo requerirán dar aviso a la *scf* para su registro, cuando rebasen una capacidad mayor a 50 circuitos telefónicos equivalentes.

⁷² En Europa hay gran preocupación por esto debido a que no han encontrado mecanismos para controlar este fenómeno. El propósito más viable parece ser el cambio de la estructura de tarifas de arrendamiento de circuitos privados a un sistema de contratos de arrendamiento. La nueva estructura de tarifas estaría basada en el volumen de información transportada, destruyendo así la ventaja económica de reventa del resto. Roberto Camagni, Roberta Capello and Marco Scarpinato, «Scenarios for the Italian Telecommunications Market», *Telecommunications policy*, vol. 17, núm.1, enero-febrero de 1993, p. 35.

formación de bloques comerciales (regionales, bilaterales o multilaterales). Algunos de los cambios legislativos que se requieren son:

a) Redefinir y precisar la figura constitucional de actividad estratégica plasmada en el artículo 28. párrafo iv, donde se ubican las telecomunicaciones.

b) Promulgar una ley general de telecomunicaciones, separando estatutariamente esta actividad de la de los transportes convencionales (aéreo, marítimo y terrestre), que actualmente se condensan en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939. La nueva ley deberá definir, integralmente, los distintos medios de telecomunicaciones; los principios que marquen la pauta de su desarrollo; su función en la economía, la cultura y la ciencia; los principios que regirán la participación de los particulares o empresas privadas; la incorporación de avances tecnológicos; las responsabilidades de usuarios, operadores y propietarios de sistemas; los procedimientos de homologación de equipo; el estricto control tarifario; las previsiones generales sobre la introducción de nuevos servicios; los requisitos y diferenciación del otorgamiento de concesiones y permisos para explotar sistemas de telecomunicaciones; y deberá prohibir la constitución de monopolios, entre otros.

c) Definir a las telecomunicaciones como factor estratégico para la seguridad nacional, dejando a salvo el control gubernamental de la infraestructura en casos de inestabilidad política o conflictos graves mundiales.

Una vez expedida la Ley General de Telecomunicaciones, y a partir de ella, reglamentar específicamente cada uno de los subsectores.

c) Reglamentar las actividades de telecomunicaciones que carecen de regulación: teledetección, flujo transfronterizo de datos, uso de la telefonía celular, incorporación de redes privadas a la red nacional, transmisión de televisión por cable telefónico, etcétera (artículo 392 LVGC).

d) Actualizar el régimen de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones (artículo 11 LVGC).

e) Reglamentar la competencia por la participación de concesionarios en la prestación de servicios no básicos.

f) Definir el régimen sobre utilización de redes públicas.

g) Establecer principios que rijan la adopción de criterios para la asignación de concesiones y licencias y para la participación de los mismos grupos empresariales o corporaciones en distintos segmentos de las telecomunicaciones, como por ejemplo en la televisión por cable y la telefonía básica, la radiodifusión (televisión) y comunicaciones vía satélite.

Una cuestión fundamental para que la nueva ley general de telecomunicaciones sea el marco jurídico idóneo a partir del cual se impulse una sana competencia entre las empresas establecidas y las emergentes, es el establecimiento de mecanismos institucionales, como la carrera pública, para que quienes ocupen los primeros cuatro niveles en los cargos directivos de la administración de las telecomunicaciones, se desempeñen con absoluta imparcialidad en la toma de decisiones y en la vigilancia e imposición de sanciones legales a los actores económicos del sector. En el reglamento sobre la carrera pública en telecomunicaciones se deberán fijar los requisitos profesionales y técnicos para ocupar cada puesto directivo y las normas de conducta a seguir durante el tiempo de gestión; deberá prevenirse también la posible incorporación en el futuro de un directivo público a las empresas privadas. Así, el gobierno estará en mejores condiciones para cumplir su papel de rector de las telecomunicaciones y podrá equilibrar la actuación de las empresas.