

Mercado telefónico en México: diez años después de la privatización de Telmex

Leonardo E. Torre Cepeda*
Armando López Velazco

RESUMEN EJECUTIVO

- *El sector de las telecomunicaciones en México experimentó una profunda transformación durante la década de los años noventa: el monopolio público telefónico fue privatizado (1990), se emitió una nueva ley del sector (1995), se creó un nuevo ente regulador (1996) y se abrió a la competencia el segmento de larga distancia (1997).*
- *El cambio estructural en el sector trajo consigo avances importantes en materia de densidad, calidad y precios de los servicios. Sin embargo, estos avances han sido insuficientes para impedir que en México sigamos contando con una baja densidad telefónica y precios elevados de los servicios, en relación con los estándares internacionales. Los factores que pudieran considerarse como responsables del rezago de las telecomunicaciones en México son variados y difíciles de cuantificar. Sin embargo, evidentemente el haber privatizado Telmex antes de que se estableciera un marco legal adecuado, preciso y transparente es una de las causas principales del atraso que caracteriza al sector de las telecomunicaciones en nuestro país.*
- *Otro factor, que también contribuye a este rezago, es la carencia de un ente regulador verdaderamente independiente. En la actualidad, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se distribuyen las funciones de regulación. La primera (la Cofetel) se ocupa principalmente de administrar, registrar, vigilar, opinar, coordinar, etc., pero no de tomar decisiones; la toma de decisiones descansa en la SCT y, por lo tanto, en el Ejecutivo Federal. Eso implica la posibilidad de que ciertas metas económicas más generales -como mantener la estabilidad en los mercados financieros- puedan anteponerse al desarrollo del sector.*
- *La combinación de un marco legal impreciso y de un ente regulador, sin verdadera independencia, crean las condiciones ideales para que las reformas que son necesarias y urgentes no se llevan a cabo con la*

* Maestro de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León e Investigadores en el Centro de Análisis y Difusión Económica, respectivamente.

prestancia requerida, como la que atiende a la modificación de la canasta de servicios básicos controlados y el sistema de precios tope; así como la definición del procedimiento para determinar de manera transparente las tarifas de interconexión, la creación de un fondo para financiar el servicio universal, etc. Es preocupante que algunas deficiencias legales y regulatorias sean tan obvias y aunque existen los medios para efectuar los cambios, muy poco se ha hecho para corregirlas. Las reformas al sector llevan ya cuatro años de retraso.

- *Esperemos que la nueva Legislatura federal asuma el reto que representa el sector de las telecomunicaciones y le dedique el tiempo y los recursos apropiados para promover, con rapidez y eficacia, los cambios necesarios.*

Introducción¹

Durante los últimos 10 años el mercado de la telefonía pública en México ha experimentado una notable, y a la vez polémica, transformación. Notable porque en este lapso, el sector experimentó el traspaso del monopolio telefónico público a manos privadas, la emisión de una nueva ley reguladora (Ley Federal de Telecomunicaciones, 1995), la creación de un nuevo ente regulador (Comisión Federal de Telecomunicaciones, 1996) y la apertura a la competencia en el mercado de larga distancia (enero de 1997). Polémica porque a la fecha, los consumidores mexicanos continúan haciendo frente tanto a tanto una reducida penetración, como a precios elevados de los servicios, en relación con los estándares internacionales.

Este artículo presenta una interpretación del comportamiento de los precios y la penetración del servicio telefónico en el país, a raíz de la privatización de Teléfonos de México (Telmex), en 1990. Se argumenta que la evolución del sector, que se caracteriza por una lenta penetración así como el elevado costo del servicio telefónico local y de larga distancia en relación con los estándares internacionales, ha estado determinada -en gran medida- por un marco de regulación poco transparente y defectuoso que favorece al operador dominante, y por la carencia de una agencia reguladora del sector verdaderamente independiente.

El contenido de este trabajo se organiza de la siguiente forma: la primera unidad presenta información sobre densidad telefónica y precios de los

¹ El autor agradece la colaboración de Armando López y los comentarios de Salvador Kalifa y Gerardo Cruz. Las opiniones contenidas en este documento son exclusivamente del autor y no reflejan necesariamente la opinión del CADE sobre el tema. Se permite su reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

servicios en México, con el fin de ilustrar el rezago de nuestro país en relación con los estándares internacionales, en materia de telecomunicaciones. La segunda unidad presenta una interpretación del comportamiento de Telmex durante los últimos diez años, que es útil para entender la dinámica en el mercado de telefonía local. La tercera unidad se enfoca hacia el mercado de larga distancia e identifica algunas deficiencias en el marco de regulación vigente, que dan oportunidad al operador dominante de realizar prácticas que interfieren con la competencia del mercado. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

1. Privatización y resultados en el mercado telefónico mexicano, 1990-1999

Dentro del ambiente de apertura económica y privatizaciones que envolvía a la economía mexicana en 1989, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari anunció los planes para privatizar Telmex. Un año más tarde se llevaría a cabo esta acción, misma que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) justificaría argumentando que la expansión de la red de telecomunicaciones, que ya registraba la pararestatal, resultaba “insuficiente frente a las necesidades de la sociedad y los propósitos de crecimiento y modernización del país.”² La red pública de telefonía, se dijo, requería de una expansión y modernización acelerada, además de mejorar sustancialmente la calidad y diversidad de sus servicios, lo cual implicaba realizar grandes inversiones; por ello, resultaba indispensable abrir nuevas oportunidades para su financiamiento mediante una mayor participación de la inversión privada y sin distraer recursos del Estado, necesarios para realizar otros programas de infraestructura y desarrollo social.³ Fue bajo estas pautas que en 1990 Telmex pasó a manos del sector privado.

Las autoridades señalaron que en dicho proceso, y en aras de proteger el interés público, se fijaron para a los nuevos dueños de la empresa una serie de obligaciones encaminadas a acelerar y asegurar el desarrollo del sector, las mismas que quedaron plasmadas en la Modificación al Título de Concesión de Telmex (MTCT) emitida en agosto de 1990. En particular, a Telmex se le impuso que en el menor plazo posible cualquier persona pudiera tener acceso al servicio telefónico básico, en su modalidad de servicio público o de servicio domiciliario.⁴ Para esto, se le obligó a cumplir un programa de expansión y modernización de la red en el que se especificaba, entre otras cosas, que para el periodo comprendido entre la

² Vea: MTCT, 10 de agosto de 1990, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/Antec.html.

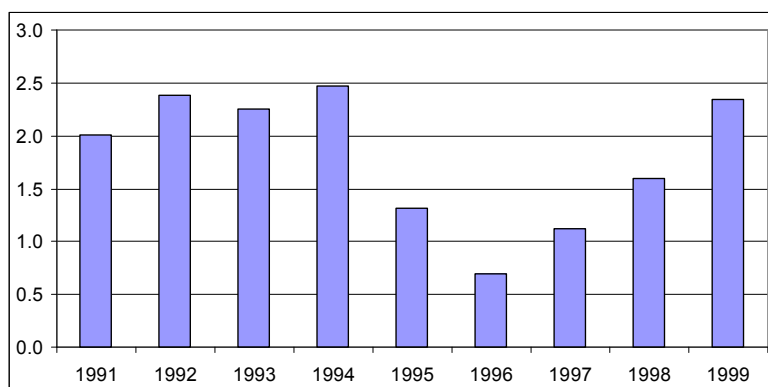
³ Vea: MTCT, 10 de agosto de 1990, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/Antec.html.

⁴ Vea: Capítulo 3, Sección 3.1. de la MTCT, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/Antec.html.

fecha de entrada en vigor de la concesión y el 31 de diciembre de 1994, la empresa debería expandir su número de líneas de servicio telefónico básico en operación (excluyendo casetas públicas), a una tasa promedio mínima de 12% anual. Además, para antes del 31 de diciembre de 1994, debería ofrecer el servicio telefónico básico con conmutación automática en todas las poblaciones con más de 5000 habitantes del país. Después de 1994, a Telmex se le levantaría el requerimiento de expansión y, a cambio, la empresa sólo sería requerida para satisfacer cualquier solicitud formal de líneas de servicio telefónico básico, en un plazo máximo de 6 meses, y para disminuir en un mes el plazo máximo ya mencionado, por cada año sucesivo, hasta el año 2000, a partir del cual el plazo máximo debería ser de un mes. También se le anticipó que en 1997, el mercado de larga distancia sería abierto a la competencia.

Durante el periodo 1991-1994, y en su afán por cumplir con las obligaciones de modernización y expansión de la red establecidas en la MTCT, Telmex invirtió más de dos mil millones de dólares por año.⁵ (gráfica 1)

**Gráfica 1: Inversión anual neta de Telmex 1991 – 1999
(Miles de Millones de USD)**



Fuente: Cálculos propios con datos de los Informes Anuales de Telmex, varios años.

La inyección de estos recursos trajo consigo un incremento de 3.6 millones de nuevas líneas en el periodo en consideración, esto es, un incremento anual promedio de 12.2 por ciento en el número de líneas telefónicas, cifra superior a la obligación establecida en la MTCT. Esto se tradujo, a su vez, en un incremento en el número de líneas por cada 100 habitantes de 6.48 en 1990,

⁵ En este periodo, el flujo de inversión por año fue de 2100 millones de dólares, casi dos veces el monto de la inversión anual registrada durante el periodo 1989-1990, que fue de 1,309 millones de dólares.

a 9.18 en 1994; y de 23.7 líneas por cada 100 hogares, a 33.2 en el mismo periodo (cuadro 1).

Cuadro 1: Densidad telefónica: Líneas telefónicas por cada 100 habitantes y por cada 100 hogares

	Líneas telefónicas por 100 habitantes				Líneas telefónicas por 100 hogares			
	1990	1994	1998	Cambio % 1990-1998	1990	1994	1998	Cambio % 1990-1998
España	31.6	37.51	41.37	30.9	82.2	90.7	98.5	19.8
Finlandia	53.42	54.93	55.33	3.6	101.5	98.6	89.3	-12.0
Japón	44.11	47.88	50.26	13.9	91	95.8	98.8	8.6
Polonia	8.64	12.99	22.76	163.4	20.8	32.1	56.8	173.1
Suiza	57.36	57.76	67.42	17.5	89.8	92.5	105.7	17.7
Corea	30.97	39.34	43.27	39.7	95.9	111.9	110.5	15.2
Hong Kong	45.02	52.18	55.77	23.9	104.3	109.5	106.1	1.7
Indonesia	0.59	1.3	2.7	357.6	1.4	3.4	9.2	557.1
Malasia	8.93	14.57	20.16	125.8	31.7	52.5	70.5	122.4
Tailandia	2.43	4.68	8.35	243.6	8.2	13.4	23.2	182.9
Argentina	9.31	13.68	19.74	112.0	27.1	41.8	60.4	122.9
Brasil	6.5	7.98	12.05	85.4	17.8	21.1	28.6	60.7
Chile	6.57	11.34	18.57	182.6	22.4	40.1	73.3	227.2
Colombia	7.48	10.18	16.13	115.6	24.6	35.2	64.1	160.6
Costa Rica	10.05	13.15	17.18	70.9	33.8	45.1	63.2	87.0
México	6.48	9.18	10.36	59.9	23.7	33.2	34.5	45.6
Paraguay	2.66	3.22	5.53	107.9	9	10.3	8.7	-3.3
Perú	2.61	3.31	6.27	140.2	9.6	Nd	28.1	192.7
Uruguay	13.43	18.38	25.04	86.4	35.9	48.1	65.7	83.0
Venezuela	8.22	10.92	11.67	42.0	26.3	40.5	45.9	74.5

Fuente: World Communication Development Report 1999 (UIT) y Anuario Estadístico. Servicios de Telecomunicaciones. Series Cronológicas 1989-1998 (UIT).

Sin embargo, a partir de 1995 el ritmo de inversión se redujo significativamente. En particular, en 1995 la inversión cayó en un nivel de 1320 millones de dólares por año y en sólo 690 millones de dólares para 1996.⁶ Esta caída en el ritmo de inversión se reflejó, también, en un incremento de apenas 1.18 puntos porcentuales en el número de líneas por cada 100 habitantes, durante el periodo de 1995-1998 (cuadro 1) y de sólo 1.2 puntos porcentuales, en el número de líneas por vivienda.⁷

El avance en materia de densidad alcanzado por Telmex durante el periodo 1991-1998, si bien satisfizo los compromisos establecidos en su título de concesión, resultó insuficiente para acercar el país a los estándares de naciones desarrolladas, incluso quedó por debajo de los niveles de densidad

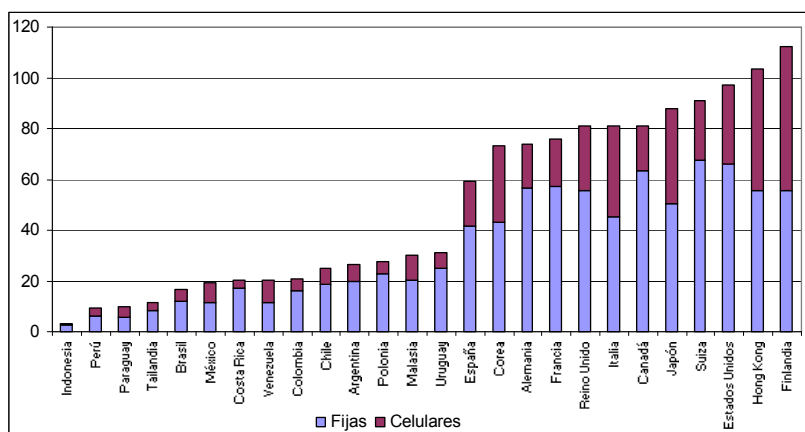
⁶ El bajo nivel de la inversión en telefonía pública en México -en relación con lo observado en otros países- puede verse también en los cuadros A1 y A2 del apéndice.

⁷ Actualmente, la densidad telefónica para México es de 11.5 líneas por cada 100 habitantes.

registrados en países latinoamericanos con niveles de ingreso per cápita similares o menores al nuestro (cuadro 1).

Este rezago en materia de densidad telefónica, conviene resaltar, se mantiene aun si consideramos la contribución de la telefonía celular. La gráfica 2 muestra, por ejemplo, que la densidad telefónica total (fija y móvil) en nuestro país es de apenas 20 líneas por cada 100 habitantes, nivel muy inferior a las 80 o más que se registran en países desarrollados como Italia, Canadá, Alemania, Estados Unidos, Japón; incluso es inferior a la observada en países latinoamericanos como Costa Rica, Venezuela, Colombia, Chile, Argentina, y Uruguay (vea gráfica 2).

Gráfica 2: Densidad telefónica fija y móvil en México (1999) y otros países (1998)
(Líneas por cada 100 habitantes)



Fuente: UIT. Anuario Estadístico. Servicios de Telecomunicaciones. Series 1989-1998; y Cofotel.

En materia de tarifas de telefonía local y larga distancia, las cosas tampoco lucen bien en nuestro país. Por ejemplo, de acuerdo con información de la OECD, el precio en dólares (USD) de una *canasta de servicios de telefonía local y larga distancia nacional comercial* en México es el cuarto más alto de los 29 países que pertenecen a dicha organización: 44 por ciento superior al promedio (gráfica 3), y 4.5 veces más elevado al que se registra en Corea del Sur, país en donde se presenta el menor precio.

Esta situación se agudiza si ajustamos por diferencias en el poder de compra (PPP) entre países⁸, en donde el precio de la misma canasta de servicios en México pasa a ser el más elevado, de los 29 países de la muestra: superior al promedio en más de 100 por ciento (gráfica 4), y casi 6 veces superior al costo de la misma canasta en Corea, país que registra el menor nivel.⁹

En cuanto a servicios residenciales, la situación no difiere mucho. Si bien el precio en dólares de una *canasta de servicios telefónicos residenciales* en México ocupa el lugar 11 entre los 29 países considerados: inferior en 12 por ciento al promedio (gráfica 5); cuando se hacen ajustes por diferencias en el poder de compra entre países, encontramos que en el nuestro dicha canasta es la cuarta más cara del grupo: 35 por ciento superior al promedio (gráfica 6) y supera, por más de 250 por ciento, el precio de la misma canasta en Islandia, país que registra el menor precio.¹⁰

En materia de tarifas de larga distancia internacional nuestro país tampoco muestra un desempeño alentador. Por ejemplo, una *canasta de servicios de larga distancia internacional comercial* en México es la cuarta más cara del grupo: 49.5 por ciento superior al promedio (gráfica 7) y la segunda más cara cuando se realizan ajustes por diferencias en el poder de compra: 107.5 por ciento superior al promedio (gráfica 8).

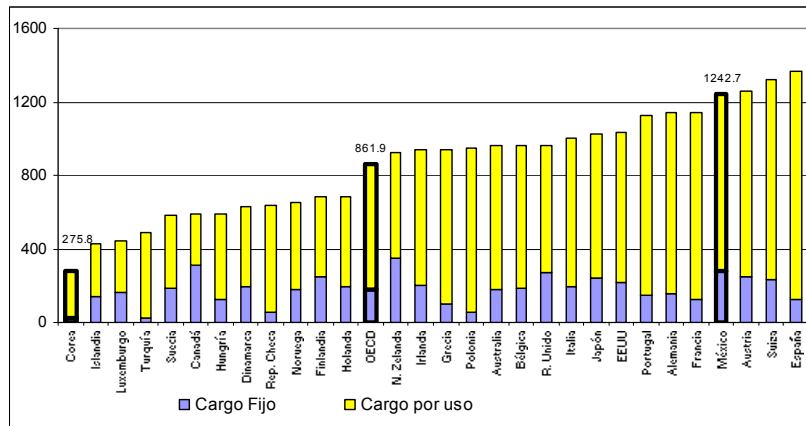
En cuanto al costo de la *canasta de larga distancia internacional residencial*, éste es el quinto más alto: 35.5 por ciento superior al promedio gráfica 9, y el tercero cuando se realizan ajustes por diferencias en el poder de compra (gráfica 10).

⁸ Para una discusión sobre la metodología empleada en los cálculos de PPP, vea <http://www.oecd.org/std/ppp/pppfaq.htm> y <http://www.oecd.org/std/ppp/pppbackground.htm>

⁹ Para una exposición sobre la metodología empleada en la construcción de las canastas de servicios telefónicos de la OECD (gráficas 3 - 10), vea *OECD Communications Outlook 1999*, y OECD, ICCP Series No. 22, *Performance Indicators for Public Telecommunications Operators* en <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/cm/>

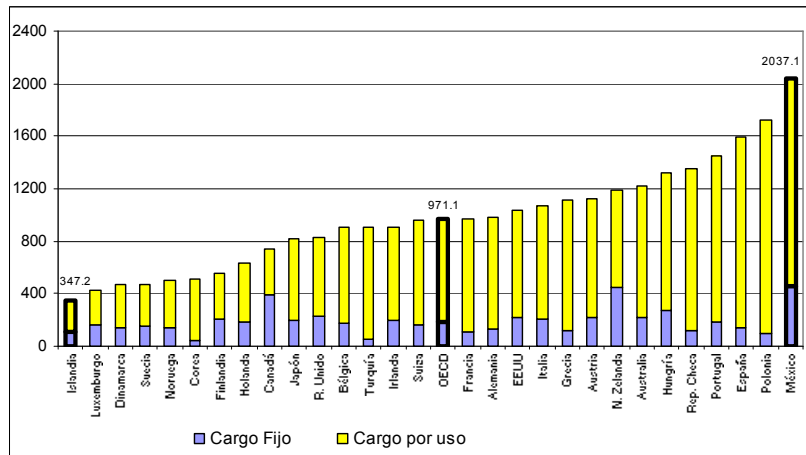
¹⁰ Los números que se presentan para México provienen de reducir en 31 por ciento las cifras que para nuestro país presenta el OECD, *Communications Outlook 1999* (497.8 USD y 816.1 USD ajustados por PPP). Este ajuste se realizó ante la observación hecha por la COFETEL a la OECD de que las cifras de 497.8 USD y 816.1 USD (PPP) no consideraban las 100 llamadas incluidas en la renta básica mensual.

Gráfica 3: Precio de la canasta de servicios^a comerciales de la OECD (USD, Ago 1998)



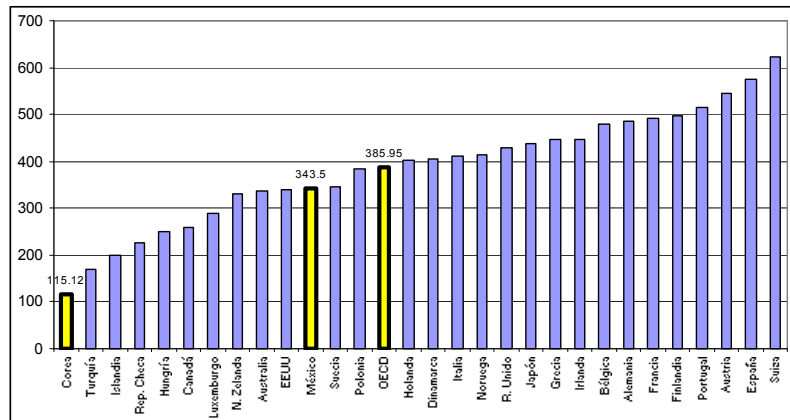
a: Incluye Servicio Local y Larga Distancia Nacional
Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Gráfica 4: Precio de la canasta de servicios^a comerciales de la OECD (PPP, Ago 1998)



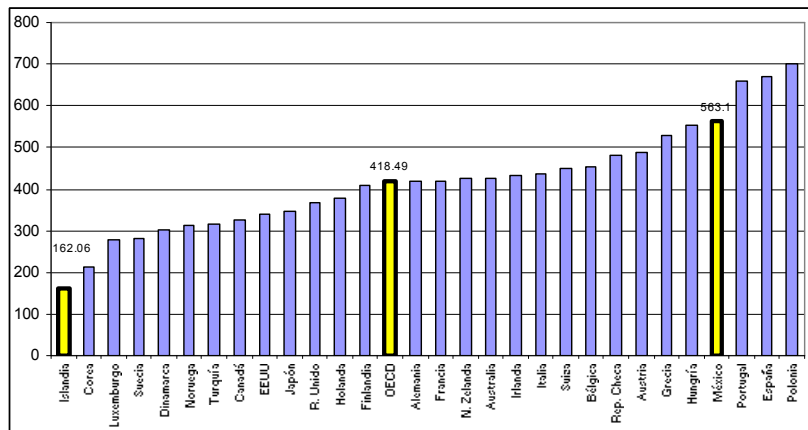
a: Incluye Servicio Local y Larga Distancia Nacional
Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Gráfica 5: Precio de la canasta de servicios^a residenciales de la OECD (USD, Ago 1998)



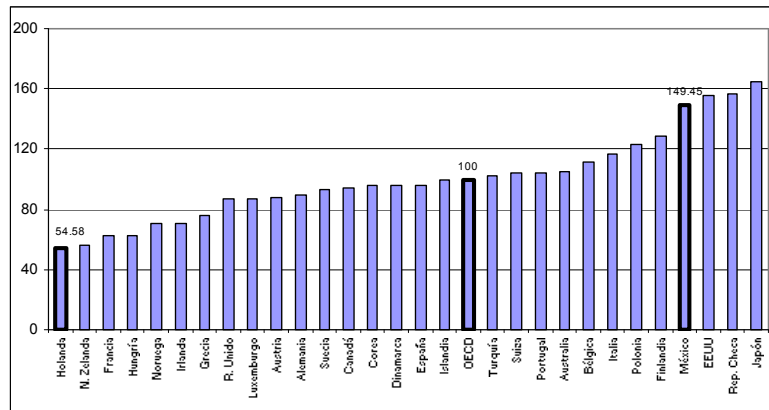
a: Incluye Servicio Local y Larga Distancia
Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Gráfica 6: Precio de la canasta de servicios^a residenciales de la OECD (PPP, Ago 1998)



a: Incluye Servicio Local y Larga Distancia
Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

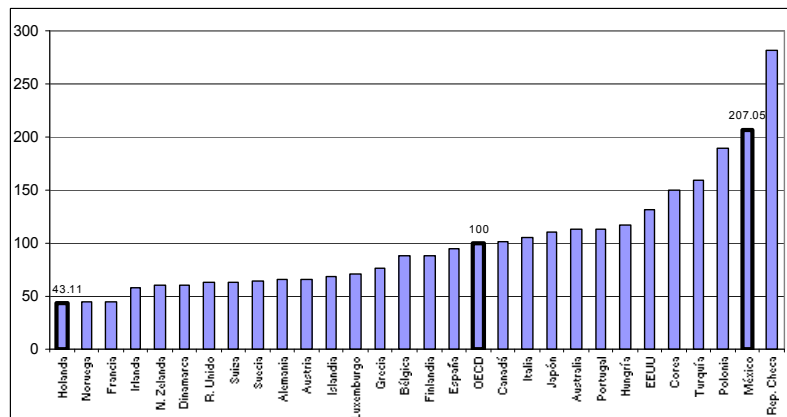
**Gráfica 7: Precio de una canasta de LD internacional comercial de la OECD
(Índice^a según USD, Ago 1998)**



a: Promedio OECD = 100

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

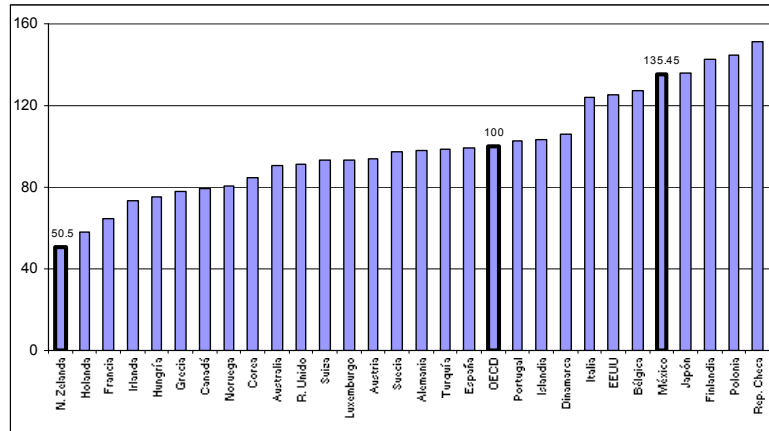
**Gráfica 8: Precio de una canasta de LD internacional comercial de la OECD
(Índice^a según PPP, Ago 1998)**



a: Promedio OECD = 100

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

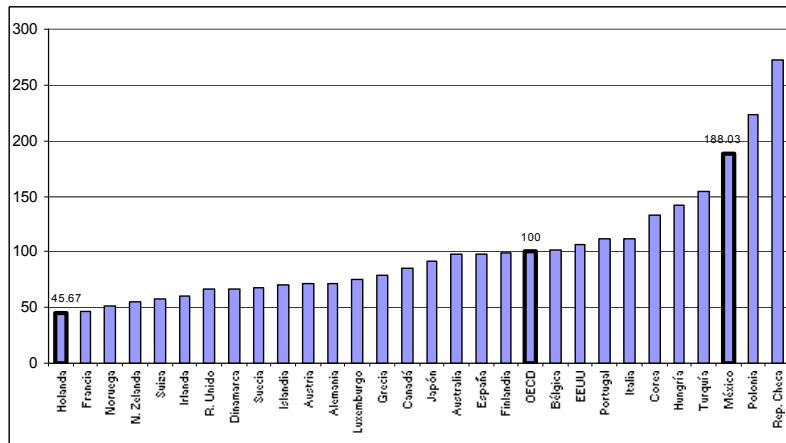
Gráfica 9: Precio de una canasta de LD internacional residencial de la OECD (Índice^a según USD, Ago 1998)



a: Promedio OECD = 100

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Gráfica 10: Precio de una canasta de LD internacional residencial de la OECD (Índice^a según PPP, Ago 1998)

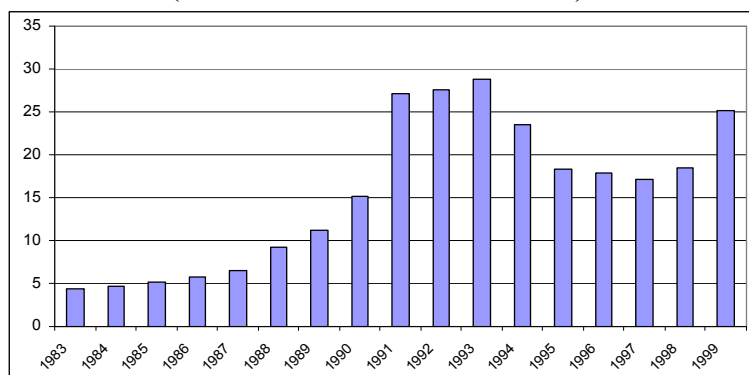


a: Promedio OECD = 100

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Resulta interesante apuntar que la baja penetración y los precios elevados de los servicios telefónicos en México -en relación con estándares internacionales- fueron acompañados por un crecimiento notable en la rentabilidad de Telmex, durante los tres años inmediatamente posteriores a su privatización (vea gráfica 11). En particular, entre 1990 y 1993, la utilidad neta real de Telmex subió de 15.21 a 28.83 miles de millones de pesos (en pesos de 1999), lo que representa un incremento real del 86.5 por ciento.

**Gráfica 11: Utilidad neta de Telmex 1983 – 1999
(Miles de Millones de Pesos de 1999)**



Fuente: Informe Anual de Telmex, varios años.

Entre 1994 y 1997, y como resultado de los efectos de la crisis económica de 1994-1995, las utilidades de Telmex cayeron en 27.2 por ciento; aunque esta caída habría de ser contrarrestada, casi en su totalidad, por los resultados que obtuvo la empresa durante 1998 y 1999.

El estancamiento en las utilidades netas reales de Telmex durante el periodo 1994-1999 no ha impedido, sin embargo, que en la actualidad la empresa continúe siendo una de las más rentables del ramo en el nivel internacional. Esto se muestra en el cuadro 2: las utilidades de Telmex (como porcentaje de su capital) son significativamente superiores a las registradas por empresas de la talla de Ameri-Tech, Bell Atlantic, GTE, o British Telecom.

Cuadro 2: Estado de resultados de empresas telefónicas
(Millones*)

	British Telecom	Deutsche Telekom	France Telecom	Telefónica	Telmex
A. Facturación (revenue)	29,030	34,310	23,910	13,120	96,321
B. Utilidades (profit)	6,700	1,170	2,240	1,750	25,128
C. Capitalización (market capitaliz)	119,640	84,080	167,180	94,640	178,676
A/C	24.3	40.8	14.3	13.9	53.9
B/C	5.6	1.4	1.3	1.8	14.1

*La información para Telmex está en pesos y corresponde al año fiscal 1999. La información para el resto de las empresas está en dólares y corresponde al año fiscal 1998 (finalizado el 31 de marzo de 1999).

Fuente: El Norte Wall Street Journal Americas, 1 de marzo de 2000 e Informe Anual de Telmex, 1999.

2. Una explicación del comportamiento de la densidad y precios de los servicios telefónicos en México

En la sección anterior, se resaltó que en México la privatización del sector de las telecomunicaciones no ha conseguido abatir el rezago en materia de penetración telefónica y que las tarifas de telefonía local y larga distancia que pagan los usuarios mexicanos continúan estando entre las más elevadas, en el nivel internacional. Estos hechos se dan aparejados con una rentabilidad elevada del operador dominante en relación con los estándares internacionales.

Esta sección presenta una interpretación de los resultados en materia de penetración, precios y utilidades de Telmex en el segmento de telefonía local en México, antes y después de su privatización. En el análisis, no se discute si el hecho de haber otorgado la concesión de la telefonía local fija y de LD a los nuevos dueños de Telmex fue o no la mejor decisión. La discusión se circunscribe, más bien, a los efectos que acarreó el haber pasado de un monopolio público a un monopolio privado, en el servicio de telefonía local, dentro de un marco de regulación que no acota la capacidad del operador dominante para aprovechar su poder monopólico, en dicho mercado.

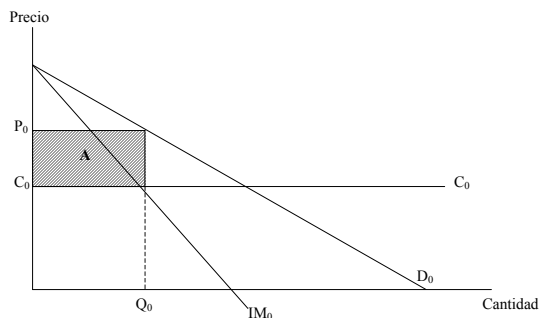
2.1. Monopolio público y privado en telefonía local

Con la finalidad de establecer las bases para la discusión sobre la evolución del mercado de telefonía local en México (sección 1.2), esta unidad presenta un análisis gráfico, en donde se comparan las decisiones de producción de una empresa monopolista proveedora del servicio de telefonía local, que es en primera instancia propiedad del gobierno y posteriormente las decisiones

de la misma empresa, una vez que pasa a manos privadas. El análisis supone que bajo la administración pública, la empresa alcanza menores niveles de eficiencia de los que consigue cuando pasa a manos del sector privado, y también sostiene que el ente regulador no es susceptible de una captura regulatoria.¹¹

Primer caso: monopolio público no regulado. Supóngase que la provisión del servicio de telefonía local se encuentra inicialmente en manos del Estado; esto es, que existe sólo una empresa, propiedad del gobierno, que ofrece el servicio de telefonía local en el país y que posee costos medios constantes y, por ende, iguales a los costos marginales¹². Considere también que esta empresa enfrenta una demanda de mercado D_0 , con un ingreso marginal dado por IM_0 (Fig. 1). Bajo estas condiciones, y en ausencia de regulación de precios, el equilibrio del mercado implica un precio en el nivel de P_0 y una cantidad de equilibrio en Q_0 ¹³. Las utilidades para la empresa vienen dadas por el área A .¹⁴

Figura 1: Monopolio público no regulado



¹¹ La captura regulatoria se refiere a una situación donde las acciones del regulador tienden a favorecer los intereses del regulado en lugar de apoyar los intereses de los consumidores o de los entrantes potenciales a la industria. Vea la sección 3.2.1.

¹² Este supuesto, que en principio sólo busca simplificar el análisis, parece estar más en línea con lo que actualmente se presenta en la industria. El argumento de monopolio natural que fue plausible en la etapa temprana de la industria, ahora es totalmente caduco. “La moderna industria de las telecomunicaciones es menos probable que sea un monopolio natural debido al progreso tecnológico en combinación con el enorme crecimiento en la demanda. Los avances tecnológicos han reducido el tamaño de escala para la mayoría de los componentes de una red telefónica, y han reducido de manera significativa el costo real por unidad de producto de todos los componentes de la red.” R. Noll (1999), p. 23.

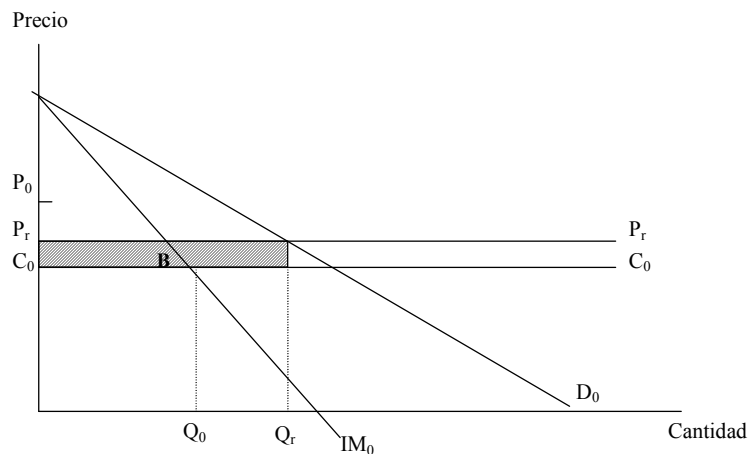
¹³ El eje de las cantidades puede pensarse que mide “canastas de servicios de telefonía local”.

¹⁴ Para una empresa que busca maximizar sus beneficios (ingresos menos costos totales), la decisión de cuánto producir se determina por la condición Ingreso Marginal = Costo Marginal, al precio que implica esa cantidad. Vea Nicholson (1997).

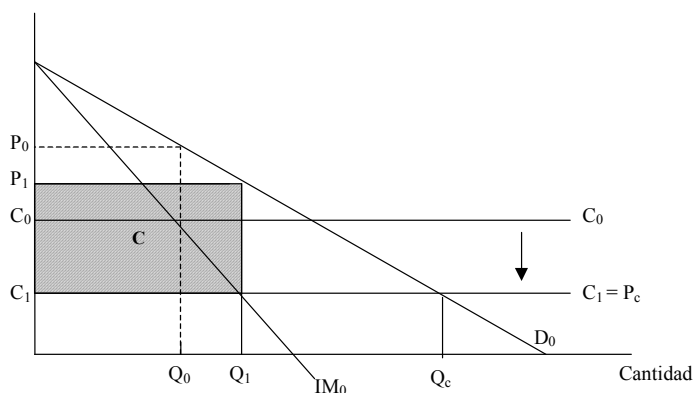
Segundo caso: monopolio público regulado. Supóngase ahora que la empresa opera bajo una regulación de tarifas en la modalidad de un precio tope. Si dicho tope se fijara en el nivel de P_r , éste sería, en principio, el precio de equilibrio y Q_r la cantidad de equilibrio (figura 2). Bajo tales condiciones, la regulación se traduciría en un mayor nivel de producción y menores rentas para el monopolista (área B), en relación con la situación donde no existe regulación. Los consumidores, por su parte, disfrutaban de un mayor bienestar dada la mayor cantidad ofrecida del servicio¹⁵ (note que las rentas para el monopolista podrían incluso ser negativas si el precio tope se fijara en un nivel inferior a C_0).

Tercer caso: monopolio privado no regulado. Volvamos ahora a la situación señalada en el caso 1, donde se tiene un monopolista público no regulado. Sin embargo, supóngase ahora que esta empresa se privatiza y, como resultado del cambio, los nuevos dueños de la empresa expanden la red, introducen nueva tecnología y mejoran la administración. Esta situación puede representarse como una caída en los costos (medios y marginales) de ofrecer el servicio, de C_0 a C_1 (figura 3).

Figura 2: Monopolio público regulado



¹⁵ Recuerde que cualquier nivel de producción distinto del nivel donde $IM_g=CM_g$, implica menores beneficios.

Figura 3: Monopolio privado no regulado

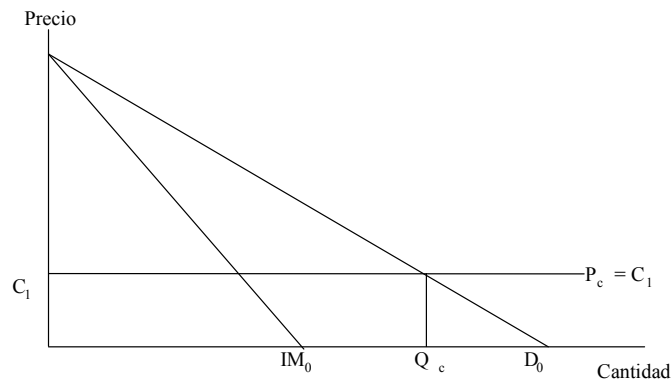
Manteniendo la demanda constante y suponiendo que no existe regulación sobre tarifas, el nivel de producción que optimiza los beneficios para el monopolista, se encuentra donde la curva de ingreso marginal IM_0 cruza a la nueva curva de costos marginales C_1 , en el nivel de producción Q_1 . Por lo tanto, con la privatización y en ausencia de regulación, la mayor eficiencia de la empresa conduce a un aumento en la producción hasta llegar al nivel Q_1 , y a un menor precio, P_1 . Los beneficios para el monopolista, en este caso, provienen del área C . Este es el resultado clásico de un monopolista privado que opera en un ambiente no regulado.

Cuarto caso: monopolio privado regulado. Observe que bajo las condiciones del tercer caso, el monopolista carece de incentivos para elevar la cantidad ofrecida del servicio en el nivel de Q_c , que es el nivel donde la sociedad alcanza el máximo bienestar; esto es, en donde el precio es igual al costo marginal. Ahora bien, si el regulador tiene como objetivos elevar al máximo el bienestar del consumidor y garantizar simultáneamente que el monopolista recupere sus costos, entonces, éste buscaría llevar a la empresa a producir Q_c .

Esta meta la podría alcanzar mediante la imposición de un precio tope exactamente en el nivel de $P_c = C_1$. Si el regulador conociera perfectamente las condiciones de costos del monopolista e impusiera el precio tope igual al nivel del costo promedio C_1 (cero rentas económicas), el equilibrio en la industria implicaría un precio P_c sin rentas económicas para el monopolista - sólo una renta normal- y, que los consumidores obtendrían el servicio en el nivel Q_c (figura 4).

A partir del análisis de los cuatro casos anteriores, puede concluirse que lo ideal sería privatizar al monopolista gubernamental, con el fin de elevar los niveles de eficiencia, y posteriormente imponer una regulación de precios, de tal manera que se produjera un equilibrio como el que se muestra en el caso cuatro, dado que éste es el que reporta un menor precio y una mayor cantidad de unidades para los consumidores del servicio.

Figura 4: Monopolio privado regulado



Si bien, no es sencillo estimar las funciones de oferta y demanda del servicio de telefonía local, en la actualidad, los reguladores tienen a su disposición técnicas y herramientas útiles que pueden permitir obtener información relevante sobre las mismas. Esto implica, por lo tanto, que las autoridades reguladoras tienen posibilidades reales de instrumentar políticas orientadas a procurar la competencia y elevar el bienestar de los consumidores en el mediano y largo plazo.

2.2. Una interpretación a la evolución de la telefonía local en México en la década de 1990

Con base en lo expuesto anteriormente, esta sección presenta una interpretación de los tres hechos que han caracterizado al comportamiento del segmento de telefonía local en México, a raíz de su privatización; es decir, baja penetración, precios elevados del servicio, en relación con los estándares internacionales, y aumentos significativos en los márgenes de utilidad para el monopolista privado.¹⁶ El análisis que se presenta, supone la existencia de un precio tope a la canasta de servicios básicos, que es lo suficientemente elevado como para que **no** permita acotar las decisiones del

¹⁶ El mercado de telefonía local estaba abierto a la competencia. Sin embargo, la existencia de precios con subsidios así como la ausencia de un reglamento que regulara la interconexión entre operadores locales eliminaba los incentivos para la entrada de nuevos participantes.

monopolista local.¹⁷ Es decir, el precio tope no tiene efecto alguno sobre las decisiones de Telmex en el mercado de telefonía local, ya que no afecta los precios individuales de los servicios. La interpretación de la evolución del sector en este periodo se divide en tres etapas. La primera es la previa a la privatización; la segunda corresponde al periodo 1990-1994 y la tercera, al periodo posterior a la crisis económica de 1994-1995.

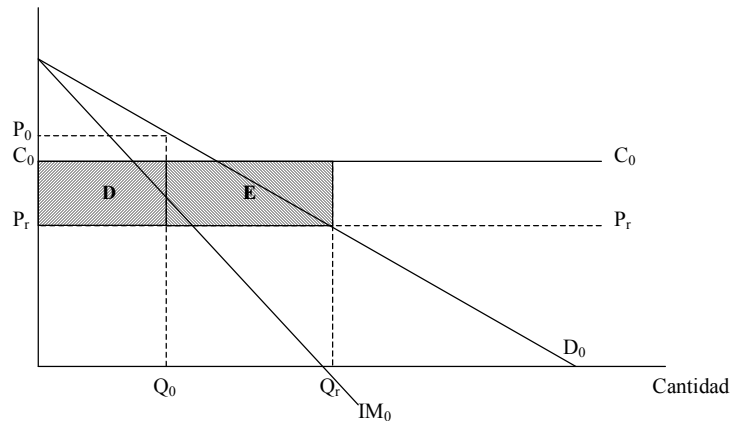
- *Telmex en manos del gobierno.* Durante la década de los 1980, cuando Telmex todavía era una empresa paraestatal, las tarifas de telefonía local - principalmente el servicio residencial- se mantenían artificialmente bajas (vía regulación de tarifas), en relación con el costo de proporcionar el servicio, medida que se traducía en pérdidas para la empresa en este mercado, pero que se justificaban bajo el argumento de proteger la economía de las familias de menores ingresos y promover con ello el servicio universal. El déficit de operación resultante de dicha práctica se subsanaba, a su vez, con la transferencia de una fracción de las rentas que obtenía por la empresa en el mercado de larga distancia. Esto es, existían subsidios cruzados del segmento de larga distancia al local.

De forma paralela a este desarrollo y ante las crecientes necesidades financieras del gobierno federal y la debilidad del mismo para recaudar ingresos, la empresa se vio forzada a transferir una fracción importante de sus rentas para financiar el gasto del gobierno. De esta manera, los recursos que la empresa debería en principio emplear para expandir la red, así como para modernizar y mejorar la calidad del servicio, cada vez fueron menores. En consecuencia, los costos de proveer el servicio local no cayeron, y la demanda no pudo ser satisfecha en el nivel del precio regulado.

La figura 5 muestra la situación del sector en el periodo previo a la privatización de Telmex. De acuerdo con ella, el precio P_r representa el precio tope para el servicio local, el cual determinado por la autoridad reguladora y C_0 representa las condiciones de costo para la empresa cuando ésta se encuentra en manos del gobierno.

¹⁷ Vea la sección 3.1.1, para una discusión sobre el sistema de precios tope que se aplica a los servicios telefónicos en México.

Figura 5: Telmex en el período previo a su privatización



Bajo estas condiciones, el precio que deberían pagar los consumidores sería P_r y la cantidad consumida Q_r . La pérdidas para la empresa, y por lo tanto el monto del subsidio necesario para abastecer la cantidad Q_r , estarían dadas por $Q_r \cdot (C_0 - P_r)$; esto es, el área $D+E$. Ahora bien, si por diversas circunstancias, como pueden ser los requerimientos del gobierno para financiar su propio déficit, la empresa no pudiese contar con los fondos necesarios para abastecer la demanda al precio P_r , sino que sólo transfiriese, digamos, la cantidad D , entonces la cantidad abastecida no sería Q_r , sino una cantidad menor, digamos, Q_0 .

El exceso de demanda resultante por mantener el precio del servicio al nivel P_r -esto es, por debajo del costo de proveer dicho servicio- debería eliminarse de alguna forma. Esto implicaría que el precio "efectivo" que terminarían pagando los consumidores no sería P_r , sino uno más alto. Dado el supuesto de que el precio (nominal) del servicio se encuentra regulado, la forma en que desaparecería tal exceso de demanda sería a través de tardanzas en la instalación y reparación de los servicios, "necesidad" de pagar sobornos para la instalación de una nueva línea, etc. Estas prácticas son las que elevarían el precio "efectivo" para los consumidores. El resultado de mercado, por lo tanto, no sería el precio P_r ni la cantidad Q_r , sino un precio efectivo más alto (digamos P_0) y una menor cantidad (Q_0).

- *Telmex en el periodo 1990-1994.* Con su privatización en 1990 y de acuerdo con lo establecido en la MTCT, Telmex dio inicio al proceso de rebalanceo de tarifas. Con este proceso se buscaba eliminar el subsidio cruzado del segmento de larga distancia al local. Simultáneamente, la empresa puso en marcha un programa de inversión a fin de cumplir con los compromisos establecidos también en dicho título.

Durante los primeros seis años a partir de su privatización, la empresa invirtió más de 12 mil millones de dólares, que sirvieron para digitalizar casi la totalidad de la red; instalar más de 30 mil kilómetros de fibra óptica; mantener un ritmo de crecimiento promedio anual de 12.2 por ciento en el número de líneas en servicio durante el periodo 1990-1994; reducir el tiempo promedio de espera para atender una solicitud de instalación de una nueva línea, de dos años en 1990 a un mes y diez días en 1996; elevar el número de líneas que se reparaban a más tardar al siguiente día hábil, de 45 a 80.4 por ciento entre 1990 y 1998; incrementar el número de llamadas locales en horas pico que llegaban a su destino, de 92 a 98.3 por ciento, para el mismo lapso.

Estos resultados pueden entenderse en términos de la figura 6. En dicha figura, los avances que se mencionan antes pueden interpretarse como mejoras administrativas y tecnológicas que reducen los costos unitarios de ofrecer el servicio de C_0 a C_1 ; en tanto que el rebalanceo de tarifas podemos interpretarlo en términos de un aumento en precios de P_r a P_1 , ya que los reguladores autorizan mayores precios al monopolista.

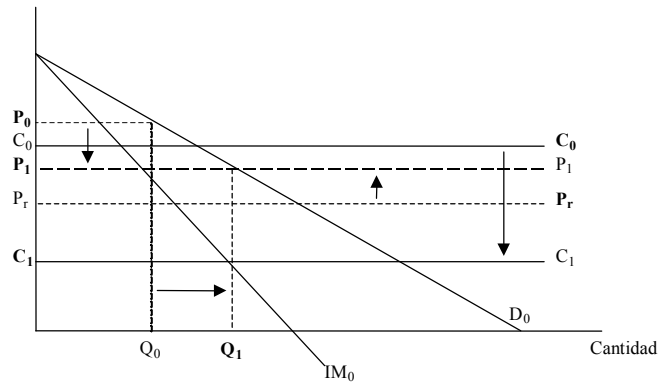
Lo anterior implica una mayor cantidad ofrecida o penetración del servicio de Q_0 a Q_1 y un aumento en el precio que recibe el operador de P_r a P_1 . Observe que la empresa en tales circunstancias, obtiene utilidades por $(P_1 - C_1) * Q_1$.¹⁸

Por su parte, los consumidores se benefician por una reducción en el precio que efectivamente pagan por el servicio, equivalente a la diferencia $P_0 - P_1$; y por una mayor cantidad ofrecida.¹⁹

¹⁸ Esta historia es consistente con los resultados obtenidos por Telmex durante el periodo 1990-1993, donde se aprecia un incremento promedio del 23.8 por ciento en las utilidades netas reales de la empresa (vea gráfica 11).

¹⁹ Aquí se supone una demanda constante; sin embargo, los resultados cualitativos son los mismos a los que se obtendrían con una demanda que se desplaza a la derecha.

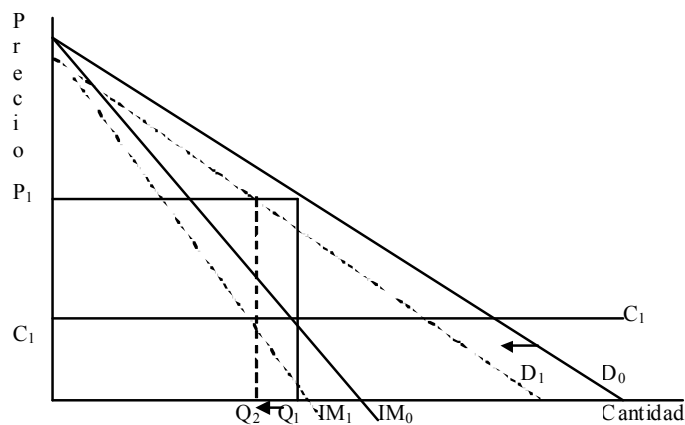
Figura 6: Telmex en el período 1990-1994



- *Telmex ante la crisis.* En el periodo 1994-1995 se presentaron dos hechos que alteraron significativamente el comportamiento de Telmex en el mercado de telefonía local. Por un lado, la crisis de 1994-1995 que llevó a la empresa a suspender el proceso de rebalanceo de tarifas de común acuerdo con el regulador. Por otro lado, en el mismo período llegó a su término la obligación expresada en el título de concesión de la empresa para expandir la red a una tasa anual promedio de 12 por ciento.

La caída en la rentabilidad de los nuevos proyectos, como resultado de la crisis y la conclusión de la obligación de Telmex en materia de expansión de la red, fueron acompañadas por una caída en la inversión en el sector, en el año 1995. De acuerdo con los informes anuales de la propia empresa, mientras que en el periodo 1991-1994 la inversión neta real fue superior a dos mil millones de dólares anuales, para 1995 ésta se redujo a 1,320 millones y para 1996 ésta había caído por debajo de los 690 millones de dólares (vea gráfica 1).

La figura 7 permite entender la citada caída en el ritmo de inversión en el sector. Dicha gráfica indica que en respuesta a la crisis de 1994-1995, la demanda por servicios telefónicos cae de D_0 a D_1 .

Figura 7: La respuesta de Telmex ante la crisis

En este proceso, y bajo la suposición de que la función de costos de la empresa se mantiene sin cambio, el precio que proporciona los mayores beneficios para la empresa monopolista se mantiene alrededor del nivel previo a la caída en la demanda (P_1); aunque la cantidad servida al mercado disminuye (Q_1 a Q_2). Las utilidades de la empresa, por otra parte, se reducen.²⁰ Observe que bajo esta interpretación, la suspensión del proceso de rebalanceo de tarifas no es tanto el producto de la generosidad de la empresa, sino más bien una simple respuesta del monopolista a la caída en la demanda del mercado.

- *Recuperación de la economía y la apertura comercial en el servicio de larga distancia.* Con el rebote de la actividad económica durante 1996, se hubiese esperado una recuperación en la demanda por servicios telefónicos y, por lo tanto, un repunte en el ritmo de expansión de la red. Sin embargo, la evidencia muestra que la densidad telefónica a partir de 1995 mostró apenas un avance marginal, en tanto que el ritmo de la inversión en el sector se contrajo significativamente (gráfica 1 y cuadros A1-A2). ¿Cómo se explica dicho resultado? Esta pregunta se puede responder aludiendo nuevamente a la figura 7 y teniendo presente que a partir de 1995, Telmex ya no tuvo obligación alguna en cuanto a mantener un determinado ritmo de crecimiento de la red local. Puede pensarse que la recuperación de la economía tuvo como efecto desplazar la

²⁰ Note que la contracción en la demanda implica una “mayor disponibilidad” de líneas, dado que éstas no desaparecen cuando a los clientes se les corta el servicio. Esto explicaría el “incremento” en el número reportado por Telmex durante 1996-1998.

demanda de D_1 hasta un nivel cercano a D_0 . En esas condiciones, y al mantener los costos constantes, el efecto de la recuperación económica consiste en que el precio del servicio telefónico no cambie. Una vez que la demanda empieza a desplazarse por encima de D_0 , Telmex encuentra nuevamente rentable incrementar los precios del servicio.

Lo que hasta aquí se ha planteado sugiere un comportamiento de Telmex perfectamente racional -económicamente hablando- y de acuerdo con el cual la empresa fija los precios del servicio de telefonía local que le reditúan la mayor rentabilidad. Estos resultados se obtienen bajo el supuesto de que el marco de regulación vigente le concede un amplio margen para determinar precios, sin salirse del tope establecido para la canasta de servicios básicos.²¹

Otro punto que conviene destacar del análisis que se presenta aquí, es el que la empresa obtiene en todo momento utilidades significativas en el segmento de telefonía local. Este resultado - producto del dominio de Telmex en tal segmento, de la demanda creciente por el servicio y de una regulación laxa en materia de precios- abre la posibilidad de que las rentas obtenidas en este mercado puedan emplearse para ofrecer precios bajos en otros servicios que se ofrecen en la competencia, como los servicios de larga distancia (LD). Esto es, que la empresa pueda realizar subsidios cruzados, de telefonía local a LD. Sobre este punto se hablará con mayor detalle en la siguiente sección.

3. El mercado de larga distancia

Del mercado de telefonía local, ahora se revisarán algunos aspectos de la problemática correspondiente al segmento de larga distancia. Como es sabido, la apertura en este segmento ha resultado sumamente controvertida, ante el número y la variedad de disputas entre los nuevos competidores y el operador dominante. A lo largo de este proceso, los reguladores (SCT y Cofotel) han debido atender quejas sobre pirateo de clientes de LD (slamming); evasión de pagos de interconexión; negación de circuitos; disputas sobre los cargos por puertos, enlaces e interconexión; uso de ingresos de telefonía local por parte de Telmex con el fin de ofrecer tarifas más bajas en larga distancia (subsidios cruzados), etc.

²¹ Vea también la sección 3.1.1. de este trabajo.

A la fecha, algunos problemas han sido atendidos por las autoridades, como son: el pirateo de clientes de LD, la evasión de pagos de interconexión, la prestación irregular de servicios de LD en teléfonos público. Otros, sin embargo, aún persisten. En esta sección, se revisan algunos de los problemas que aún aquejan al mercado de LD en México y se analizan sus implicaciones. Se argumenta que la problemática que caracteriza al sector de LD es producto de la combinación de deficiencias específicas en el diseño mismo de la regulación y de un marco institucional que retarda la toma de decisiones. Problemas específicos en materia, por ejemplo de determinación de los precios de la canasta de servicios básicos y de las tarifas de interconexión, así como la falta de independencia de la entidad reguladora y procedimientos poco transparentes para resolver disputas entre los participantes, son factores que sugieren la *necesidad de una reforma integral del marco legal y regulatorio de las telecomunicaciones* en el país.

3.1. Problemas específicos de la regulación

A raíz de la apertura del mercado de LD en 1997, Telmex vio caer su participación de mercado en 30 puntos porcentuales en manos de los nuevos operadores. Sin embargo, a tres años del inicio de la competencia en este segmento, la empresa ha conseguido recuperar 10 de los 30 puntos inicialmente perdidos. Para los reguladores del sector (Cofetel y SCT), esta recuperación de Telmex puede entenderse en gran medida por el pobre desempeño de las nuevas compañías de LD, las cuales han errado al ofrecer “una reducción acelerada de [sus] tarifas al público, los altos costos con que operan algunas de ellas en un contexto en el cual aún no se deprecia la red instalada, y el crecimiento de [sus] cuentas incobrables.”²² Las empresas más importantes que ingresaron para competir en el mercado de LD, señalaron los reguladores, se enfocaron a captar a los grandes consumidores, a quienes ofrecieron tarifas sensiblemente más bajas que a los pequeños usuarios, además de que entre 1997 y 1998 ofrecieron planes que mantenían congeladas las tarifas hasta finales de 1999. “Esto, necesariamente, les [generó] menores márgenes de operación.”²³

Para los nuevos competidores, por otro lado, el pobre desempeño que les ha caracterizado durante este mismo periodo no ha sido producto de su mayor ineficacia, sino de la existencia de disposiciones legales imprecisas y de procedimientos poco transparentes que han redundado en un ambiente de

²² Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México. Nota para el gabinete económico,” p.12, 11 de mayo.

²³ Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México. Nota para el gabinete económico,” p.12, 11 de mayo.

regulación, incapaz de “prevenir el flagrante abuso anticompetitivo por parte de Telmex.”²⁴

En este debate, quizás algunas de las denuncias de los nuevos operadores sean legítimas, y también quizás algunos de los puntos que destaca la Cofetel y SCT sean válidos. Sin embargo, al margen de los reparos y reniegos de cada una de las partes, la realidad es que el marco que pretende regular al operador dominante de la telefonía pública en México, contiene diversas deficiencias que ponen en riesgo el proceso de competencia y dañan el bienestar de los consumidores. Dos de las deficiencias más severas (y obvias) las encontramos en: (a) el diseño del sistema de precios tope y la canasta de servicios básicos controlados y, (b) en el diseño del esquema de determinación de las tarifas de interconexión. En esta sección se analizan estos dos problemas específicos de la regulación.

3.1.1. La canasta de servicios básicos y el sistema de precios tope

Al privatizarse Telmex en 1990, los reguladores del sector afirmaron que buscarían crear una estructura tarifaria que (i) incentivara a la empresa a expandir de manera eficiente la red pública telefónica; y, (ii) que proveyera las “bases para una sana competencia en la prestación de los servicios”²⁵, de tal forma que a la larga se motivara a Telmex a elevar su productividad y rentabilidad, y a reducir las tarifas para el usuario.

Con estas presuntas metas en mente, las autoridades establecieron un esquema de tarifas consistente en imponer un precio tope a una *canasta de servicios básicos* controlados, conformada por: (i) los cargos por instalación y conexión a la red de líneas terminales, (ii) la renta básica mensual por línea contratada (residencial o comercial), (iii) las tarifas para el servicio local medido, (iv) las tarifas para el servicio de larga distancia nacional y (v) las tarifas de servicio de larga distancia internacional.²⁶

El *tope* de esta canasta se diseñó, a su vez, en la forma de un límite máximo a la tarifa promedio ponderada de la canasta de los servicios básicos controlados. Esto es, se fijó *un tope sobre el precio de la canasta, mas no sobre los precios individuales de los componentes de la misma*, permitiendo así a la empresa determinar libremente dentro de este tope agregado la estructura de sus tarifas.²⁷ La regulación contempló, además, que las tarifas

²⁴ En: “Section 1377 Request for Comments Concerning Compliance with Telecommunications Trade Agreements.” Nota de Daniel Crawford (MCI) a Gloria Blue, Executive Secretary, USTR. Febrero de 2000.

²⁵ Vea Sec. 6.1. de la MTCT, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html.

²⁶ Vea Sec. 6.1. de la MTCT, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html.

²⁷ La empresa debe registrar y publicar estas tarifas ante Cofetel antes de que entren en vigor.

aplicables a cada servicio recuperaran al menos el costo incremental promedio de largo plazo -que se define como la suma de todos los costos en que Telmex debe incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente, y comparables a los de una empresa eficiente-, a fin de que esto funcionara como *un piso a los precios* que cargara Telmex y se *evitaran subsidios cruzados* entre servicios.²⁸ Las tarifas nominales (y el tope a la canasta) se actualizarían de acuerdo con el crecimiento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, previa consulta con la SCT y considerarían ajustes “que redu[jeran] en términos reales el precio de la canasta, reflejando los aumentos en la productividad del sector.”²⁹

La regulación en materia de tarifas contenida en la MTCT, al considerar medidas orientadas a incentivar que la empresa regulada elevara su productividad, reveló en principio una vocación pro competitiva y, por ende, protectora de los intereses del público consumidor. Sin embargo, esta regulación tarifaria contiene una deficiencia importante que interfiere con el logro de los objetivos deseados. Ésta consiste en que el diseño de la canasta de servicios, pensada para facilitar el rebalanceo de tarifas de telefonía local y LD³⁰, no aísla “lo suficiente a las diferentes líneas de negocio (por ejemplo, local y larga distancia) que están sujetas a diferentes presiones competitivas”³¹, lo cual puede prestarse para realizar subsidios cruzados y, por ende, afectar el proceso de competencia.

Lo anterior se presenta porque al no existir topes sobre las tarifas que Telmex puede cargar en cada uno de los distintos segmentos de mercado (esto es, no existen topes individuales a los precios de los servicios básicos), la empresa puede estar obteniendo beneficios extraordinarios (precio por encima de costo marginal) en algunos mercados y emplear parte de estas

²⁸ De acuerdo con la MTCT, “existe un subsidio cruzado cuando una empresa preste un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales promedio de largo plazo, y simultáneamente preste otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo.” Sec. 6.2.

²⁹ En MTCT, Sec. 6.2, http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html. De acuerdo con la MTCT, en el periodo 1991-1996, se estableció un ajuste por productividad de cero “con objeto de mantener constante en términos reales el ingreso total permitido de la canasta de servicios básicos controlados.” A partir de 1997 y hasta el final de 1998, Telmex fue obligada a modificar la estructura de la tarifa de la canasta de servicios básicos, “de tal manera que cada trimestre se redu[jera] 0.74% el ingreso tope obtenido por el total de los servicios de la canasta.” Desde el 1 de enero de 1999, se aplica un sistema de precios tope definiendo el factor de ajuste (que se revisa cada cuatro años) con base en un estudio sobre la estimación de los costos incrementales promedio de los servicios controlados, realizado por expertos calificados.

³⁰ Los monopolios estatales de telecomunicaciones, por lo general, emplean ingresos del mercado de LD nacional e internacional a fin de subsidiar las tarifas locales. El rebalanceo consiste en eliminar dicho subsidio permitiendo el incremento de las tarifas locales.

³¹ OECD (1999): “Regulatory Reform in the Telecommunications Industry: Mexico”, p.22.

rentas para ofrecer tarifas bajas a los consumidores de LD (subsidios cruzados) y, con ello, intentar desplazar a los nuevos operadores.³²

Este esquema de regulación contrasta con los esquemas de otros países de la OECD donde, “como regla general, los servicios en competencia son separados, para propósitos de regulación de tarifas, en diferentes canastas de servicios en los cuales la empresa que ya existe en el mercado es dominante.”³³

Si bien resulta muy complicado mostrar que Telmex haya incurrido o esté incurriendo en esta práctica (sobre todo cuando no se cuenta con un sistema adecuado de contabilidad separada³⁴), *esto no impide concluir que tiene sentido económico quitar a esta empresa la oportunidad de realizarla*. La separación de esta canasta es un problema específico de la regulación que debe ser modificada a la brevedad; a no ser que los reguladores estén dispuestos a seguir tolerando menores niveles de inversión en el sector y comprometiendo los intereses del público consumidor.³⁵

³² Una estrategia “depredadora” del operador dominante (esto es, el sacrificio de rentas en el corto plazo con la expectativa de obtener mayores rentas de largo plazo una vez eliminados sus competidores) tiene sentido sólo si (a) ocasiona suficientes pérdidas a los rivales y los obliga a salir del mercado de manera permanente y (b) que las futuras rentas monopólicas compensen las pérdidas incurridas durante la estrategia depredadora. Esta amenaza es mayor en la medida que los competidores tienen fondos limitados y cuando sus activos no pueden ser comprados y administrados fácilmente por otra compañía en caso de quiebra. Vea Laffont y Tirole (1999), pp. 163 y 178.

³³ En OECD (1999): “Regulatory Reform in the Telecommunications Industry: Mexico”, p. 9. Traducción del autor.

³⁴ En materia de separación contable, la MTCT es muy vaga, pues sólo establece que Telmex está obligada a “proporcionar a La Secretaría la información contable que ésta requiera para asegurarse de que no haya subsidios cruzados entre los servicios y los negocios de sus filiales...Para tal efecto...Telmex deberá mantener registros contables de tal forma que se muestren y expliquen claramente las transacciones que se realicen entre servicios prestados directamente por Telmex, o entre subsidiarias o filiales. Los registros contables...deberán presentar de manera adecuada los costos, incluyendo costos de capital, ingresos, activos, empleados y pasivos atribuibles a cada servicio.” La propuesta de la Cofetel de diciembre de 1998 (producto de la presión de los nuevos operadores) para introducir una metodología más detallada sobre la materia sólo reveló la urgencia de instrumentar dichos cambios. Este esfuerzo, sin embargo, de nada sirvió dado que Telmex se amparó ante tal resolución por lo que la nueva metodología no ha sido instrumentada.

³⁵ Que *la regulación vigente* en materia de precios *no representa* para Telmex *una verdadera restricción* a su capacidad de fijar precios de monopolio y, por lo tanto, le da la oportunidad de contar con ingresos extraordinarios para financiar una estrategia depredadora, lo sugiere implícitamente la misma SCT en el documento “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México” de mayo de 1999, donde reconoce que “el tope establecido a la canasta de servicios controlados que resulta de aplicar el Título para el período 1991 a 1998, en ningún momento fue alcanzado.” Si dicho tope no se alcanzó, fue quizás porque a Telmex no le era atractivo rebasarlo, y no tanto porque a la empresa le preocuparan los consumidores. Esto es consistente con una situación donde la empresa ya privatizada enfrenta un tope muy por encima del precio que le permite optimizar beneficios.

Seguir dando a Telmex la oportunidad “de explotar su monopolio en el servicio local a través de la explotación de precios y la distorsión de competencia en el segmento de larga distancia a través de precios depredatorios subsidiados por ingresos en servicio local representa, sin duda, una pobre política pública.”³⁶

3.1.2. Problemas con la determinación de las tarifas de interconexión

El tema de la interconexión es quizás el más polémico en el mercado de LD. La interconexión, en términos sencillos, consiste en entregar a la red de un operador X el tráfico que se genera en la red de otro operador Y, por lo que proporciona beneficios a los clientes de ambas redes al permitirles comunicarse entre sí. Técnicamente no existen grandes dificultades para realizar una interconexión. Sin embargo, dado que este intercambio de tráfico telefónico no es gratuito, los operadores deben negociar las tarifas que les permitan recuperar los costos de llevarlo a cabo.

Por lo general, las tarifas de interconexión las negocian los operadores de larga distancia con el operador local; aunque en aquellos mercados donde existe más de un operador local, estos, además de negociar con los operadores de LD, deben negociar tarifas de interconexión entre ellos. En el caso mexicano, la discusión sobre interconexión en el mercado de LD ha sido intensa durante los últimos cuatro años. Al respecto, tenemos el historial de diferencias entre las tarifas solicitadas por los nuevos operadores de LD y Telmex, y más recientemente las reacciones suscitadas ante la propuesta de Axtel (operador de telefonía local) de solicitar una tarifa de 5.8 centavos de dólar por punta minuto de interconexión a los operadores de LD.

¿Qué factores dan origen a estas disputas? ¿Y cuáles son las implicaciones para los consumidores? A fin de responder a estas cuestiones, nos concentraremos en las disputas en materia de tarifas de interconexión entre Telmex y los nuevos operadores de larga distancia. Para esto se revisa el marco que rige la determinación de dichas tarifas y se discuten sus implicaciones. La discusión que a continuación se presenta sugiere que en materia de tarifas de interconexión en México, aún existen importantes obstáculos por superar.

La determinación de las tarifas de interconexión

En México, la MTCT establece que Telmex está obligada “a celebrar contratos de interconexión con otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, u operadores de cualquier otro tipo de redes”³⁷; y que

³⁶ Peters (1999), p. 9.

³⁷ Vea MTCT, Cap. 5, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html.

“las condiciones de dichos contratos se negociarán entre Telmex y los operadores.”³⁸ La MTCT también prevé que si “después de un periodo que parezca razonable a La Secretaría, Telmex y el operador no hubieren llegado a un acuerdo de interconexión a solicitud de cualquiera de las partes, La Secretaría determinará los términos de las condiciones que no hubiesen podido ser convenidas entre Telmex y el operador.”³⁹

Por su parte, el artículo 42 de la LFT de 1995 establece que los “concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.”

El marco para la determinación del precio de este insumo esencial, en principio, suena aceptable, puesto que da preferencia a las negociaciones entre particulares. En la práctica, sin embargo, las probabilidades de que los particulares lleguen a un acuerdo bajo este marco son muy bajas.

La razón es sencilla. Al ser Telmex monopolista de la red local pero con intereses en LD, tiene incentivos para solicitar tarifas de interconexión que le reditúen la mayor rentabilidad, mismas que no necesariamente coincidirán con las que solicitarían los nuevos operadores de LD, quienes a su vez tienen incentivos para solicitar las tarifas de interconexión más bajas posibles.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en la MTCT, la intervención de los reguladores para determinar dichas tarifas siempre ha sido necesaria. Su primera intervención se dio en 1995, cuando determinó fijar una tarifa de interconexión de 3.15 centavos de USD, por punta minuto (que habría de actualizarse en conformidad con la inflación), tarifa inferior a la solicitada por Telmex, que era de 9 centavos de USD, pero superior a la demandada de los que entonces eran potenciales nuevos competidores, quienes proponían tarifas cercanas a 1 centavo de USD. El regulador en esa oportunidad estableció también que los nuevos operadores pagaran a Telmex un sobrecargo de 58 por ciento en la terminación de tráfico de larga distancia,

³⁸Vea MTCT, Cap. 5, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html.

³⁹Vea MTCT, Cap.5, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/C5_Interc.html. La MTCT no especifica, sin embargo, el procedimiento que deberá seguir la SCT para determinar dicha tarifa, ni las obligaciones de la secretaria para dar a conocer el procedimiento seguido para determinarla. Estos puntos se abordarán más adelante.

por lo que el cargo total por interconexión se incrementó hasta 5.7 centavos de USD, por punta minuto de interconexión.⁴⁰

Su segunda intervención se registró en 1998. En esa ocasión, el regulador autorizó para el periodo 1999-2000 una tarifa base de 2.6 centavos de USD, cantidad 54 por ciento inferior a la establecida para el periodo 1997-1998, la que resultó en -gran medida- por la eliminación del sobrecargo de 58 por ciento.

La tercera intervención del regulador se dará este año, una vez que el 31 de julio finalizó el plazo para que Telmex y los nuevos operadores acordaran las tarifas de interconexión que prevalecerán para los siguientes dos años. ¿Cómo puede evaluarse el papel del regulador en este proceso de determinación de las tarifas de interconexión?

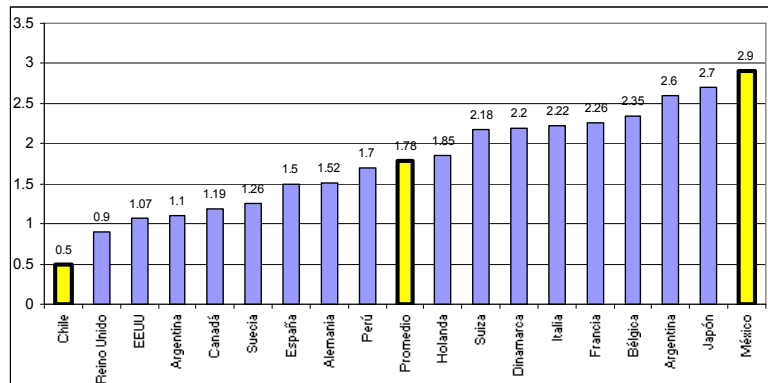
Si bien es cierto que la tarifa de interconexión se ha reducido significativamente entre 1997 y 2000, esta caída *no ha sido suficiente para alinear* las tarifas de interconexión en México con las observadas en el nivel internacional.

La gráfica 12 muestra, por ejemplo, que la tarifa de interconexión de 2.9 centavos de USD por punta minuto en marzo de 2000, en México, y que actualmente es cercana a los 3.34 centavos de USD debido a la actualización por inflación, es la más alta del grupo de los países presentados y supera, en casi 200 por ciento, a las tarifas cobradas, en Reino Unido, Estados Unidos, Argentina, y Canadá entre otros.⁴¹ ¿Cómo se explica esta situación?

⁴⁰ Para una explicación sobre el motivo de la imposición de dicho sobrecargo, vea Cofetel y SCT (1999): "Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México." pp. 9-10. Mayo.

⁴¹ Se entiende por punta minuto el número de conexiones entre la red de larga distancia y la red local para llevar a cabo una llamada de un minuto. "Las llamadas de larga distancia nacional tienen dos puntas-minuto por minuto de conversación dado que las dos conexiones -salida y destino- caen dentro del territorio nacional. Las llamadas de larga distancia internacional sólo tienen una punta-minuto por minuto de conversación, pues el destino de la llamada está fuera del territorio nacional y sólo se toma en cuenta -para efectos de tarifas- la punta de salida." En http://www.cofetel.gob.mx/html/la_era/art/cargos.html.

Gráfica 12: Tarifas de interconexión
(Centavos de USD por punta minuto)*



*Nota: a) La tarifa para Chile se conforma de un promedio aritmético de las tarifas de horario normal (4.026 pesos chilenos) y horario reducido (0.672). En *Sección 1.2.5., p. 11, Decreto No. 187*, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago, 4 de mayo de 1999. Se empleó un tipo de cambio de 467.09 pesos chilenos por dólar americano al 30 de junio de 1998 de acuerdo con dicho documento. b) Para Estados Unidos, la tarifa de interconexión se calculó como un promedio aritmético de origenación (0.32 centavos de dólar) y terminación (0.10 centavos de dólar), incluyendo los elementos de conmutación sensibles al tráfico (0.86 centavos de dólar aplicados tanto en la origenación como en la terminación) vigentes el 30 de junio de 2000. Cuadro 1.2, pp. 1-4, *Trends in Telephone Service*, FCC, March 2000. De acuerdo con la FCC, a partir del 1 de julio, el costo por minuto de conversación será de alrededor de 2 centavos de dólar. Todavía no se cuenta con la información desagregada, pero con base en la información vigente se estima que el costo de interconexión será de 0.75 centavos de dólar por punta minuto. c) La tarifa para Argentina es con base en información de Morgan Stanley Dean Witter, Telecom Argentina, 13 de junio de 2000. d) La tarifa para Canadá se tomó del cuadro B3.1, pg. 62, Quarterly Update October 1999, Ovum Interconnect, 1999. Se empleó un tipo de cambio promedio de 1.5068 dólares canadienses por USD para octubre de 1999 e) La tarifa para Perú es la aprobada por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el 11 de junio de 2000. f) Para México (Telmex), la tarifa de interconexión es la correspondiente a la actualización del 31 de marzo de 2000 con base en la metodología establecida en la Resolución del 26 de abril de 1996 y utilizando el tipo de cambio para obligaciones del 31 de marzo de 2000. (Note que la tarifa en México no incluye ni cargos por llamadas no concluidas ni cargos por puertos de interconexión. g) Las tarifas de interconexión para los países de la OECD corresponden a marzo de 2000, las cuales incluyen cargos por llamadas no concluidas y por puertos de interconexión. En *Interconnection Tariffs in Member States* (1st March 2000), European Commission, Information Society Directorate General, Brussels, 20 March 2000. El tipo de cambio empleado para hacer la conversión fue de 1.03 euros por dólar al 1 de marzo de 2000.

No existe una respuesta sencilla a la pregunta planteada arriba, aunque es evidente que la regulación, al permitir que las tarifas de interconexión estén indexadas a la inflación pero sin contemplar ajustes a la baja por incrementos en productividad, es parte del problema.⁴² Esta disposición evita que las reducciones en los costos resultantes, por ejemplo, de avances tecnológicos se transfieran a los demandantes de dicho servicio, que en este caso son los nuevos operadores de LD que deben conectarse a la red local de Telmex.⁴³ Tal situación se traduce en menores márgenes de rentabilidad y menores incentivos para invertir para los nuevos operadores y, por ende, menores beneficios para los consumidores en el mediano y largo plazo.⁴⁴

Otro factor que contribuye a que las tarifas de interconexión en México sean elevadas en relación con los estándares internacionales, tiene que ver con la decisión de la Cofetel de emplear dicha tarifa para contribuir a la provisión del servicio local residencial. La Comisión reconoce -correctamente- que la tarifa de interconexión en México “es claramente superior al costo en que incurre Telmex en la prestación del servicio de interconexión, mismo que se estima de alrededor de un centavo de dólar. Sin embargo, la tarifa al público del servicio local residencial es aún insuficiente para recuperar costos, por lo que se estimó necesario mantener un elemento de contribución a la recuperación de los mismos.”⁴⁵

Los reguladores justifican esta fórmula de contribución señalando que si bien no es la más eficiente y transparente, ésta es la que “ha sido utilizada en muchos otros países ante la ausencia de mecanismos alternativos de contribución a la red local. No hacerlo, implicaría un incremento adicional del servicio básico residencial cuando existe evidencia de que los recientes ajustes han alcanzado la capacidad de pago de los consumidores: las cientos de miles de desconexiones en 1997 y 1998, y el hecho de que casi la mitad de las líneas residenciales restringen el uso del teléfono al número de

⁴² Vea Telmex: “Form 20-F for the fiscal year ended December 31 1998”, p. 10; y Cofetel (1998): Boletín 71/98 sobre “Se anuncian medidas para fortalecer la competencia en telefonía local y larga distancia”, p.2, en http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/Boletin98/dic/bol71_1dic.html.

⁴³ Resulta contradictorio que en el diseño del sistema de precios tope para regular la canasta de servicios básicos controlados sí se haya considerado un ajuste por productividad. La CFCE apunta que es recomendable que se realice dicho ajuste a fin de “llevar dicha tarifa a la brevedad posible, al nivel del costo de proveer el servicio.” En: Sánchez Ugarte (1999): Ponencia 3. “Lecciones para México.” *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. CIDE. 2000.

⁴⁴ De acuerdo con información de Alestra, los costos por interconexión de los nuevos operadores representan alrededor del 75 por ciento de sus costos de proveer el servicio. Vea R. Zubirán (1999): “La Apertura a la Competencia en la Industria de las Telecomunicaciones de México”, *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. CIDE. 2000.

⁴⁵ En Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México”, pp. 17-18. Mayo.

llamadas incluidas en la renta básica, que en el caso de México, como se ha indicado, es una de las más bajas del mundo.”⁴⁶

Vale la pena hacer dos comentarios en torno a los puntos expresados por la Cofetel. En primer lugar, es difícil aceptar como válido el argumento de “ausencia de mecanismos alternativos de contribución a la red local”. Para ello pudo haberse creado un fondo al cual contribuyeran todas las empresas participantes bajo reglas claras y transparentes. Esto evitaría distorsiones innecesarias en el mercado de LD y no pondría a los nuevos operadores en desventaja. Y en segundo término, aún si se tomara como válido el argumento de que no existen “mecanismos alternativos para contribuir a la red local”, el haber mantenido este cargo no se justifica por la sencilla razón de que Telmex misma ha reconocido que el rebalanceo de tarifas concluyó “posiblemente desde finales de 1997”⁴⁷.

Lo anterior implica que la operación de la red local (residencial y comercial) ya era rentable desde esas fechas y no había necesidad de mantener dicho cargo.

Pero, quizás más lamentable que los problemas arriba señalados es el hecho de que en el diseño de la regulación para determinar las tarifas de interconexión en México, sus diseñadores hayan supuesto que los operadores llegarían sin dificultad a determinar dichas tarifas y que por lo tanto, hayan omitido especificar los pasos y criterios que el regulador debería seguir en caso de que su intervención fuese requerida.

Esta omisión, además de minar la transparencia en el actuar del regulador (pues a éste no se le obliga a revelar cómo llega a sus decisiones), va en contra de lo que la experiencia internacional sugiere en cuanto a la participación del regulador en los procesos de negociación de tarifas de interconexión.

A nadie debe sorprender, por lo tanto, que sus intervenciones hayan sido cuestionadas en todo momento, tanto por el operador dominante como por los nuevos operadores. La falta de transparencia en sus decisiones es, sin duda, un problema que atenta contra la permanencia de los nuevos operadores, desalienta nuevas inversiones en el sector y pone en riesgo el bienestar de largo plazo de los consumidores.

⁴⁶ En Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México”, p. 17, Mayo.

⁴⁷ Vea Telmex: “Form F-20 for the fiscal year ended December 31, 1997”, p.17.

3.2. Los Reguladores y el Marco de Regulación

Los problemas con la definición de la canasta de servicios básicos así como con las tarifas de interconexión son conocidos por los reguladores.⁴⁸ Esto es, a los reguladores no se les puede acusar de desconocer la problemática del sector. Sin embargo, si éste es el caso, ¿por qué estos expertos resultan poco capaces o bien han actuado con lentitud para corregir fallas que son obvias?

La discusión que se presenta a continuación sugiere que no existe una respuesta sencilla a esa pregunta. A la captura regulatoria, así como al interés por parte de las autoridades de mantener la calma en los mercados financieros se les señala como factores que pudiesen explicar dicha lentitud o incapacidad para resolver problemas evidentes.

Sin embargo, se argumenta también que antes que por la captura regulatoria y/o por la preocupación del Gobierno Federal en mantener la estabilidad financiera, el pobre desempeño del sector de la telefonía pública en México se explica por la existencia de un marco legal impreciso y poco transparente, así como por la falta de un regulador con verdadera independencia para tomar decisiones.

Esto implica que *son las deficiencias y omisiones en los marcos legal y regulatorio* las que propician que el operador dominante pueda expropiar rentas de los competidores y capturar al regulador, además de que se mantiene abierta la puerta para que las autoridades obstaculicen el desarrollo del sector, al perseguir otras metas económicas como la procuración por la estabilidad en los mercados financieros.

3.2.1. Lentitud de los reguladores: ¿evidencia de captura regulatoria?

La pregunta que se ha planteado para esta sección es, ¿por qué los reguladores no han actuado con la prestancia requerida para atender problemas que resultan obvios? Un primer elemento de respuesta a esta pregunta es que en México quizás estemos viviendo un episodio de “captura regulatoria”, esto es, que estemos experimentado una situación donde las acciones de los reguladores han tendido “a favorecer los intereses del regulado en lugar de apoyar los intereses de los consumidores o los entrantes potenciales a la industria.”⁴⁹ ¿Hay elementos para sospechar que éste sea el caso?

⁴⁸ Vea Cofetel y SCT: “Apertura a la competencia del servicio telefónico en México”, p.28, Mayo.

⁴⁹ Armstrong, Cowan y Vickers (1994), p. 91. De acuerdo con estos expertos, la captura regulatoria implica que “los reguladores podrían utilizar cualquier discreción a su disposición

Ciertamente, es imposible demostrar la existencia de captura regulatoria; sólo sugerirlo, con toda seguridad acarrearía las reacciones inmediatas y enérgicas por parte de los reguladores, sobre todo cuando éstos tienen a favor el hecho de que sus acciones han propiciado cambios importantes, en materia de evasión de pagos de interconexión, pirateo de clientes, etc. Sin embargo, y a pesar de tales medidas, debe reconocerse también que las *lentas intervenciones del regulador* para limitar el poder de mercado de Telmex *motivan la sospecha de una posible captura regulatoria*.

Esta lentitud queda de manifiesto, según puede observarse en la siguiente cronología: el 11 de diciembre de 1997, la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) indica que inicia un procedimiento para determinar si Telmex tiene poder sustancial en los mercados relevantes de servicios de i) telefonía básica local; ii) acceso; iii) larga distancia nacional; iv) transporte interurbano (reventa) y, v) larga distancia internacional.

En febrero de 1998 la Comisión ratifica la declaratoria sobre poder sustancial de Telmex en los mercados relevantes de los servicios arriba señalados. Esta decisión sería posteriormente confirmada en la resolución al recurso de reconsideración interpuesto por Telmex, por lo que “desde julio de 1998 se determinaron las bases legales necesarias previstas en el artículo 63 de la LFT para que la autoridad reguladora impusiera obligaciones específicas a Telmex en tarifas, calidad de servicio e información dado su poder de mercado.”⁵⁰

En respuesta a esta declaratoria, y conforme con lo establecido en el artículo 63 de la LFT⁵¹, la Cofetel anuncia en diciembre de 1998 lo siguiente: “En breve, iniciarán nuevos procedimientos para regular a Telmex, previa audiencia concedida a la empresa, en su carácter de operador dominante en el mercado telefónico local, a efecto de evitar prácticas que inhiban la sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de

para favorecer a aquel grupo que pudiera ejercer la mayor presión en la toma de sus decisiones. Además del típico soborno, las empresas reguladas pueden y de hecho ofrecen posiciones lucrativas dentro de la empresa a ex-reguladores. De tal forma que siempre hay peligro de que existan contratos implícitos de algún tipo entre los reguladores y las empresas reguladas que establezcan que un régimen regulatorio generoso hoy, será recompensado generosamente una vez que los primeros dejen de ser servidores públicos.” La posibilidad de esta captura se acrecienta en la medida que los regulados deban entrevistarse con cierta frecuencia con los reguladores. Esto último porque los regulados, quienes por lo general constituyen un grupo pequeño y homogéneo, tienen mayor facilidad para integrar grupos de cabildeo más coherentes y mejor organizados que los consumidores. Vea también Laffont y Tirole (2000), pp. 56-57.

⁵⁰ En “Informe de Competencia Económica 1998. México.”, Cofetel, p.79.

⁵¹ El Artículo 63 de la LFT señala que: “La Secretaría (SCT) estará facultada para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.”

telecomunicaciones... Todo lo anterior deberá ser desahogado, en las próximas semanas, siguiendo el procedimiento para dar vista a Telmex de los resolutivos correspondientes.⁵²

Estas “próximas semanas”, sin embargo, se convirtieron en meses. Así, en mayo de 1999, la SCT presentó un nuevo documento donde volvía a señalar que: “Para 1999, la Secretaría y Cofetel adoptarán, con la participación formal de la industria, importantes medidas complementarias, dentro de las que destacan: emitir la regulación adicional a la que se sujetará Telmex en su carácter de operador con poder sustancial en el mercado relevante.

Entre los aspectos más importantes que habrá de contener la nueva regulación adicional para Telmex destacan los siguientes:

- a) Definición de la canasta local: excluir los servicios de LD de la canasta de servicios controlados.
- b) Tarifa de interconexión: aplicar a éstas y a los puertos para la misma, el factor de productividad (4.5) real que se aplica a los servicios controlados.
- c) Pisos para servicios de LD: éstos deben recuperar, al menos, los costos asociados a la prestación del servicio, incluido el costo de capital
- d) Restricciones de precios para servicios locales: continuar aplicando topes de ingresos a la telefonía local, con base en el factor de productividad real (4.5) y limitando el precio máximo del servicio residencial, a los costos incurridos más un margen razonable de utilidad...”⁵³

No fue sino hasta el 27 de marzo del año en curso, esto es, casi dos años después de la confirmación de la declaratoria de la CFCE, que la Cofetel finalmente anunció que iniciaba el procedimiento.⁵⁴ Esta evidente lentitud para actuar es lo que da motivos para pensar en una posible captura regulatoria. Sin embargo, antes de proponer que la captura regulatoria pueda ser la única responsable de esta lentitud para tomar medidas necesarias, conviene analizar otras posibilidades.

⁵² Vea Cofetel: “Se anuncian medidas para fortalecer la competencia en telefonía local y de larga distancia”. Diciembre 1 de 1998. En http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/Boletin_98/dic/bol71_1dic.html.

⁵³ Vea Cofetel y SCT: “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México.” pp. 28-29, 11 de mayo de 1999.

⁵⁴ Vea Cofetel : “Se inicia el procedimiento para establecer a Telmex obligaciones específicas en su carácter de concesionario con poder sustancial en diversos mercados relevantes.” Marzo 27 de 2000. En http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/Boletin_2000/mar2000/bol1_mar.html.

3.2.2. Telmex y la conexión con el mercado de valores

Otra posible explicación, en torno a la falta de acciones que promuevan la competencia en el sector de las telecomunicaciones, es la que está asociada con la importancia de Telmex en el mercado de valores (alrededor del 40%) en México. Al respecto, la hipótesis de que los reguladores no han actuado en los últimos años con la energía necesaria en contra de Telmex, por temor a que esto pudiese repercutir negativamente en el valor de mercado de la empresa y, por ende, en el mercado de valores de México, no suena descabellada. De hecho, en el pasado reciente, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, manifestó una clara posición que apoyaría esta línea de argumentación.

En particular, en entrevista concedida al periódico Reforma de fecha 23 de octubre de 1997, el Secretario Ruiz Sacristán, en respuesta al planteamiento de que si aplicaría a Telmex lo dispuesto en la Ley de Telecomunicaciones si la empresa fuese declarada dominante en diversos mercados por la CFCE⁵⁵, manifestó que: “Para tomar una decisión a este respecto ha[bía] que ser muy cuidadosos de no impactar negativamente el mercado bursátil...; la Comisión Federal de Competencia tiene una opinión al respecto, pero imponer regulaciones a Telmex debe hacerse con mucho cuidado.”

Tal declaración reveló, sin duda, una preferencia de las autoridades a mantener el *status quo* en el sector. Y es que dicha estrategia tenía sentido para las autoridades.

En particular, en momentos en que la economía se encontraba saliendo de la crisis de 1995, éstas debían procurar la creación de un ambiente propicio para las inversiones. Para esto, el comportamiento del mercado de valores mexicano era esencial y en dicho mercado, Telmex fue un jugador clave. Así las cosas, podemos conjeturar que si se dejaba en paz a Telmex y esta empresa reportaba buenos dividendos, a la Bolsa también le iría bien, lo cual redundaría en mayores niveles de confianza en la economía mexicana y, por tanto, en mayores niveles de inversión y una más sólida recuperación económica. En cambio, si se hubiese optado por atacar con toda fuerza el poder monopólico de Telmex, muy probablemente el valor accionario de la empresa, y por ende el mercado de valores mexicano, habría sufrido una caída importante.⁵⁶ Esto hubiese generado expectativas negativas en torno a

⁵⁵ En esos momentos la CFCE se encontraba deliberando en torno al posible dominio de Telmex en diversos mercados.

⁵⁶ Recuerde también que durante el periodo 1997-1999, un número importante de economías emergentes experimentaron crisis financieras (Tailandia, Malasia, Corea, Brasil, etc.). Este ambiente externo enrarecido obligaba aún más a las autoridades a hacer lo posible por mantener la estabilidad y confianza en el mercado bursátil mexicano.

la economía mexicana y, por lo tanto, hubiera podido llevar a una contracción en la inversión y habría frenado la recuperación de la economía.⁵⁷

El argumento de que a las autoridades les resultaba conveniente mantener el marco de regulación en el sector de las telecomunicaciones sin cambios, a fin de evitar la inestabilidad financiera y macroeconómica, debe verse sin embargo como una *explicación complementaria y no como una alternativa* ante el argumento de captura regulatoria.

3.3. Carencia de un marco legal y de regulación adecuados

Aun si aceptáramos que los argumentos en pro de la captura regulatoria y del interés del gobierno por mantener la estabilidad financiera tienen mucho que ver con el pobre desempeño del sector, pensar que ellos son los responsables directos de la problemática equivaldría a “poner la carreta adelante de los bueyes.” Y es que para que se dé una situación de captura regulatoria o una donde las autoridades tomen decisiones que se antepongan al objetivo exclusivo de desarrollar el sector, deben existir primero condiciones que propicien a unas u otras.

Pero, ¿cuáles son estas condiciones? ¿Las encontramos en México? ¿Qué factores propiciarían que las autoridades en México antepusieran otros intereses a la meta exclusiva de desarrollar al sector?

La posibilidad de que autoridades ajenas al sector puedan o no afectar el desarrollo de las telecomunicaciones, en busca de alcanzar otros objetivos, depende tanto del diseño de la regulación como de la independencia de los reguladores. Cuando se cuenta con un marco regulatorio con procedimientos claros, precisos y bien definidos, así como con un regulador verdaderamente independiente, las probabilidades de que otros objetivos puedan anteponerse al desarrollo del sector, se reducen.

En nuestro país, sin embargo, diversas situaciones han impedido el establecimiento de estas condiciones. La principal, quizás, es que el proceso mismo de cambio estructural del sector, que inició con la privatización de Telmex, adoptó un esquema contrario al que sería recomendable. Para funcionarios de la CFCE, por ejemplo, la privatización de Telmex se dio en un esquema tendiente “a favorecer más los objetivos presupuestales del

⁵⁷ Para apoyar esta afirmación sólo bastaría recordar cómo la caída de 9.6 por ciento en las acciones de Telmex del pasado 19 de julio de 2000, acarrió una caída de 4.9 por ciento en el Índice de Precios y Cotizaciones.

gobierno federal y sólo en menor medida los principios de competencia efectiva.”⁵⁸

Fue así que la venta de la empresa se registró en un entorno en el cual aún no se “contemplaba en la Agenda de Gobierno la creación de un marco normativo de competencia ni de una autoridad encargada de su aplicación. Así tampoco, se llevó a cabo el diseño e implementación (sic) de un marco legal como el que hoy constituye la Ley Federal de Telecomunicaciones, además de la falta de un organismo específico para la regulación de la actividad.”⁵⁹

La única estructura para regular a la empresa, una vez privatizada, fue el Título de Concesión y en éste, desafortunadamente, se omitieron disposiciones o procedimientos regulatorios bien definidos en áreas esenciales. Un ejemplo en este sentido lo observamos en el procedimiento para determinar las tarifas de interconexión, donde se dejó un gran hueco al no haberse establecido criterios y procedimientos específicos y transparentes que el regulador debería adoptar, en caso de que los operadores no pudieran acordar los niveles de dichas tarifas.⁶⁰

El haber procedido con la privatización de Telmex antes de establecer un marco legal adecuado, también ha propiciado una situación donde los intentos del regulador por introducir disposiciones pro competitivas -por ejemplo, el correspondiente a la contabilidad separada- son detenidos con amparos judiciales promovidos por la empresa.⁶¹

El argumento frecuentemente empleado por Telmex para obtener amparos que detienen o retardan la aplicación de disposiciones que pudiesen menguar su poder monopólico, es que está cumpliendo con lo señalado en la MTCT.

⁵⁸ Vea, Rebeca Escobar, “Comentarios”, en *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. CIDE. 2000.

⁵⁹ Vea, Rebeca Escobar, “Comentarios”, en *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. CIDE. 2000. Los amparos, conviene señalar, también han sido utilizados frecuentemente por los nuevos operadores. Para los reguladores, tanto Telmex como los nuevos operadores han “recurrido a esa instancia de revisión con el único propósito de diferir la efectividad de una decisión oficial, y generar con ello ahorros importantes en la operación de los negocios.” En Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México”, p.12, mayo.

⁶⁰ Vea Sánchez Ugarte, Ponencia # 3: “Lecciones para México”, *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. CIDE. 2000.

⁶¹ De hecho, el regulador del sector ha reconocido que poco a poco “comenzó a hacerse común el recurrir a los tribunales federales para la solución de las controversias o diferencias, en lugar de privilegiar la negociación y el diálogo.” En Cofetel y SCT (1999): “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México”, p.12, mayo.

Más todavía, para evitar que se le modifiquen sus prerrogativas, la empresa se apoya en el hecho de que la misma LFT establece, en su Artículo Quinto Transitorio que: “Las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se respetarán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos, hasta su término.” Esta situación constituye, sin duda, uno de los mayores obstáculos para quienes han intentado o intentan modificar las condiciones de competencia en el mercado de LD en México.

4. Comentarios finales

La privatización de Telmex (1990), así como la creación de la LFT (1995), la creación de la Cofetel (1996) y la apertura del mercado de LD, vaticinaban un ambiente de competencia que traería consigo importantes beneficios para los consumidores. De hecho, durante los primeros cinco años de la privatización de Telmex, se observaron avances significativos en materia de precios, penetración y calidad de los servicios.

A partir de 1995, sin embargo, el progreso del sector se detuvo de manera abrupta. En un principio, el estancamiento observado podría atribuirse a la crisis económica de 1994-1995, producto de una contracción en la demanda de los servicios. Sin embargo, el comportamiento del sector durante el periodo de 1996-1999, que se caracterizó por un incremento marginal en la penetración telefónica así como por precios elevados de los servicios, en relación con los estándares internacionales, difícilmente podría seguirse atribuyendo a los efectos de dicha crisis.

Más bien, factores de índole regulatoria parecen haber jugado un papel preponderante en el evidente estancamiento del sector durante los últimos cinco años. Algunos de estos factores podemos catalogarlos como específicos, esto es, derivados de problemas en el diseño mismo de la regulación contenida en el Título de Concesión de Telmex; por ejemplo, un sistema de precios tope que no elimina la posibilidad de subsidios cruzados o bien la disposición de permitir que las tarifas de interconexión se incrementen conforme con la inflación, sin considerar ajustes por productividad. Otros, por el contrario, obedecen al hecho de no haber especificado los procedimientos o criterios en los que los reguladores deberían basarse para tomar diversas decisiones -sobre todo en materia de tarifas de interconexión-, así como por no haber diseñado e instrumentado previamente un marco legal adecuado a la privatización de la empresa.

Lo anterior implicaría la necesidad de una reforma integral en el sector. En esta reforma necesariamente debería contemplarse la derogación del Artículo Quinto Transitorio de la Ley Federal del Trabajo (vea sección 4.3), y

recurrirse al capítulo 8, fracción 8.1, de la MTCT, que establece que la concesión “será revisable por acuerdo de las partes cuando fuere necesario.”

Los cambios en la Ley Federal del Trabajo debieran empezar por dotar de mayor independencia a la Cofetel, dado que ésta en la actualidad sólo tiene capacidad para proponer, opinar, coordinar, administrar, registrar, vigilar, etc., pero no para tomar decisiones.⁶² La toma de decisiones está en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la que a su vez depende del Ejecutivo. También, debería evitarse que sus Comisionados encargados de deliberar y decidir asuntos, (actualmente designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes⁶³) estén expuestos a los vaivenes políticos, para lo cual convendría otorgarles permanencia inter-sexenal.

Conviene apuntar que estas deficiencias las reconoce el actual Presidente de la Cofetel, Jorge Nicolín, quien señala que si bien la Cofetel “es una entidad autónoma, fortalecer su independencia es crucial. Existen al menos tres conceptos en los cuales debería prevalecer independencia: la separación de las funciones regulatorias de las operativas, libertad de presiones políticas directas y procedimientos justos y transparentes.”⁶⁴

Además, debería asignársele a esta comisión la responsabilidad de otorgar y revocar concesiones, autoridad que todavía recae en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.⁶⁵ Del mismo modo, será indispensable precisar procedimientos y contemplar mayores sanciones a las actualmente establecidas. Si bien lo ideal es que con el paso del tiempo el marco legal se concentre simplemente en arbitrar o vigilar el proceso de competencia, la presente situación del mercado de telefonía en México, aún exige intervenciones o procedimientos legales más específicos, precisos y transparentes.

En cuanto al Título de Concesión de Telmex, será necesario revisar el diseño de la canasta de servicios básicos y el marco para la determinación de las tarifas de interconexión. También quedan pendientes reformas en otros ámbitos, pero que por conveniencia no se trataron en este trabajo.

⁶² Vea Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en: http://www.cofetel.gob/html/9_publica/5_reglamento/reglaint1.html

⁶³ Vea Art. Tercero del Decreto de Creación de la CFT, en http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/1_decreto/decreto.html.

⁶⁴ Jorge Nicolín (1999): “Opening the Telecommunications Market: The Mexican Experience” *,Connect World Latin America*. 4o. Trimestre (traducción del autor). También disponible en http://www.cft.gob.mx/html/1_cft/7_dis/disc_nic/art_280400_2.html.

⁶⁵ Recuerde el amparo solicitado por Telmex ante el intento de Cofetel de introducir una nueva metodología para llevar a cabo la contabilidad separada.

Entre ellas, destacan las concernientes a la implantación de una nueva metodología para la separación contable ⁶⁶, la creación de un fondo para promover el servicio universal, la revisión al sistema de retornos proporcionales para el tráfico internacional, la posible eliminación de requisitos de registro y publicación de tarifas para los operadores no dominantes, entre otras.

De no tratarse con mayor detenimiento estos asuntos, difícilmente podrán crearse las condiciones necesarias para garantizar un ambiente de competencia que redunde en un mayor bienestar para los consumidores.

Esperemos que la nueva legislatura asuma el reto que representa el sector de las telecomunicaciones y le dedique el tiempo y los recursos para promover con rapidez y eficacia los cambios necesarios. Es lamentable que a diez años de la privatización de Telmex, en México aún sigamos arrastrando tarifas telefónicas elevadas así como niveles de penetración telefónica bajos, en relación con los estándares internacionales.

Pero quizás, lo más deplorable es que siendo las deficiencias tan obvias y existiendo los medios para hacer los cambios, muy poco o nada se haya hecho para corregirlas. Las reformas al sector llevan ya cuatro años de retraso.

⁶⁶ Vea nota de pie 34.

APÉNDICE

Cuadro A1
Inversión en el sector telecomunicaciones en el Área de la OECD,
1988-1997 (Varias Unidades)

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997
Alemania	42.01	45.36	40.96	24.45	33.74	27.39
Australia	36.41	26.82	22.23	25.31	29.44	29.27
Austria	40.34	40.1	40.56	37.1	18.89	26.78
Bélgica	24.99	28.15	23.88	20.72	24.59	12.66
Canadá	27.12	30.33	26.41	21.7	22.51	23.5
Corea	56.03	57.66	44.05	41.13	39.15	33.51
Dinamarca	27.72	20.81	14.29	12.77	22.01	14.51
España	45.52	65.44	36.36	33.38	32.96	26.39
Estados Unidos	16.86	16.33	16.05	19.43	20.06	21.12
Finlandia	33.81	32.81	28.01	18.86	32.1	27.12
Francia	31.61	27.23	25.8	22.95	19.5	22.43
Grecia	20.46	33.39	45.6	24.1	23.61	25.62
Holanda	21.78	28.57	23.66	19.3	16.99	18.83
Hungría	66.47	70.84	61.28	45.25	61.59	51.69
Irlanda	24	21.02	17.23	16.36	24.06	27.56
Islandia	18.15	16.51	27.29	22.91	17.16	18.88
Italia	39.99	55.57	38	22.93	22.37	23.28
Japón	34.19	34.3	33.07	32.93	33.88	29.84
Luxemburgo	34.71	36	30.22	21.82	49.36	..
México	56.6	38.13	29.52	19.9	11.88	12.75
Noruega	26.93	20.95	18.27	21.61	21.11	21.81
Nueva Zelanda	21.16	28.48	21.22	14.03	22.4	17.27
Polonia	..	25.55	40.77	41.16	46.03	38.82
Portugal	31.82	53.73	30.54	33.57	24.67	31
Reino Unido	20.8	18.84	13.28	14.43	23.83	27.87
República Checa	..	21.83	61.29	79.56	97.76	81.7
Suecia	30.56	23.85	20.47	18.2	16.31	14
Suiza	36.26	38.89	26.5	22.84	23.9	24.12
Turquía	65.18	28.95	51.54	24.42	16.98	17.31
Promedio OECD	25.79	27.5	24.98	23.99	25.42	24.33

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Cuadro A2
Inversión pública en telecomunicaciones en el Área de la OECD,
1986-1997 (% de los Ingresos)

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997
Alemania	42.01	45.36	40.96	24.45	33.74	27.39
Australia	36.41	26.82	22.23	25.31	29.44	29.27
Austria	40.34	40.1	40.56	37.1	18.89	26.78
Bélgica	24.99	28.15	23.88	20.72	24.59	12.66
Canadá	27.12	30.33	26.41	21.7	22.51	23.5
Corea	56.03	57.66	44.05	41.13	39.15	33.51
Dinamarca	27.72	20.81	14.29	12.77	22.01	14.51
España	45.52	65.44	36.36	33.38	32.96	26.39
Estados Unidos	16.86	16.33	16.05	19.43	20.06	21.12
Finlandia	33.81	32.81	28.01	18.86	32.1	27.12
Francia	31.61	27.23	25.8	22.95	19.5	22.43
Grecia	20.46	33.39	45.6	24.1	23.61	25.62
Holanda	21.78	28.57	23.66	19.3	16.99	18.83
Hungría	66.47	70.84	61.28	45.25	61.59	51.69
Irlanda	24	21.02	17.23	16.36	24.06	27.56
Islandia	18.15	16.51	27.29	22.91	17.16	18.88
Italia	39.99	55.57	38	22.93	22.37	23.28
Japón	34.19	34.3	33.07	32.93	33.88	29.84
Luxemburgo	34.71	36	30.22	21.82	49.36	..
México	56.6	38.13	29.52	19.9	11.88	12.75
Noruega	26.93	20.95	18.27	21.61	21.11	21.81
Nueva Zelanda	21.16	28.48	21.22	14.03	22.4	17.27
Polonia	..	25.55	40.77	41.16	46.03	38.82
Portugal	31.82	53.73	30.54	33.57	24.67	31
Reino Unido	20.8	18.84	13.28	14.43	23.83	27.87
República Checa	..	21.83	61.29	79.56	97.76	81.7
Suecia	30.56	23.85	20.47	18.2	16.31	14
Suiza	36.26	38.89	26.5	22.84	23.9	24.12
Turquía	65.18	28.95	51.54	24.42	16.98	17.31
Promedio OECD	25.79	27.5	24.98	23.99	25.42	24.33

Fuente: OECD Communications Outlook 1999.

Bibliografía

- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers. 1997. Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arredondo, J. 2000. "Relación entre Cargos de Acceso y el Aumento de la Penetración Telefónica". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Arreola, J. 2000. "Regulación Tarifaria de Telmex". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Baumol, W. y G. Sidak. 1994. Toward Competition in Local Telephony. Cambridge: The MIT Press.
- Brock, G. 1995. "The Economics of Interconnection". Abril. En <http://www.tcg.com/tcg/regulate/whitePaper/EconOfInterconnect.html>
- Brock, G. 1995. "Interconnection and Mutual Compensation With Partial Competition". En <http://www.tcg.com/tcg/regulate/whitePaper/EconOfInterconnect.html>
- Brock, G. 1995. "Incremental Cost of Local Usage". En <http://www.tcg.com/tcg/regulate/whitePaper/EconOfInterconnect.html>
- Butler, F. 2000. "La Problemática Actual de la Cobertura Social de los Servicios de Telecomunicaciones en México". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE). 1999. *Gaceta de Competencia Económica*. Año 2, No. 3. Enero-Abril.
- Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE). 1999. *Informe de Competencia Económica 1998*. México.
- COFETEL. 1995. "Acuerdo por el que se establece la obligación a cargo de los concesionarios de Redes Públicas de Telecomunicaciones de informar sobre las negociaciones que lleven a cabo en materia de interconexión". 26 de octubre. En http://www.cofetel.gob.mx/html/9_publica/interconexion/26oct95.html
- COFETEL. 1998. Boletín 71/98. "Se anuncian medidas para fortalecer la competencia en telefonía local y de larga distancia". En http://www.cft.gob.mx/html/1_cft/Boletin98/dic/bol71_1dic.html
- COFETEL. 1999. Boletín 01/99 "Revisión de la Regulación Tarifaria contenida en el Título de Concesión de Telmex". En http://www.cft.gob.mx/html/1_cft/bol99/ene99/bol01_6ene.html
- COFETEL. 1999. Boletín 14/99 "La Cofetel da a Conocer las Nuevas Tarifas de Telmex y su Fórmula de Ajuste". En

- http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/bol99/mar/99/bol014_09mar.html
- COFETEL. 2000. Boletín 11/2000 “Se Inicia el Procedimiento para Establecer a Telmex Obligaciones Específicas en su Carácter de Concesionario con Poder Sustancial en Diversos Mercados Relevantes”. En http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/bol2000/mar2000/bol11_mar.html
- COFETEL. 1999. Informe de Labores de septiembre de 1997 a mayo de 1999. En http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/informe/infor02.html
- COFETEL. 1996. “Resolución administrativa por la que la Secretaria de Comunicaciones y Transportes establece la regulación tarifaria aplicable a los servicios de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, autorizadas para prestar servicios de larga distancia”. 26 de abril. En http://www.cofetel.gob.mx/html/9_publica/interconexion/26abr96.html
- COFETEL. 1996. “Reglas del Servicio de Larga Distancia”. Diario Oficial del 21 de junio. En http://www.cofetel.gob.mx/html/9_publica/reglas/21jun96.html
- COFETEL. 1998. “Sobre Cargos de Acceso: tarifas de interconexión, liquidación y ponderadas”. En http://www.cofetel.gob.mx/html/la_era/art/cargos.html
- COFETEL y SCT. 1999. “Apertura a la Competencia del Servicio Telefónico en México. Nota para el Gabinete Económico.” 11 de mayo.
- Conclusiones del *Foro de Telecomunicaciones CANIETI '99*. Marzo 17 de 1999.
- Crawford, D. 2000. “Section 1377 Request for Comments Concerning Compliance with Telecommunications Trade Agreements”. Carta a Gloria Blue, Executive Secretary, USTR. Febrero.
- Decreto de Creación de la CFT. En http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/1_decreto/decreto.html
- Escobar, R. 2000. “Comentarios”. En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Federal Communication Commission (FCC). 2000. “Trends in Telephone Service”. Marzo. En <http://www.fcc.gov/ccb/stats>
- Galal, Jones, Tandon, Vogelsang. 1996. Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An Empirical Analysis. Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gil Díaz, F. 2000. Ponencia #2: Lecciones para México. En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.

- Hernández, C. 2000. "Comentarios". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Infoamericas. 1997. "Telecommunications. 1997 Mexico". Whitepaper Series. En <http://www.infoamericas.com>
- Infoamericas. 1999. "Mexico Telecommunications Update". En <http://www.infoamericas.com>
- Kuhlman, F. 2000. "Comentarios". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Kuhlman, F. 2000. "Telecomunicaciones en México: 2030". En México 2030. Nuevo Siglo. Nuevo País. Julio Millán y Antonio Alonso Concheiro, Coordinadores. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laffont, J-J y J. Tirole. 2000. Competition in Telecommunications. Cambridge: The MIT Press.
- Leidig, L. "Las Mejores Prácticas en el Diseño de Políticas de Servicio Universal". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Lewin, D. y D. Rogerson. 1999. A review of the Interconnect Directive. A final Report to the Society Directorate. OVUM LTD. Octubre.
- Ley Federal de Telecomunicaciones*. 1996. En <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/123s.pdf>
- Litan, R. y R. Noll. 1998. "Unleashing Telecommunications: The Case for True Competition". Policy Brief #39. Noviembre de 1998. <http://www.brook.edu/comm/PolicyBriefs/pb039/pb39.htm>
- MacAvoy, P. 1996. The Failure of Antitrust and Regulation to Establish Competition in Long-Distance Telephone Services. Cambridge, MA: MIT Press.
- Melrose, E. 2000. "Comentarios". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México. 1990. En http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/telmex/Antec.html
- Newman, S. 2000. "Tecnologías de las Telecomunicaciones para el Siglo XXI: Creando un Círculo Virtuoso de Crecimiento Exponencial". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- Nicolín, J. 1999. "Telecomunicaciones en México: Cambios Regulatorios y Nuevas Oportunidades". Agosto 12.
- Nicolín, J. 1999. "Opening the Telecommunications Market: The Mexican Experience". En Connect World Latin America. 4o. Trimestre. En http://www.cft.gob.mx/html/1_cft/7_dis/disc_nic/art_280400_2.html

- Noll, R. 1999. "Telecommunications Reform in Developing Countries". Working Paper 99-10. Noviembre. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- OECD. 2000. "Cellular Mobile Pricing Structures and Trends." Mayo. En <http://www.oecd.org>
- OECD. 1999. OECD Communications Outlook 1999.
- OECD. 1990. Performance Indicators for Public Telecommunications Operators. OECD, ICCP Series No. 22. En <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/cm/>
- OECD. 1989. "Predatory Pricing." Documento en <http://www.oecd.org>
- OECD. 2000. "Reforma Regulatoria en México." Volumen 1.
- OECD. 1999. "Regulatory Reform in Mexico. Background Report on the Telecommunications Industry in Mexico". Edición Preliminar, Agosto.
- OECD. 1999. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. Chapter 6. "Regulatory Reform in the Telecommunications Industry: Mexico". Marzo.
- Periódico *El Norte*. Wall Street Journal Americas. 1 de Marzo de 2000.
- Periódico *Reforma*. Entrevista a Carlos Ruiz Sacristán. Octubre 23 de 1997.
- Peters, P. 1999. "Antiguo y Nuevo México: Un Camino Lento de Reforma en Telecomunicaciones". Lexington Institute. Julio.
- Pineda, D. 2000. "Comentarios". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- SCT. Reglamento de Telecomunicaciones. En http://www.cft.gob.mx/html/9_publica/5_reglamento/reglamtelecom/reglatel_07.html
- Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. En http://www.cofetel.gob.mx/html/9_publica/5_reglamento/reglaintl.html
- Ruelas, A. 1995. México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones. En <http://www.lanic.utexas.edu/la/mexico/telecom/index>.
- Sánchez Ugarte, F. "Lecciones para México". En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.
- SCT. 2000. Programa de Trabajo 2000.
- SCT. Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Tovar Landa, R. 1996. "Competencia, Interconexión y Redes Dominantes". *Economía Mexicana*. Vol. V. No. 2. Segundo Semestre.
- Telmex. Informe Anual. Varios años. En www.telmex.com.mx
- Telmex. 1997. Form 20 – F for the Fiscal Year ended 31 Dec. 1997. Reporte Anual, SEC.

- Telmex. 1998. Form 20 – F for the Fiscal Year ended 31 Dec. 1998. Reporte Anual, SEC.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). 1999. Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 1999. Telefonía Móvil Celular. Resumen Analítico.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). 2000. Servicios de Telecomunicaciones. Series Cronológicas 1989-1998. Anuario Estadístico. Febrero.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). 1999. World Telecommunication Development Report 1999. Mobile Cellular. Octubre.
- Vickers, J. y G. Yarrow. 1995. Privatization: An Economic Analysis. 5a. Edición. Cambridge: The MIT Press.
- Wallsten, S. 1999. “An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America”. Banco Mundial, Mayo.
- Zubirán, R. 2000. “La Apertura a la Competencia en la Industria de las Telecomunicaciones de México”. En *Primer Encuentro Internacional de Telecomunicaciones. Memorias*. Judith Mariscal, editor. CIDE, A.C.