

¿HACIA UN NUEVO PROYECTO DE TELECOMUNICACIONES MEXICANAS?

ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN

*Ana Luz Ruelas**

Los sistemas nacionales de telecomunicaciones han observado profundos cambios de manera creciente desde principios de los ochenta, cuando Estados Unidos reestructuró su empresa más grande —que era también la mayor del mundo—, la American Telegraph and Telephone (AT&T).¹ Este acontecimiento marcó el inicio de la desregulación y fue el detonante de las privatizaciones alrededor del orbe, que empezaron con la British Telecom en Inglaterra, en 1984, alcanzando hacia finales de 1999 a 89 operadores públicos. Hay un denominador común que subyace a todos los procesos: esto ha llevado en un sentido u otro a la liberación del control gubernamental directo de la operación de los servicios de telecomunicaciones y ha remitido a los gobiernos a fungir exclusivamente, en el mejor de los casos, como reguladores. A su vez, ello ha implicado una reestructuración institucional de la regulación legal y administrativa de las instancias gubernamentales, las cuales anteriormente ejercían las funciones tanto de regulación como de prestación de servicios.

La redefinición del papel gubernamental, que pasó de ser prestador de servicios de telecomunicaciones a únicamente regulador, ha conducido en la actualidad a un proceso de reformas institucionales tendientes al diseño y creación de agencias públicas especializadas con sus consiguientes funciones formales. Nos encontramos ante una ola de innovación de las políticas públicas sobre la provisión de infraestructura de telecomunicaciones, la introducción de nuevas formas de regulación y la distribución de recursos.

Además, el sector vive una era sin precedentes en cuanto a retos establecidos en acuerdos institucionales a nivel regional y multilateral como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que ahora se distinguen por poseer carácter vinculatorio y coactivo. El comercio se viene imponiendo como la fuerza principal en la formación de esos sistemas globales y regionales, y los regímenes regulatorios están enfrascados en la alteración de reglas y distribución de recursos de teleco-

* Profesora e investigadora de la maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá, Universidad Autónoma de Sinaloa. <aruelas@uas.uasnet.mx> y <ruelas@sppsrucla.edu>.

¹ Fue hasta 1982-1984 la proveedora nacional de servicios de telecomunicaciones con sus 22 compañías operadoras locales. Era un monopolio virtualmente de todo el sector en Estados Unidos, incluyendo las comunicaciones dentro y entre los estados, así como internacionales. Fue asimismo proveedora del equipo a través de su filial Western Electric.

municaciones para mantenerse al corriente de los avances tecnológicos, la demanda de usuarios² y la expansión de la infraestructura.

La reforma legislativa en México

En este artículo, me referiré particularmente al proceso de reforma legislativa de las telecomunicaciones que tiene lugar actualmente en México,³ encabezado por el Congreso mexicano y tendiente a la elaboración de una nueva ley, que abrogaría la vigente Ley Federal de Telecomunicaciones (Lefete) de 1995. Para ello, las comisiones de comunicaciones de las cámaras de Senadores y Diputados se han constituido en la IV Conferencia Parlamentaria y han desplegado una serie de foros⁴ con participación de las empresas, las autoridades públicas, las asociaciones comerciales y algunos académicos. Llama la atención el proceso de discusión que se lleva a cabo. Las variables que entran en juego hacen suponer que se cristalizará una ley apropiada preponderantemente para los intereses de los grupos empresariales, que son los que más han participado y presionado a través de la prensa para que la ley refleje sus posiciones.

Algunos factores que tendrán una gran influencia en el sentido que tome la ley son los compromisos internacionales de México con la OMC y en particular con Estados Unidos, dada su significativa relación comercial, los cuales exigen una claridad en la regulación; asimismo, contará el peso del grupo empresarial que controla Teléfonos de México, que es un actor económico de primer orden no sólo en el contexto nacional, sino en el internacional, y que representa el contrapeso más importante a las posiciones de las empresas estadounidenses que buscan mayor participación en el mercado nacional.

La expedición de la ley en la actual circunstancia es particularmente trascendente, pues en ella deberá definirse el proyecto de telecomunicaciones nacionales que guiará las políticas públicas para el sector. Se debe reflexionar en qué condiciones se enfrenta este reto y, en todo caso, qué tan adecuados son los tiempos políticos para lograr una ley que plasme un proyecto de desarrollo de largo plazo para el sector.

Para explicar el proceso de reglamentación de las telecomunicaciones en el caso mexicano tenemos que recurrir a varios referentes: las condiciones en que fue expedida la ley de 1995, que se pretende reemplazar; la composición de las cámaras

² En el ámbito del comercio de servicios de telecomunicaciones, se distingue a los usuarios en dos grandes clases: los mayores (empresas e instituciones) y los menores (residenciales).

³ Que inició formalmente desde marzo de 2001 y que terminaría con la aprobación de la Lefete.

⁴ IV Conferencia Parlamentaria, "El reto de las telecomunicaciones en el marco de la reforma del Estado en México", ciudad de México: Congreso de la Unión, 18-20 de junio de 2001. Esta conferencia se estableció en marzo de 2001 para que las comisiones de Comunicaciones y Transportes del Senado y la de Comunicaciones de la Cámara de Diputados revisaran el marco legal de las telecomunicaciones y en consecuencia, propusieran una iniciativa de ley. A los trabajos de esta conferencia se incorporó también la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

legislativas; la participación de actores empresariales y asociaciones; el desempeño de las agencias reguladoras o competentes y la existencia de regulaciones internacionales, entre otros.

Estudios recientes sobre políticas públicas de telecomunicaciones coinciden en el sentido de que en este campo se impone el análisis con un enfoque dinámico, interactivo, con un amplio rango de elementos y niveles, que van desde individuos y grupos, desde prácticas institucionales hasta fuerzas estructurales. Nos apoyamos en la teoría de Anthony Giddens (1990) de que los agentes y las estructuras son entidades codeterminadas y ninguna se subordina a la otra.

El estudio de las telecomunicaciones requiere el uso de un marco de análisis amplio por su carácter “inherentemente transdisciplinario”, que es como han sido tratadas por científicos políticos, académicos del derecho, ingenieros y expertos en información y comunicaciones, así como por economistas (Snow 1988, 154). Por el hecho de que las telecomunicaciones sirven como mecanismo de conexión de varios elementos (humanos, organizacionales, de ciudadanía y culturales) son necesarios enfoques de investigación comprehensivos y sistemáticos que puedan abarcar su amplia función (Cho 1998, 17).

Importancia del marco regulatorio legal

El marco de regulación legal es importante para definir el comportamiento de los actores del sector, asignar la competencia, las jurisdicciones, las atribuciones y las obligaciones y vincular a los actores; pero, sobre todo, para plasmar una concepción sobre telecomunicaciones que pueda mantenerse transexenalmente, lo que es crucial en México, dado el arraigado sistema de gobierno presidencialista que históricamente ha llevado a desplegar proyectos de desarrollo económico y social, los cuales se truncan al cabo de los seis años que permanece el presidente de la república.

El caso de las telecomunicaciones es típico del traslape que se viene dando entre asuntos de regulación legal y económica. Regulación legal en economía significa la promulgación de normas que delimitan el marco de actuación de los participantes en un mercado determinado; en cambio, la regulación económica tiene que ver con un conjunto de políticas que se ponen en práctica para resolver problemas de fallas de mercado (caso de monopolios naturales), cuando existe información incompleta o se dan externalidades con efectos negativos (Gil García s/f, 4)

Según Roger Noll (1987), la regulación se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio por el que un bien es adquirido y vendido por otros.

El diseño y la aplicación de las normas jurídicas en México se ha complicado por la proliferación de más actores, además de los directamente interesados en el sector (empresas, organizaciones de profesionistas, académicos), ya que a partir del año 2000, cuando se da la alternancia en el poder de un presidente de la república de un partido diferente (Partido Acción Nacional) del que gobernó (Partido Revolu-

cionario Institucional) por 71 años, el proceso de aprobación de una nueva ley, emanada del Congreso, se vuelve un escenario donde entran en juego posicionamientos políticos electorales que hacen que la discusión de una iniciativa de ley sea lenta y su aprobación incierta. Este cambio de régimen político se añade a los factores que han hecho del sector en México un área dinámica desde hace una década, cuando se privatizó, factores que comprenden la introducción de nuevas tecnologías, el cambio en la estructura del sector (privatización y liberalización) y la internacionalización de la regulación. A la par, la reestructuración del mercado del sector ha puesto en tensión y ha cuestionado al aparato judicial, que también debe adecuarse para que los procesos contenciosos encuentren seguridad jurídica.⁵

En el proceso de reforma, se aprecian fuertes conflictos entre los actores más fuertes (provenientes de los partidos políticos, por un lado, y los grupos empresariales, por el otro), los cuales pretenden influir en el establecimiento de reglas dentro de la nueva ley. Esto quiere decir que en México hoy, la reforma regulatoria es más compleja tanto por la diversidad de implicados como por las características diferentes y organización de las instituciones gubernamentales (el Ejecutivo y Legislativo), las relaciones entre ellos, el sistema de partidos y su organización interna.

Importancia y estudio del sector

El estudio de las telecomunicaciones y el reconocimiento de su importancia para el desarrollo han sido tardíos y han estado rodeados de confusiones. Tenía razón H. E. Hudson (1984, 5) cuando decía que, no obstante los más de cien años de experiencia con telecomunicaciones, sabemos muy poco de los efectos de esta tecnología. En cambio, respecto a la radiodifusión para televisión y radio, las investigaciones académicas han sido profundas y variadas. El predominio del interés por los medios masivos de comunicación se debe a diversas razones: la existencia previa de una disciplina encargada del estudio de los medios masivos escritos, así como que varias disciplinas con diferentes perspectivas estudiaban los medios masivos desde hace tiempo. Por ejemplo, los historiadores sociales han analizado el impacto de los medios impresos por siglos; los científicos sociales han estado intrigados durante largo tiempo por los efectos de los medios masivos de comunicación; sociólogos y psicólogos sociales han estudiado sus efectos en la sociedad, incluyendo en la familia, los niños, las minorías étnicas y lingüísticas; los politólogos se han interesado en el papel que tienen, particularmente el cine, la televisión y la radio, en influenciar las actitudes y conductas políticas.

Hay diferencias fundamentales entre procesos de comunicaciones masivas y telecomunicaciones. Mientras que los medios masivos de comunicación se identifican principalmente con mensajes o contenido, las telecomunicaciones, desde el

⁵ Una de las explicaciones a la cautela de las inversiones que se han observado en los últimos tres años, es que no existe un marco jurídico adecuado, así como la lentitud de los tribunales en resolver las disputas entre las empresas o de las empresas con el órgano regulador.

punto de vista de la tecnología (telegráfica y telefónica), se identifican y constituyen el conducto de la información.

Tradicionalmente el fenómeno de las telecomunicaciones ha sido entendido dentro del paradigma de las comunicaciones masivas. Sin embargo, a medida que se convierten en un importante medio de las sociedades modernas, el enfoque punto-multipunto (medios masivos de comunicación) gradualmente ha cambiado en el proceso de comunicación por el enfoque punto a punto (telecomunicaciones) en la mediación tecnológica.

En la actualidad, la relevancia de las telecomunicaciones en los diferentes órdenes está fuera de duda. A través de las redes de telecomunicaciones se controlan diversos y dispersos sistemas de producción e información financiera; desde la industria de telecomunicaciones se desarrollan conceptos internacionales sobre competencia, se organiza una fuerza de trabajo internacional, se perfila información; se incrementan y coordinan sistemas de planeación y se accede a fuentes de capital (Loveridge y Mueller 1999, 66).

La importancia de las telecomunicaciones para la operación y mantenimiento de la economía mundial capitalista ha empezado a ser reconocida hasta muy recientemente. Carnoy y otros (1993) describen la inseparable conexión entre comercio y un sistema de telecomunicaciones eficiente como la "informatización" de la economía mundial. Dicho de manera diferente, las redes de telecomunicaciones son esenciales para la operación de la emergente economía global y los bloques comerciales; ellas realzan, pero también constriñen, la conducta de los agentes en los sistemas.

A finales del siglo XIX y principios del XX las tecnologías de la producción masiva significaban un impulso a la economía mundial. En ese entonces, las comunicaciones eran complementarias al funcionamiento de la economía. Sin embargo, con la emergencia de la economía global, las comunicaciones, especialmente las telecomunicaciones, pasaron a ser su sistema nervioso central.

Las actividades relacionadas con el comercio se han incrementado en los tiempos de la economía flexible y de alto valor, y las telecomunicaciones han apoyado la transformación de la economía contemporánea. Por ello, no es coincidencia que la reforma del sector sea paralela a la transformación de la economía global (Cho 1998, 101).

Las telecomunicaciones tienen un papel crucial en la actualidad al proporcionar la infraestructura indispensable para la economía de información: facilitan la entrada a mercados, mejoran los servicios a clientes, reducen costos e incrementan la productividad. Son parte integral de los servicios financieros, de los mercados de productos, de los medios masivos de comunicación, del transporte y el turismo, y proporcionan conexiones vitales entre manufactureros, así como con los vendedores al mayoreo y menudeo.

Como hemos dicho, si bien las telecomunicaciones han experimentado gran progreso, su estudio desafortunadamente está atrás de los rápidos cambios de la tecnología, la industria y la regulación; especialmente, en el caso de la reforma institucional de las telecomunicaciones, el campo es extremadamente fragmentado (Cho 1998, xviii).

Concomitantemente con la desatención académica, ha habido una enorme confusión respecto a la función que juegan las telecomunicaciones en el desarrollo de los países. En México, su incorporación a las políticas para el desarrollo económico y social ha estado más bien relegada y supeditada a las vicisitudes sexenales y, por supuesto, económicas. Su desarrollo se enfrenta a retos gigantescos para poder convertirse en motor del desarrollo social, cultural y económico, como ya viene sucediendo en otros países. Aun sin tomar en cuenta la recesión económica nacional y mundial y del sector,⁶ éste viene arrastrando inercias en su regulación, producto de factores estructurales, principalmente económicos y políticos.

En México, esta situación apenas empieza a superarse. La oportunidad que se avizoraba después de la privatización en 1990 y el inicio de la competencia en 1996 y 1999, para que iniciara el despegue del sector, encuentra en la nueva ley ocasión para superar las deficiencias y diseñar la estrategia de desarrollo del sector de largo alcance. Pero, veamos cuáles son las circunstancias y esquemas bajo los cuales se han desenvuelto las telecomunicaciones mexicanas desde su reprivatización en 1990 y cómo ha evolucionado su regulación y las políticas públicas que le conciernen.

En nuestro país, como en otros en vías de desarrollo, la relación causal entre acceso a servicio telefónico y desarrollo era confusa hasta muy recientemente. La difusión del servicio no había sido vista por los hacedores de políticas públicas ni por los inversionistas como una prioridad. Desde luego que todavía es difícil que compita con el acceso a servicios primarios como el agua, las carreteras, la salud, la educación, la electricidad y otros tipos de infraestructura de recursos esenciales. En el mejor de los casos, las telecomunicaciones son vistas más como producto del desarrollo que como un recurso esencial para el desarrollo (Melody 2000, 635).

México, igual que otros países latinoamericanos, ha padecido fallas en las instituciones públicas que regularon al sector. Según Carol Graham y Moises Naim (1998, 22), éstas son *a*) baja inversión en infraestructura y limitada inversión debido a la alta deuda nacional; *b*) integración vertical y horizontal y desviación de las ganancias en telecomunicaciones hacia otras agencias gubernamentales o a compañías afiliadas que requieren subsidio; *c*) prevalencia de sistemas anticuados y desatención de las crecientes necesidades del sector empresarial; *d*) administración burocrática e ineficiente, entre otras.

⁶ En el contexto internacional tenemos una drástica caída en la industria en los segmentos de larga distancia, servicio local y equipo de telecomunicaciones. Desde enero y hasta finales de octubre de 2001, por ejemplo, en Estados Unidos, AT&T había eliminado alrededor de ocho mil trabajadores, o sea 6.4 por ciento de su fuerza de trabajo de un total de 124 mil empleados. También Bell South anunció que podría hacer tres mil recortes y Sprint seis mil. Esto se debe a la caída de los precios de larga distancia. SBC, la segunda empresa operadora local y la tercera en larga distancia más grande de Estados Unidos, reportó una caída de 31 por ciento en el tercer cuatrimestre del año, en lo que su presidente, Edward Whitacre calificó como el más duro clima económico no visto en muchos años. *The Wall Street Journal*, 23 de octubre de 2001, 5(A). También esta última firma declaró que planea recortar 3 por ciento de sus puestos de trabajo de un total de 216 mil. SBC está reduciendo el crecimiento de su Proyecto Pronto de seis mil millones de dólares, que data desde 1999 y que fue diseñado para llevar servicios digitales a los consumidores residenciales y a pequeños negocios. *Ibid.*, 10(B).

La privatización en México dio un vuelco a un sector que desde su origen había mantenido un ritmo de desarrollo más bien lento. Con ésta las telecomunicaciones pasaron de ser un ámbito tradicionalmente protegido bajo la égida de los gobiernos, a convertirse en uno dominado por el consorcio privado de Teléfonos de México. La presencia de firmas internacionales que participan con otras locales en diferentes segmentos ha sido hasta la fecha reducida, ha tenido como efecto principal mostrar al exterior signos de apertura y competencia.

Suprarregulación

La actuación de los grupos empresariales del extranjero, particularmente de Estados Unidos, ha sido más activa en cuanto a procurar desde el exterior la apertura a la competencia, así como en solicitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en el seno de la OMC. Desde el año 2000, la representación comercial de Estados Unidos amenazó repetidamente a México con llevarlo ante un panel de controversias para que permitiera una apertura más agresiva en el sector, pues consideraba que Teléfonos de México ejercía poder monopólico en diferentes segmentos del mercado. Fue hasta principios de 2002 cuando esa solicitud de panel se concretó, quizá porque se apreciaba la inminencia de la aprobación de la nueva ley de telecomunicaciones. Así, la regulación nacional del sector, tanto legal como económica, ahora se ve influenciada desde fuera de las fronteras. El efecto de esas amenazas ha sido minimizado por la empresa dominante, pues aduce que para abrir aún más la inversión extranjera (que ya es de 49 por ciento), Estados Unidos (que no permite más que alrededor de 20 por ciento y con un cúmulo de requerimientos) tendría también que hacer lo mismo respecto de las pretensiones de Teléfonos de México en su territorio. Además, la competencia en el segmento de la última milla de las redes de las compañías operadoras principales de Estados Unidos se encuentra estancada y parece que no se destrabarán los conflictos legales en el corto plazo.

Los temas de regulación comercial que desde mediados de los noventa vienen confrontando los gobiernos nacionales son los que la OMC, al seno del Grupo para las Negociaciones de Servicios Básicos de Telecomunicaciones, discutió por cuatro años y que finalmente aprobó en 1997: participación extranjera en los mercados nacionales, condiciones de acceso a la infraestructura de red, condiciones de competencia e imposición de tarifas y comportamiento del operador principal.

Uno de los elementos novedosos de los acuerdos de la OMC es que sus cláusulas tienen carácter coactivo. Según Drake y Noam (1997, 809), nunca antes los servicios de telecomunicaciones habían estado sujetos a un marco de regulación multilateral claro y con tanta fuerza para prevenir y resolver los conflictos bilaterales. El acuerdo del Grupo de Negociaciones de Servicios Básicos llevó a las telecomunicaciones a regirse por un mecanismo de ejecución efectiva de compromisos.⁷

⁷ El proceso inicia con consultas bilaterales, en las que el director de la OMC ofrece sus buenos oficios para mediar en la disputa. Si falla, el Órgano de Tratamiento de las Disputas establece un panel

En este sentido, también esta regulación supranacional marca un hito en el derecho internacional. Por lo pronto, el hecho de que México haya signado el acuerdo lo compromete a obedecer las reglas que hasta ahora no han ejercido mayor efecto, puesto que el país tiene suficientemente liberalizado el sector respecto de sus socios comerciales, así como de los países líderes en la materia como Francia, Alemania, Japón e Inglaterra.

Las empresas y/o grupos empresariales

Una vez llevada a cabo la privatización de la empresa telefónica pública y tras la consiguiente apertura a las empresas transnacionales, el panorama obviamente se tornó complejo, pues antes el gobierno era prácticamente el único actor, y cubría tanto la función de prestador de servicios como de regulador, lo mismo que de patrón. Esto ha cambiado drásticamente. Los grupos empresariales son actualmente el actor más importante en el ámbito nacional de las telecomunicaciones en cuanto a los temas de regulación, desarrollo social y otros; entre éstos, el principal es Teléfonos de México, que constituye la empresa dominante del mercado; así como los nuevos entrantes o empresas competidoras. Teléfonos de México se ha consolidado en el mercado nacional, es la heredera de una concesión otorgada por el gobierno en condiciones muy ventajosas (véase Ruelas 1996), que suscitan una fundada suspicacia y poca credibilidad acerca del proceso por el cual se asignó la concesión al grupo Carso.⁸

La privatización de Telmex disparó una serie de cambios estructurales. Se establecieron nuevas reglas para la operación de los servicios de telecomunicaciones y su desarrollo en todos los segmentos; se estableció una regulación de competencia y se adoptó una política liberalizadora.

El grupo Carso, corporativo que controla Telmex, ejerce un poder apabullante en el sector. Es de hecho el más importante factor para el diseño del proyecto de telecomunicaciones del país, pues incluso ha tenido, a través de su accionista principal, Carlos Slim, importantes opiniones sobre el modelo económico nacional. Este grupo opera no solamente en el ramo de las telecomunicaciones (telefonía local y

que examina el conflicto con las partes en un periodo de no más de seis meses, al término del cual resuelve. El Órgano monitorea el cumplimiento de la resolución adoptada y puede autorizar en caso de incumplimiento medidas contra la parte que infringe la resolución.

⁸ Estas suspicacias se han repetido en otras latitudes. Durante la visita del entonces presidente electo de México, Vicente Fox, a Guatemala en septiembre de 2000, el presidente de este país sorprendentemente anunció que su gobierno impugnaría ante un tribunal la millonaria inversión del empresario mexicano de las telecomunicaciones, Carlos Slim, en la privatización de la telefonía. "Éste fue un compromiso, dijo, muy serio que creemos que fueron dañados intereses de Guatemala, que no fue un proceso transparente". En octubre de 1998, Luca obtuvo en licitación 95 por ciento de las acciones de Telgua, por un valor de setecientos millones de dólares, capital que provenía en 80 por ciento de empresarios guatemaltecos, y el resto de hondureños. De las acciones complementarias 5 por ciento quedó entre los trabajadores. Sin embargo, en mayo de 2000, Luca alegó problemas de insolvencia y vendió 80 por ciento de sus acciones a Telmex. *Reforma*, 12 de septiembre de 2000.

de larga distancia, telefonía celular), sino también en grupos financieros, televisión por cable, comercialización de equipo de cómputo y recientemente ha incursionado en la prestación de servicios de Internet. Domina el mercado de las telecomunicaciones nacionales, con alrededor de 94 por ciento de las líneas telefónicas fijas: en telefonía local manipula casi 100 por ciento del mercado, 78 por ciento en larga distancia, 68 en telefonía celular, 65 en Internet y 80 en transmisión de datos.⁹

En el mercado de larga distancia, abierto desde 1996, con 23 concesionarios, los nuevos entrantes sólo aportan de manera conjunta 20.5 por ciento del mercado (dos empresas, Avantel y Alestra sumadas aportan 18 por ciento, mientras los demás concesionarios —21— representan apenas 2.5 por ciento del mercado). La competencia en servicio local sólo se ha presentado en algunas ciudades, y los once concesionarios operadores de telefonía local con tecnología alámbrica tienen participaciones de mercado poco significativas. A pesar de que en telefonía móvil hay siete prestadores del servicio (que en realidad son tres grupos empresariales), la participación de Telcel (filial de Telmex) es ampliamente dominante en el mercado. Ésta ha seguido siendo creciente y su posición es cada vez menos disputable. Cuando inició este servicio en México había más o menos una participación igual de los dos prestadores del servicio (Sánchez Ugarte 2001).

Telmex no sólo es la empresa dominante en México, sino que ha trazado una táctica agresiva de desplazamiento hacia otras latitudes. No se ha concretado a cubrir al mercado nacional, sino que desarrolla desde hace dos años una estrategia de internacionalización, de tal forma que prácticamente es propietario único de Telgua, la operadora de servicios básicos en Guatemala¹⁰ y presta servicios de reventa de larga distancia en Estados Unidos.¹¹ Posee las empresas de telefonía inalámbrica Conecel de Ecuador; Tracfone de Estados Unidos; ATL, Telet, Americel, Tess y Lambrass de Brasil; Comcel de Colombia; Cingular y Cellular One, de Puerto Rico; Génesis de Venezuela, y cuenta con una importante participación en CompUSA y Cablevisión (49 por ciento de las acciones). También firmó una carta de intención para participar en la compra de 60 por ciento del capital social del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones y participa en la licitación de la empresa telefónica de Honduras (Hondutel). A principios de abril de 2000 firmó un acuerdo con el gigante mundial en desarrollo y comercialización de software, Microsoft,

⁹ Ha mostrado un crecimiento impresionante en este segmento de tal forma que creó su subsidiaria América Móvil, en septiembre de 2000, es decir, escindió de Telmex el segmento de telefonía celular. Pretende ser la empresa de telefonía celular más importante de América Latina con presencia en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico con 9.9 millones de usuarios. *Reforma*, 7 de septiembre de 2000, 4(A).

¹⁰ En marzo de 2000, Carlos Slim amplió su participación hasta 95 por ciento en Telecomunicaciones de Guatemala, lo que lo convierte en prácticamente el dueño de la compañía. *La Jornada*, "Slim ya es dueño de Telgua", 16 de marzo de 2000, 24, en <<http://www.jornada.unam.mx/2000/mar00>>.

¹¹ Inició a principios de 1999 operaciones para prestar servicio de larga distancia en los estados de California y Arizona, en cuyos alrededores viven millones de personas de origen latino. Aumentó su participación en la empresa proveedora de acceso a Internet, Prodigy Communications, la tercera proveedora de servicios de Internet en Estados Unidos (que controla desde 1997) de 62.5 a 64.6 por ciento. *La Jornada*, "Telmex, monopolio de facto, dice representante comercial de EU", 1 de abril de 2000, 18.

para llevar servicios de acceso a Internet (con el portal T1 MSN) a México¹² y a toda América Latina, e intenta incursionar en el mercado europeo.

En cuanto a las nuevas empresas competidoras, tenemos que a raíz de la privatización y la apertura a los capitales extranjeros en el área de las telecomunicaciones, las más importantes transnacionales estadounidenses del sector ingresaron al mercado mexicano. AT&T participa con el grupo Alestra para la prestación de servicio de larga distancia desde 1997 y recientemente ha incursionado en el servicio de telefonía local.¹³ De la misma manera, la también estadounidense Bell Atlantic es accionista mayoritaria en la compañía celular Iusacell, y MCI Worldcom es la socia de Avantel, prestando servicios de larga distancia y telefonía local.

El objetivo central de estos grupos empresariales en el país ha sido posicionarse en el mercado. Pero, su función más visible para lograr dicho objetivo ha sido presionar fuertemente al gobierno mexicano, sobre todo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) con el fin de se dé una apertura agresiva y que se apliquen reglas asimétricas a Teléfonos de México, cosa que lograron en septiembre de 2000. Se declaró que la empresa posee poder sustancial en cinco mercados relevantes: telefonía local, larga distancia nacional e internacional, transporte interurbano y servicios de acceso. Se impusieron obligaciones específicas a Telmex en materia de tarifas, calidad del servicio e información técnica.¹⁴ Sin embargo, esto no se ha cumplido del todo y se “tuvo que recurrir a un convenio entre particulares, pero que sólo beneficia a dos de los nuevos proveedores, por lo que existe el riesgo de estrangulamiento de precio por falta de mecanismos regulatorios que promuevan la viabilidad de la competencia” (Sánchez Ugarte 2001).

En 1998, Telmex fue declarado “operador dominante” o con poder sustancial en diversos mercados relevantes de las telecomunicaciones. Hasta después de once años de privatizada esta compañía, se vislumbra una posibilidad de limitar las acciones de la empresa y revertir la opinión que se tiene sobre la competencia en el país. En términos de apertura en el ámbito de las telecomunicaciones, México ha sido catalogado por la firma consultora Pyramid Research como “una de las naciones latinoamericanas más atrasadas”. Telmex “aprovecha la ausencia de un ente regulador fuerte y posee todas las ventajas necesarias para mantener y ampliar su participación de mercado”.¹⁵

¹² Slim ha adquirido varios portales: 20 por ciento de <demasiado.com>; cuenta con Prodigy Internet, Patagon y parte de <esmas.com>. Se calcula que entre 1999 y el año 2000 el número de usuarios de Internet en México crecerá 81 por ciento para llegar a 3.8 millones. *La Jornada*, 24 de febrero de 2000, 25.

¹³ La presencia de estos comercios en México ha provocado un conflicto legal en el país todavía sin resolver. Al adquirir el control del grupo financiero Bancomer, el banco español Bilbao-Nueva Vizcaya/Argentaria asumió la participación que tenía Bancomer (26 por ciento) en la compañía de larga distancia Alestra. Adicionado este 26 al 49 por ciento que tiene AT&T tenemos que la empresa pasa a ser controlada mayoritariamente por extranjeros, en contra de lo que dispone el artículo 12 de la Lefete. Pero también, al adquirir Citicorp a Banamex, que tiene participación de 55 por ciento en Avantel, sucede una situación similar, pues MCI WorldCom posee ya el 49 por ciento. Véase Alberto Barranco, Empresa, *La Jornada*, 7 de junio de 2001.

¹⁴ Por resolución de la Cofetel del 12 de septiembre de 2000, se creó un marco regulatorio para las telecomunicaciones que incorporó la figura de operador dominante.

¹⁵ “Telmex. El difícil arte de dominar”, *Expansión*, 22 de noviembre-6 de diciembre de 2000, 135.

Ante la falta de un marco regulatorio apropiado, Telmex y los nuevos entrantes han hecho del mercado mexicano un campo fértil de pleitos legales, de tal forma que la actividad de la Cofetel en los últimos cuatro años se ha centrado prácticamente en atender y dar curso legal a las quejas, así como a responder a más de 300 juicios de amparo interpuestos por ellos.

El aspecto central de las disputas es el manejo de la red y su control. La posición de Telmex es que ésta o la infraestructura principal (que detenta), “ha sido producto de la inversión de diez años [...] del incremento de cinco millones de líneas, que existían al momento de la privatización en 1990, a 25 millones de líneas equivalentes en 2001”; “no hay herencias ni legados”, según el director general de la empresa, Jaime Chico Pardo (2001). Es decir, se asume no como concesionaria de la red principal, producto de las inversiones gubernamentales de décadas, sino como propietaria. Por su parte, algunos competidores que presionan por que el acceso a la red sea en condiciones más benéficas para ellos, opinan que un reto que enfrentan “es la fortaleza de los operadores establecidos, que cuentan no solamente con la infraestructura ya depreciada, sino que pueden capitalizar en su escala de red y de negocios su poder de compra, su base de clientes actual, su marca, su flujo de efectivo” (Ortega 2001).

Así, la participación de los grupos empresariales en los foros públicos para diseñar la nueva ley de telecomunicaciones va en sentidos opuestos. Por un lado, Telmex se opone a modificar las reglas sobre la posesión o manejo de la red pública principal¹⁶ y, por otro, algunos competidores presionan para que el acceso a la red sea en mejores condiciones para ellos. Sin embargo, lo cierto es que los empresarios tienen el interés de atender solamente un segmento del mercado. Según Rafael Fernández, director para América Latina de 3Com (empresa proveedora de acceso a Internet), “los nuevos *carriers* no verán más a la voz como el servicio a vender, a pesar de que actualmente todavía es su fuente de ingreso inmediata”.¹⁷

Desarrollo social de las telecomunicaciones y la explosión del servicio celular

El aspecto del desarrollo social de las telecomunicaciones en el país ha quedado relegado de las políticas públicas y de la regulación. Las exigencias de diseminación telefónica que se le asignaron a Telmex en el momento de la privatización fueron tan

¹⁶ Si a Telmex “se le obliga por decreto a prestar gratis sus redes e infraestructura a las telefónicas de capital extranjero, este consorcio dejaría de invertir porque sería injusto, arbitrario e ilegal; ningún país lo permite y es insostenible”, advirtió ayer el director de Análisis Estratégicos, Comunicación y Relaciones Institucionales de la empresa. *La Jornada*, 17 octubre de 2001.

¹⁷ Durante el periodo de 1996 a 1999, las tarifas de larga distancia se redujeron en 62 por ciento. En cuanto a comunicación celular, desde 1994, el número de usuarios ha crecido más de veinte veces. En el nuevo escenario tecnológico, una buena parte de la economía, los negocios, la comunicación, capacitación y esparcimiento se harán en la red y en tiempo real. En el actual espacio de la convergencia, las empresas proveedoras de infraestructura de redes tendrán que satisfacer nuevas necesidades y demandas del mercado. Estas empresas ven que es urgente crear una novedosa infraestructura de datos, con redes que soporten la información empaquetada, lo que significará un cambio de mezcla y nuevos servicios basados en datos.

limitadas que pronto las cumplió. Y, además, el gobierno careció de los instrumentos legales para imponer otras obligaciones, pues cuando se expidió la Lefete de 1995 el tema del desarrollo social se olvidó.

Sin embargo, durante el periodo de discusión de una iniciativa de ley de telecomunicaciones que sustituyera a la de 1995, los diputados, senadores y representantes de las empresas y asociaciones participantes en la IV Conferencia Parlamentaria han puesto mucho énfasis en el grave atraso y la baja penetración social de las telecomunicaciones en el país. Es conveniente aclarar que este interés se interpreta en el sentido que refieren diferentes analistas de que los factores institucionales y de regulación tienen un impacto significativo en el desarrollo del sector, y no tanto por las políticas sociales que dictan, sino porque “los inversionistas se han preocupado de que estos factores no afecten o pongan en riesgo sus capitales” (Gutiérrez y Berg 2000, 866-867).

En México, la situación de desarrollo social contrasta con el auge de la empresa principal. Hacia finales de 2000, el número de líneas telefónicas era de 11.9 millones; es decir, si tomamos todavía como referente la metodología para medir la tele-densidad de un país de acuerdo con el número de líneas por cada cien habitantes, encontramos que México se encuentra en una densidad de doce líneas, solamente poco más de la décima parte de los mexicanos tenía servicio telefónico fijo en sus casas. Medido en términos de penetración telefónica, tendríamos que existen sólo 11.9 líneas por cada cien habitantes. Esto es, 90 por ciento de la población mexicana no tiene acceso a servicios de telefonía. Algunos países con menor ingreso per cápita que México, como Costa Rica, Panamá, Colombia y Brasil cuentan con mayor penetración. La *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares* del año 2000, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática reveló una penetración telefónica en los hogares de 37.4 por ciento. Y como reflejo de un fenómeno internacional de concentración del bienestar, encontramos que en el decil de los más altos ingresos, la cobertura es similar a la del promedio de los países desarrollados, aunque también está presente una penetración muy baja en los deciles de la población de más bajos ingresos (véase Nicolín 2001). En comunicación de datos —aunque ha tenido un crecimiento impresionante—, el panorama es igualmente lamentable, pues sólo 3.7 millones de mexicanos poseen acceso a la web.

El Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 revela que México se ha quedado a la zaga de otros países latinoamericanos de ingreso medio en cuanto a indicadores de servicios de telecomunicaciones y tecnología. Los datos de 1998 muestran que por cada mil habitantes sólo tiene instaladas 104 líneas. Casi la mitad de las 203 que tienen Argentina y menos de las que tiene Brasil (121), Costa Rica (172), Chile (205), Colombia (173), Uruguay (250) o Venezuela (117). Incluso también está atrás en el uso de teléfonos celulares con sólo 35 por cada mil habitantes, frente a 78 de Argentina, 47 de Brasil, 27 de Bolivia, 28 de Costa Rica, 65 de Chile, 49 de Colombia, 60 de Uruguay, 87 de Venezuela, 94 de la República Checa. En cambio, respecto a cibernautas en Internet, México registró 40.88 por cada diez mil accesos, frente a 38.48 de Argentina, 26.22 de Brasil y 26.4 de Chile.¹⁸

¹⁸ *Reforma*, 13 septiembre de 2000, 7(A).

Esta situación ha llevado a que se recurra más bien a estrategias de comercialización de servicios que incrementen el uso de las redes, como es el caso de los teléfonos no residenciales compartidos que consisten en la instalación de un aparato telefónico en una vecindad o un piso de edificio para que todos los vecinos lo compartan. El atractivo es que no se pagan gastos de instalación ni de renta; se accede con tarjeta prepagada y se pueden recibir llamadas.

Es importante comentar un fenómeno que influye en determinar la teledensidad de un país, que es a la vez un elemento a tomar en cuenta en las políticas de desarrollo social: la explosión de la telefonía celular. Una gran cantidad de países, incluyendo México, experimentan un crecimiento espectacular de la telefonía inalámbrica celular; es el segmento que más se ha desarrollado. Según indicadores de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), "las comunicaciones móviles son la fuerza impulsora del crecimiento y conformaban para 1999, el 24 por ciento del total de ingresos mundiales de servicios de telecomunicaciones, con respecto del 3 por ciento de 1990". Es decir, en 1990 había once millones de abonados en todo el mundo, que aumentaron exponencialmente a 450 millones hacia 1999. En Venezuela, por ejemplo, que es de los países donde este servicio se ha disparado, del total de líneas telefónicas que existen, 56.8 por ciento corresponde a enlaces celulares, en México y Brasil es de 39.4 por ciento.

Estamos en presencia de un fenómeno mundial, en el que el teléfono inalámbrico rebasa rápidamente en unidades al teléfono fijo, como ha sucedido en Camboya que tiene 89 mil abonados móviles contra 28 mil fijos; Finlandia con 3.4 contra 2.8 millones; Paraguay con 436 mil contra 297 mil; Italia con 302 millones contra 26.5 millones, entre otros. La UIT (2000) prevé que hacia mediados de esta década habrá en todo el mundo más abonados al servicio celular que al servicio fijo.

Esta situación puede interpretarse en diferentes sentidos y debe considerarse para el diseño de las políticas de desarrollo social del sector, una vez que se establezca la metodología más apropiada para conocer los mecanismos de su incorporación a la teledensidad y conectividad. Como es sabido, la comunicación celular se ha convertido en un sustituto del teléfono fijo para muchos usuarios. En algunos casos, obedece a la no disponibilidad de servicio fijo eficiente, pero, en muchos otros, en realidad son usuarios superpuestos, es decir, abonados que disponen de ambos servicios.

En los registros en todo caso, deben cruzarse los usuarios que tienen acceso a una línea fija y los que están suscritos a servicio celular, ya que pueden ser usuarios superpuestos. Esto es difícil puesto que los usuarios de telefonía móvil, en México y muchos países, acceden al servicio sin requisitos de registro, mediante tarjetas prepagadas, que en el caso de México representa 75 por ciento de la base de usuarios celulares.¹⁹ Es decir, más que atender el problema de fondo, se ha recurrido a estrategias de comercialización de servicios telefónicos no residenciales, como son los casos de tarjetas prepagadas y el teléfono compartido.

¹⁹ Según funcionarios de Telmex, vende en el país 22 millones de tarjetas de chips al mes, por lo que se declara la mayor vendedora del mundo de servicios telefónicos por este concepto.

El otro indicador que deseo utilizar para mostrar que el uso del teléfono como medio de comunicación se ha desvirtuado es el hecho de que el uso del teléfono fijo cada vez es más restringido, pues los altos costos del servicio medido hacen que una familia con cuatro miembros, por ejemplo, restrinja al mínimo el uso; es decir, el teléfono es un aparato que se ve en los hogares casi igual que tener un arma al alcance de los niños, pues cada ocasión que se levanta para hacer una llamada equivale, por ejemplo, al aumento mensual del salario mínimo aplicado a la mayoría de los trabajadores del país.

Nuevo gobierno, mismo régimen de telecomunicaciones

El nuevo gobierno de Vicente Fox ha planteado que el eje de su programa es consolidar un desarrollo humano integral para la población. En diferentes foros nacionales e internacionales ha planteado que en lo económico seguirá prácticamente el mismo modelo posterior al TLCAN, es decir, una creciente desregulación interna y apertura externa para ensanchar los márgenes de competitividad y desarrollo tecnológico de la economía. En términos de política monetaria continuará la estrategia macroeconómica de estabilidad de precios, flotación del tipo de cambio y contracción preventiva del crédito cuando lo requiera el combate a la inflación. En política fiscal se plantea una gran reforma, que no estará exenta de dificultades y que pretende incrementar la base gravable a partir de reagrupar a los contribuyentes. Sobre inversión extranjera y desarrollo tecnológico se crearán nuevas oportunidades introduciendo mayor transparencia en el manejo de la regulación económica para que se ensanche la inversión externa e interna.

Esta política económica, en suma, es equivalente a la de los dos sexenios anteriores, con el añadido que se implementará en un ambiente de menor corrupción pública, de más intensa democracia y que se beneficia de un auténtico equilibrio de poderes. La política económica neoliberal de los últimos tres presidentes ha generado una pobreza en México que no puede atenderse por medio de las tradicionales medidas de política social. Por ello, se intenta crear un nuevo esquema que sustituya al Estado asistencialista, inviable ya por las carencias presupuestales del gobierno mexicano.

Esta situación seguramente se tendrá en cuenta por primera vez en una ley de telecomunicaciones que considere las políticas sociales como parte de la estrategia de desarrollo del sector, que no únicamente esté dominada por los dictados de la economía. Hasta la fecha esto se ha pensado para discutir la reforma de las telecomunicaciones y se ha puesto mucho énfasis en la bajísima penetración de la infraestructura. Sin embargo, por la participación que se ha tenido, notamos la presencia preponderante de los representantes empresariales mientras se observa un decremento en la participación de asociaciones de usuarios no empresariales. Esto pone en serio riesgo que se atiendan en su beneficio, como se ha pregonado, los asuntos de tarifas, servicio medido y acceso universal.

Fuentes

CARNOY, M. *et al.*

1993 *The New Global Economy in the Information Age: Reflections on Our Changing World*. University Park, Pa.: Pennsylvania University Press.

CHICO PARDO, JAIME

2001 Presentación en el foro de la IV Conferencia Parlamentaria. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 18-20 de julio.

CHO, SUN-WOON

1998 *The Dynamics of Institutional Reform in Telecommunications. Globalization, Liberalization, and Regulatory Change*. Nueva York: Garland Publishing.

DRAKE, WILLIAM J. y ELI M. NOAM

1997 "The WTO Deal of Basic Telecommunications. Big Bang or Little Whimper?" *Telecommunications Policy* 21, nos. 9-10 (noviembre-diciembre), 799-818.

GIDDENS, ANTHONY

1990 "Structuration Theory and Modern Sociological Analysis", en J. Clark, C. Modgil y S. Modgil, eds., *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*. Nueva York: The Falmer Press.

GIL GARCÍA, OLGA

s.f. *Políticas públicas de regulación de telecomunicaciones: las instituciones políticas, sociales y económicas como condicionantes de la economía*. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

GRAHAM, CAROL y MOISES NAIM

1998 "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America", en Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard Sabot, eds., *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

GUTIÉRREZ, LUIS y SANDFORD BERG

2000 "Telecommunications Liberalization and Regulatory Governance: Lessons from Latin America". *Telecommunications Policy* 24, nos. 10-11 (noviembre), 863-884.

HUDSON, HEATHER E.

1984 *When Telephones Reach the Village. The Role of Telecommunications in Rural Development*. Nueva Jersey: Ablex Publishing.

LOVERIDGE, RAY y FRANK MUELLER

1999 "Globalization in Telecommunications: The Dynamics of Firms, Governments and Technologies". *Competition and Change* 4, 61-91.

MELODY, WILLIAM

2000 "Shaping Liberalized Telecom Markets", *Telecommunications Policy* 24, nos. 10-11 (noviembre), 803-806.

NICOLÍN, JORGE

2001 Presentación en el foro de la IV Conferencia Parlamentaria. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 18-20 de julio.

NOLL, ROGER

1987 "The Political Foundations of Regulatory Policy", en M. McCubbins y Terry Sullivan, eds., *Congress, Structure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

ORTEGA, RAÚL

2001 Presentación en el foro de la IV Conferencia Parlamentaria. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 18-20 de julio.

RUELAS, ANA LUZ

1996 *México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones*. México: UAS-CISAN, UNAM.

SÁNCHEZ UGARTE, FERNANDO

2001 Presentación en el foro de la IV Conferencia Parlamentaria. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 18-20 de julio.

SNOW, MARCELLUS S.

1988 "Telecommunications Literature. A Critical Review of the Economic, Technological and Public Policy Issues". *Telecommunications Policy* 12, no. 2 (junio).