

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 86

Judith Mariscal Avilés

**TELECOMUNICACIONES EN EL TLCAN:
UNA OPORTUNIDAD PERDIDA**

Resumen

El Tratado de Libre comercio de Norteamérica (TLCAN) firmado por Estados Unidos, México y Canadá ofreció una oportunidad de armonizar los cambios individuales que cada país estaba experimentado en sus respectivas industrias. La reforma de las telecomunicaciones que estos países implementaron corrió de forma paralela a las negociaciones del TLCAN. Y aún cuando el objetivo del TLCAN era liberalizar el comercio de los servicios de telecomunicaciones y de equipo en el mayor grado posible entre estos países, de hecho, las negociaciones del TLCAN excluyeron la provisión de servicios de telecomunicaciones básicas. Este documento argumenta que la oportunidad de armonizar no fue aprovechada debido a las restricciones impuestas por las instituciones nacionales de política y sus respectivos contextos políticos. Además, las negociaciones del TLCAN en el sector de telecomunicaciones revelaron que la política de comercio no puede remplazar las políticas de regulación nacionales.

Abstract

During the 1990s the telecommunications sector in North America has experienced a dramatic transformation. The North American Free Trade Agreement (NAFTA) signed by the United States, Mexico and Canada provided an opportunity to harmonize the individual changes that each country was experiencing in their respective industries. The telecommunications reform that these countries implemented ran parallel to the negotiations of NAFTA. And even though the objective of NAFTA was to liberalize trade in telecommunications services and equipment to the greatest degree possible among these nations, in fact, NAFTA negotiations focused on equipment sales and the provision of value-added networks (VAN) services and excluded the provision of basic telecommunications.

This document argues that the harmonizing opportunity was not captured because of constraints placed by national political institutions and their respective policy contexts. Moreover, NAFTA negotiations on the issue of telecommunications liberalization reveal that trade policy cannot replace domestic regulatory policies.

Introducción

Durante la década de los años noventa, el sector de las telecomunicaciones en América del Norte ha experimentado una transformación dramática. El objetivo de este documento es dar cuenta de estos cambios nacionales¹ y examinar la relación entre estas transformaciones y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por México, Estados Unidos y Canadá.

La pregunta a responder es porqué el TLCAN no incluyó la negociación del segmento más importante de la industria de las telecomunicaciones: el de los servicios de telefonía. Este documento sostiene que el TLCAN representó una oportunidad para armonizar los cambios individuales que cada país estaba experimentando en sus respectivos sectores de telecomunicaciones. El argumento central aquí es que esta oportunidad fue desaprovechada debido a las restricciones impuestas por las instituciones políticas internas de cada país. Uno de los resultados fundamentales de este examen es que el proceso de negociaciones del TLCAN en torno al tema de la liberalización de las telecomunicaciones revela que la política de comercio internacional no puede reemplazar las políticas de regulación nacionales.

A pesar de que los procesos de liberalización y de privatización constituyen una respuesta común al cambio tecnológico, prevalecen muchas diferencias en las reformas de telecomunicaciones alrededor del mundo. Estados Unidos, México y Canadá son ejemplo de países que, pese a enfrentar transformaciones tecnológicas y económicas similares, han puesto en marcha reformas sustancialmente distintas en este sector.

La reforma del sector de las telecomunicaciones surgió como un paradigma de un programa de modernización más amplio debido al reconocimiento de que las telecomunicaciones se han convertido en la columna vertebral de una economía fuerte. La vitalidad de importantes industrias y actividades sociales —tales como la banca, servicios médicos, servicios de información, transportes y educación— dependen de una infraestructura de servicios de telecomunicaciones adecuada. Una infraestructura moderna de telecomunicaciones es esencial para el desarrollo del comercio y el crecimiento económico en el mundo actual, como lo fueron en el pasado los puertos marítimos, aeropuertos y caminos para la agricultura y la manufactura.

La creciente contribución del sector de las telecomunicaciones al desarrollo económico se debe al impresionante ritmo de innovaciones tecnológicas que este sector experimenta desde la década de los años setenta. La llamada “revolución microelectrónica” trajo importantes cambios en las relaciones entre la tecnología para el proceso de la información y la tecnología para la comunicación. Antes de la década

¹ El tratamiento de los tres casos nacionales de estudio es sustancialmente distinto. El caso de México se basa en entrevistas con actores centrales dentro del proceso de reforma mientras que los de Estados Unidos y Canadá se basan en estudios secundarios. Una investigación futura tendría que enriquecer estos últimos dos casos con entrevistas.

da de los años ochenta, las redes telefónicas eran concebidas como proveedoras de servicios de llamadas locales y de larga distancia únicamente. Sin embargo, la innovación tecnológica trajo consigo toda una serie de nuevos productos y servicios destacando la fibra óptica y la transmisión inalámbrica, transformando el significado y la trascendencia de una red de comunicaciones integrada y compatible.

Como resultado de la innovación tecnológica, las barreras industriales tradicionales han cambiado, y los líderes tecnológicos enfrentan nuevos retos. La noción de la telefonía como una industria con características de monopolio natural² se ha visto desplazada, a medida que competidores provenientes de las industrias de cómputo, televisión, aeroespacial y de semiconductores ingresan al mercado telefónico. En esta nueva realidad tecnológica, las estructuras de mercado competitivas han demostrado ser mejores promotoras para el desarrollo de las telecomunicaciones. Los países que han favorecido la competencia en este sector han alcanzado una mayor teledensidad³ y crecimientos más rápidos de sus redes telefónicas. En este sentido, existen numerosos estudios que han examinado el efecto de la liberalización en telecomunicaciones sobre la teledensidad, los precios y la calidad de los servicios, así como sobre la modernización de las redes⁴. Un análisis de los 25 países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), por ejemplo, encontró que la provisión de nuevas líneas en los países con mercados competitivos creció 21% de 1990 a 1994, mientras que en los países sin estructuras competitivas la provisión decreció en un 28% durante el mismo periodo.

Las innovaciones tecnológicas ocurrieron de manera simultánea a una nueva fase de internacionalización de la economía mundial y una creciente participación de componentes de información en los sistemas productivos (Wellenius, 1989). Esto contribuyó a un significativo crecimiento en la demanda por servicios de telecomunicaciones. Las políticas del sector de telecomunicaciones en los Estados Unidos y México respondieron a estos nuevos cambios al emprender una reforma en el sector.

La reforma de las telecomunicaciones que estos países emprendieron corrió de manera paralela a las negociaciones del TLCAN. Incluso a pesar de que el objetivo del TLCAN era el de liberalizar el comercio de los servicios de telecomunicaciones y equipo al mayor grado posible entre las tres naciones, las negociaciones del TLCAN se enfocaron únicamente en las ventas de equipo y en la provisión de servicios a redes de valor agregado, excluyendo del Tratado la provisión de servicios básicos de telefonía.

Esta exclusión representa una omisión muy importante dado que los servicios básicos de telecomunicaciones son el segmento más importante en la industria. El comercio internacional de telecomunicaciones puede definirse como las ventas de servicios o equipos de telecomunicaciones que cruzan fronteras. Los servicios de

² Las condiciones de monopolio natural están dadas por economías de escala y de alcance. Estas condiciones técnicas fueron eliminadas por las innovaciones tecnológicas. Para una explicación detallada véase Mariscal (1998)

³ La teledensidad se define como el número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes.

⁴ Véase Petrazzini (1996); Wilson (1998); OECD (1997) entre otros.

telecomunicaciones incluyen transacciones tales como las llamadas telefónicas y la inversión extranjera en compañías telefónicas. Los beneficios de las ventas mundiales de servicios de telecomunicaciones alcanzaron la cifra de 600 mil millones de dólares en 1995, casi tres y media veces más que las ventas totales de equipo (ITU, 1997).

Un elemento que ilustra esto es el volumen de tráfico en millones de minutos de los servicios de telefonía intercambiado entre los tres países. Como muestra el cuadro 1, el porcentaje del tráfico generado por cada uno de los países hacia sus dos socios comerciales es apreciable con respecto al volumen total generado hacia los países miembros de la OECD.

Cuadro 1
Comportamiento del tráfico entre los países miembros del TLCAN / OECD
(en millones de minutos)

<i>Desde/ Hacia</i>	<i>México y Canadá</i>	<i>Canadá y EUA</i>	<i>EUA y México</i>	<i>países de la OECD</i>	<i>% del tráfico hacia los países miembros del acuerdo</i>
EUA	5843	-	-	11499	50.8%
México	-	945	-	985	95.9%
Canadá	-	-	2916	3218	90.6%

Fuente: Elaborada con base en datos de la OCDE (1999).

No obstante, los negociadores de cada país representan, en buena medida, intereses privados y muchos operadores monopólicos (y reguladores cautivos) defenderán el *status quo*. Los acuerdos internacionales son una oportunidad para vincular temas y por lo tanto los beneficios por obtener una concesión en un tema pueden superar los costos políticos (Mayer, 1998). Sin embargo, las telecomunicaciones parecen ser un asunto donde las políticas internas imponen costos tan altos que la vinculación entre temas no superarían los costos políticos. La cercana interrelación entre las instituciones políticas y las reformas en el sector de telecomunicaciones que tuvo lugar en cada uno de los tres países impuso grandes restricciones a los negociadores del TLCAN.

Las primeras secciones de este documento aportarán al lector una reseña del desarrollo de las telecomunicaciones en cada uno de los tres países que componen el TLCAN y sus respectivas reformas, subrayando el papel de las instituciones políticas nacionales en este proceso. La sección final explorará las implicaciones de estas reformas para la liberalización del comercio en el marco de este Tratado.

Reformas Nacionales en Telecomunicaciones

México

La Reforma de las Telecomunicaciones en México, iniciada en 1989, incluyó la privatización y la desregulación de este sector. Las etapas más importantes en el proceso mexicano de reforma fueron determinadas por sus instituciones políticas y el contexto en el que éstas tuvieron lugar. El dominio del Ejecutivo sobre los otros dos poderes en México, conferido por un sistema político dominado por un partido hegemónico, explica su capacidad para transformar el papel del estado en la economía.

La privatización de la segunda empresa más importante del país⁵ significó que el estado no sería más el motor del desarrollo económico, asignándole esta responsabilidad al sector privado. De hecho, la viabilidad de la reforma en las telecomunicaciones estuvo fuertemente influida por el ambiente político y económico. Después de las elecciones de 1997, en las que la oposición se convirtió en mayoría en el Congreso de la Unión, una iniciativa del ejecutivo en este sentido hubiera sido, cuando menos, fuertemente cuestionada.

El proceso de reforma de las telecomunicaciones en México muestra sorprendentemente que el gobierno encontró poca resistencia ante el cambio estructural en el sector. Esto se explica por el hecho de que la administración de Carlos Salinas (1988-1994) estableció nuevas alianzas, con grupos que se beneficiarían con la nueva estructura de la industria. Al hacer esto, se impuso una restricción adicional al carácter de la reforma, ya que estos nuevos grupos prefirieron en todo momento una posición de mercado dominante para la principal compañía telefónica: Telmex. La dinámica de este proceso se vio facilitada por el trabajo de empresarios políticos (Noll, 1989) y por un marco institucional autoritario que generaba credibilidad entre los empresarios. La ausencia de un régimen institucional antimonopólico explica por qué no existió prácticamente ninguna restricción a la conservación de la posición dominante de Teléfonos de México.

El carácter de la reforma al sector telefónico durante la administración salinista fue congruente con las reformas generales en los ámbitos económico y político. En el contexto de una transformación del proyecto de desarrollo económico, el papel del Estado como empresario cedió su lugar al sector privado como el agente principal del desarrollo. La modernización de la economía sería alcanzada por el sector privado, y el objetivo central de la reforma a las telecomunicaciones sería, por lo tanto, reprivatizar la empresa telefónica estatal.

Relacionada con este contexto estaba la restricción impuesta tanto por el tiempo como por un ambiente de inestabilidad financiera. Los diseñadores de la reforma estaban preocupados por lograr objetivos de corto plazo y actuaron en conse-

⁵ Segunda después de Petróleos Mexicanos.

cuencia. El resultado fue poca competitividad en el sector de telecomunicaciones que fue posible debido a que no hubo restricciones por parte de alguna agencia o ley antimonopolio. Un monopolio estatal fue transformado en una empresa privada integrada verticalmente y por lo tanto no se dio un rompimiento total con el pasado.

Economía Política de la Reforma

En el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones en México ha habido una variada gama de estructuras reguladoras y de propiedad. Estas diferencias han estado asociadas con las estrategias particulares de desarrollo adoptadas durante el periodo político en cuestión. Por ejemplo, durante el periodo de sustitución de importaciones que privilegió el crecimiento de la inversión nacional, los inversionistas extranjeros fueron forzados a vender sus acciones a empresarios mexicanos. Durante la década de los años setenta, en la Administración de Luis Echeverría (1970-76), la participación del Estado como empresario experimentó una creciente importancia, teniendo como uno de sus resultados la nacionalización de los servicios telefónicos. El gobierno adquirió la mayoría de las acciones de Teléfonos de México en 1972, con lo que el monopolio privado se transformó en un monopolio estatal.

A lo largo de estos diferentes episodios históricos, un factor constante ha sido la carencia de disciplina ya fuera mediante las fuerzas del mercado o a través de la supervisión regulatoria. Desde la posguerra, Telmex era ya la empresa dominante en el mercado mexicano de telecomunicaciones.

Durante los siguientes años, y a pesar de algunos esfuerzos desigualmente distribuidos de modernización,⁶ el desempeño de Telmex se vio restringido por problemas operacionales y de manejo, ineficiencia regulatoria y, principalmente, por la crisis financiera de 1982. Para finales de ésta década, era claro que Telmex se había convertido en un proveedor caro e ineficiente de servicios telefónicos de baja calidad.

En este contexto, era obvio que el sector de telecomunicaciones necesitaba reformarse. Los cambios que fueron puestos en marcha en el sector de las telecomunicaciones en México se volvieron un componente crucial de la estrategia de desarrollo seguida durante la Administración de Carlos Salinas. Ciertamente, en 1988, el entonces candidato presidencial Salinas aseguraba que "...las telecomunicaciones se convertirían en la piedra angular de la economía mexicana modernizada" (Salinas, 1989).

La pieza central de la reforma de las telecomunicaciones fue la privatización de Telmex. La privatización fue parte de una reforma más general de la economía que fue decidida en el contexto de una crisis económica y de una clara necesidad de modificar la ruta hacia el crecimiento. La privatización de Telmex sirvió como una

⁶ Hasta finales de la década de los años ochenta, la mitad de las líneas telefónicas estaban concentradas en las tres mayores ciudades del país, dejando el equipo obsoleto en la parte sur de México.

señal para el sector privado de que el gobierno estaba comprometido con el nuevo proyecto económico.

Una vez que la privatización de Telmex fue decidida, había varias rutas a seguir. La más importante era la estructura del mercado. Las dos opciones disponibles eran vender Telmex como una empresa nacional integrada o venderla dividida en monopolios regionales. A diferencia de la privatización, es menos claro el por qué la primera opción fue elegida. Esta decisión no fue congruente con la retórica oficial, misma que destacaba la competencia como parte central del nuevo proyecto económico. Debe entenderse además que esta decisión fue muy significativa, en tanto que condicionó el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en el futuro. Así, el resultado de la reforma fue la prevalencia de una empresa dominante con poder de mercado sustancial. Para poder entender esta decisión, es necesario examinar la interacción entre los principales actores y los intereses que favorecieron la persistencia de una sola empresa nacional integrada.

Actores, Roles y Motivaciones⁷

La reforma de las telecomunicaciones mexicanas tuvo lugar en un sistema político caracterizado por la ausencia de un sistema de partidos y un poder presidencial casi ilimitado. Los actores gubernamentales involucrados en la reforma de políticas eran aquellos designados por el Ejecutivo para poner en marcha el proceso. Estos actores seguían la agenda del Ejecutivo y tenían algún grado de libertad al decidir los aspectos técnicos de la reforma.

La definición del proceso de subasta fue articulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encabezada por Pedro Aspe Armella. Dentro de esta secretaría, se creó la Unidad de Desincorporación, dirigida por Jacques Rogozinski, quien estaba directamente a cargo de la privatización de Telmex. Con una importancia menor, la otra agencia involucrada en la primera fase de la privatización fue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), encabezada por Andrés Caso Lombardo. Participaron también la propia burocracia de Telmex, el Sindicato de Telefonistas, encabezada por Rafael Hernández Juárez así como inversionistas nacionales y extranjeros y la comunidad internacional, representada por el Banco Mundial. Otros actores con menor importancia fueron los secretarios de Comercio, Jaime Serra Puche y del Trabajo, Arsenio Farrel.

La SHCP estaba más interesada en objetivos macroeconómicos tales como incrementar las ganancias del gobierno a través de la maximización del valor de venta de la empresa así como con el buen inicio del programa general de privatizaciones. Asimismo, esta agencia y en particular el entonces Secretario Pedro Aspe, buscaba alcanzar un consenso político respecto a la privatización. Pedro Aspe tenía especial

⁷ Esta sección fue elaborada mediante entrevistas con agentes clave en el proceso de reforma.

interés en lograr este consenso, en tanto que en ese entonces era un fuerte pre-candidato para suceder a Salinas en la Presidencia.

La SCT tenía un papel secundario en el proceso de privatización; el control administrativo de la secretaría fue transferido a Hacienda, que supervisaba las privatizaciones. Se podría decir que el papel de SCT fue el de validar las decisiones tomadas por Hacienda: Caso Lombardo no era sino un testigo de honor en la venta oficial de Telmex.

Un actor significativo en el proceso fue el sindicato de telefonistas. Francisco Hernández Juárez, su dirigente, jugó un papel clave como el representante de un sindicato moderno, independiente de la corporativista Confederación de Trabajadores de México, un sector institucional del PRI. Como tal, el sindicato y Hernández Juárez en particular eran considerados los aliados de Salinas en los esfuerzos para la modernización económica del país. Hernández Juárez incluso viajó con Salinas a Washington para hacer público el compromiso de los trabajadores de la empresa con la privatización (Rodríguez Castañeda, 1995). El sindicato adquirió acciones de Telmex al ser privatizada, y por lo tanto estaba a favor de una posición de mercado sólida para la empresa. Además, Hernández Juárez era la contraparte sindical de la alianza del sector privado con el gobierno.

El sector privado también tuvo un papel importante en la privatización de Telmex. Tal y como la sección de contexto político describió, el sector financiero y exportador estaban dispuesto a brindar su apoyo a una nueva política gubernamental para lograr un nuevo modelo económico. Los dos finalistas en la subasta de Telmex, Roberto Fernández, de Accival, y Carlos Slim, del Grupo Carso, pertenecían a la categoría de nuevos capitalistas. Roberto Hernández compró el banco más grande del país (Banamex) y Slim adquirió Telmex. Antes de esta adquisición, Slim era un desconocido en la comunidad internacional. Con la compra de la única empresa mexicana que cotizaba acciones en los mercados internacionales de valores, Slim adquirió importancia internacional. Esta empresa es, de muchas formas, un activo estratégico, cualquier movimiento significativo en las acciones de Telmex en la Bolsa Mexicana de Valores podría afectar la estabilidad financiera del país. Slim pertenece al Consejo Coordinador Empresarial, CCE y al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, organizaciones empresariales claves que han estado significativamente involucradas en decisiones de política como en las negociaciones del TLCAN y el apoyo del sector privado a los pactos anti-inflacionarios. Ciertamente, Slim estaba a favor de una Telmex con poder de mercado.

Las preferencias de los inversionistas internacionales en términos de la estructura de mercado eran mixtas. En una entrevista con un funcionario participante en el proceso de privatización, fue sugerido que durante las consultas preliminares con potenciales inversionistas extranjeros, la mayoría favorecía la división de Telmex en empresas regionales, debido al hecho de que Telmex necesitaba recursos de capital humano, y era más sencillo enviar a México una fuerza de trabajo pequeña que una mayor. Sin embargo, como finalmente ocurrió, el fuerte poder de mercado de Telmex produjo una elevada tasa de retorno: la inversión de Southwestern Bell de

mil millones de dólares en Telmex duplicó su valor para 1995, a pesar de una pérdida de 45% provocada por la devaluación del peso a finales de 1994 (Tandon Pankaj 1994:3).

La comunidad internacional, representada por el Banco Mundial, estuvo muy vinculada al proceso; diversos equipos de trabajo fueron enviados a México para ofrecer asesoría a la Unidad de Desincorporación. El Banco Mundial es la mayor fuente multilateral de recursos para el financiamiento de las telecomunicaciones⁸. Los préstamos del Banco financian generalmente del 15 al 50 por ciento de los costos totales de los proyectos, y dan especial importancia a los programas de reforma en el sector. El Banco también asiste en el diseño de políticas y reformas sectoriales, preparando leyes y ordenamientos regulatorios, organizando y ejecutando la privatización de empresas estatales así como estableciendo instituciones para el sector (Wellenius, 1993:5) En el caso de la privatización de Telmex, el Banco tuvo un papel prominente, preparando documentos con las opciones y discutiéndolos con los funcionarios públicos encargados. También otorgó al gobierno fondos por adelantado para la preparación de las reformas y financiamiento para la subsecuente asistencia técnica (Wellenius, 1993:15). Los documentos preparados por el Banco Mundial sobre la reforma mexicana muestran una preferencia por la propiedad privada y por una mayor competencia. Sin embargo, el Banco reconoció que:

(...) las soluciones sectoriales son determinadas por las instituciones políticas de cada país, por los arreglos electorales, los intereses de los grupos políticos y por el papel del poder judicial así como por la judicatura del gobierno. Los arreglos regulatorios que parecen óptimos desde un punto de vista sectorial podrían no ser alcanzables, y soluciones basadas en el compromiso se vuelven necesarias. En particular, los beneficios económicos de la mejora de servicios posterior a la privatización de una empresa estatal podrían bien superar las rentas capturadas por un monopolio regulado de manera imperfecta.(Wellenius 1993:11).

Podría decirse que la decisión de política en términos de la estructura del mercado fue dejada al mejor criterio de los funcionarios del gobierno mexicano. A pesar de que el Banco no ha articulado una comunidad de política en telecomunicaciones de manera explícita, la privatización ha sido el objetivo clave a alcanzar (Urey, 1995). Además, la venta de una empresa con un poder de mercado sustancial ofrece una fuente significativa de ingresos al gobierno y por lo tanto incrementa su capacidad para pagar los préstamos del Banco.

Otros actores involucrados fueron los miembros del gabinete cuyas funciones no estaban directamente asociadas con la privatización, pero que participaban en la conducción general del nuevo proyecto económico. Este es el caso de Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio, quien favorecía un arreglo más competitivo en la reforma de las telecomunicaciones. Él prefería una estructura de mercado compuesta de monopolios regionales y presionaba por una delimitación temporal del monopolio

⁸ Sobre el papel del Banco Mundial en la reestructuración de las telecomunicaciones véase Gwen Urey (1995).

en los servicios de larga distancia. Después de la privatización, durante la preparación de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1994, Serra Puche junto con Santiago Levy (antiguo director de la Comisión Federal de Competencia y después Subsecretario de Hacienda) utilizó su fuerza política para apoyar una ley pro-competencia.

Finalmente, la sociedad en general estaba descontenta con los servicios telefónicos y demandaba cambios. Sin embargo, los consumidores en general eran difícilmente capaces de transmitir o apoyar alguna preferencia, debido tanto a la falta de organización como a la carencia de conocimientos técnicos en temas de telecomunicaciones. Los grandes usuarios de telecomunicaciones requerían básicamente de la mejora de los servicios telefónicos, misma que vendría sin importar la estructura de mercado resultante. Además, los grandes conglomerados, como los nuevos propietarios de los bancos privatizados, favorecían también una estructura de mercado no competitiva en otros sectores de la economía que estaban siendo desincorporados.

El cuadro 2 resume las posiciones de los jugadores involucrados en el proceso de reforma de políticas. Describe sus preferencias respecto de las tres opciones disponibles en términos de la estructura de mercado. Los cuadros más oscuros muestran el alto poder negociador que algunos actores tenían en el proceso de reforma.

Cuadro 2
Actores y sus preferencias sobre el proceso de privatización de Telmex.

Opciones	SHCP	Inversores Nacionales	SCT	Inversores Extranjeros	Banco Mundial	Otros Mi-nistros	Sindicatos
Firmas Regionales				■	■	■	
Segmentación del Mercado				■	■	■	
Firma Integrada	■	■	■				■

Nota: La mayor intensidad del color refleja mayor poder de negociación.

Fuente: Elaboración propia

Restricciones

Cuando se considera la naturaleza del problema que los diseñadores de políticas intentan solucionar se vuelven evidentes las restricciones percibidos por ellos involucrados en la reforma. Lo primero que se tiene que entender es que Telmex era una pieza de un juego estratégico más grande cuyo objetivo era transformar la economía. Esta transformación consistía en privatizar empresas estatales y abrir la economía al comercio internacional y a la inversión extranjera. Ello imponía restricciones a la reforma en términos de lograr el resultado sectorial ideal⁹. La evaluación de la reforma de las telecomunicaciones fue examinada en este concepto más general, y por lo tanto los méritos de una solución sectorial ideal perdieron importancia sobre el proceso de transformación de la economía nacional.

Para poder alcanzar este resultado, el gobierno tuvo que enfrentarse a restricciones, siendo una de las más importantes el tiempo. El factor tiempo fue repetidamente citado en entrevistas con funcionarios como un elemento significativo que tuvo que ser considerado durante la privatización de Telmex. La administración Salinas tenía que ser capaz de lograr esta transformación durante su mandato para lograr recoger los frutos de la reforma y antes de que las fuerzas de oposición adquirieran mayor peso político. Esto sugiere un caso de impaciencia asimétrica: el gobierno enfrentó una tasa de descuento elevada relativa a la de los potenciales compradores y por lo tanto estaba dispuesto a ofrecer condiciones atractivas de compra, tal como una estructura de mercado dominante debido a esta impaciencia. La división de Telmex en empresas regionales hubiera requerido de un periodo más largo que venderla completa.

De acuerdo con Jacques Rogozinski, el jefe de la Unidad de Desincorporación, había una restricción adicional involucrada en la opción de dividir Telmex. Dado que había una distribución desigual de activos en el país, la única estación central moderna estaba ubicada en la Ciudad de México. La región sur del país, por ejemplo, se encontraba todavía utilizando sistemas de conexión mecánicos. Durante la evaluación de las opciones disponibles para el gobierno, el razonamiento fue que se tenía que invertir en esas áreas antes de que se pudieran vender las empresas regionales. De acuerdo con los funcionarios, invertir en una compañía antes de venderla no era considerado posible desde un punto de vista político. La justificación para la privatización se basaba en la carencia de recursos públicos para la inversión. Esto implicaba que un préstamo del Banco Mundial y un menor precio para las regiones menos avanzadas no era considerado como una buena opción para Hacienda, dado el objetivo de maximizar el precio de venta.

⁹ La solución sectorial ideal en telecomunicaciones se refiere al punto establecido por las oportunidades tecnológicas. Este punto óptimo es donde no existen firmas dominantes con poder sustancial de mercado.

Otra restricción que explica la desviación de la solución sectorial ideal al dejar a una empresa nacional verticalmente integrada con poder de mercado, es el hecho de que Telmex era virtualmente la única compañía cuyas acciones eran cotizadas en la Bolsa de Valores de Nueva York. Durante el periodo de 1982 a 1991, en el contexto de una crisis financiera, las empresas mexicanas no cotizaban en los mercados financieros internacionales. Una Telmex fuerte era el vehículo para que una empresa mexicana regresara a los mercados financieros mundiales.

Finalmente, una restricción significativa fue dada por el contexto de un proyecto económico históricamente determinado, con reglas y beneficios para ciertos grupos que estaban siendo transformados. Aquellos beneficiados por el modelo post-revolucionario se resistían a cualquier cambio. Era necesario establecer nuevas alianzas políticas para el nuevo modelo. Como en cualquier cambio de estrategias, debía haber ganadores y perdedores en la arena nacional. Al privatizar Telmex, Salinas privilegió y encontró apoyo en ciertos grupos sociales. En el sector laboral, fue Hernández Juárez quien representaba un sindicato joven e independiente. El no sólo representaba a los telefonistas, sino a una mayor organización: la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (FESEBES) independiente de la corporativista CTM. En el sector privado, los ganadores fueron los conglomerados del sector industrial internacionalista, así como el sector financiero, en los cuales se encontraba el Grupo Carso.

Privatización y Resultados de Política¹⁰

En este contexto, en Septiembre de 1989, el gobierno de México anunció su decisión de privatizar Telmex y sus 19 subsidiarias. La empresa fue vendida en Diciembre de 1990 al grupo de socios inversionistas formado por el conglomerado Grupo Carso (un grupo de operaciones financieras y comerciales, encabezado por Carlos Slim), y dos operadores telefónicos extranjeros, Southwestern Bell y France Cable et Radio (una subsidiaria de France Telecom Inc.)¹¹.

El nuevo título de concesión otorgado a Telmex incluye disposiciones relativas a la expansión de la red, el acceso universal, controles de precios, calidad de servicio y salvaguardas de competencia. Los tres segmentos del mercado de telefonía quedaron con estructuras de mercado distintas. El servicio de larga distancia se mantuvo protegido hasta agosto de 1996, con el fin de dar tiempo a Telmex de alcanzar los objetivos de expansión de red. Hasta 1999, 17 empresas tenían concesio-

¹⁰ Para una descripción más detallada de los resultados de privatización véase Mariscal 1998.

¹¹ Para lograr mantener el control de la firma en manos de inversionistas nacionales, una sofisticada reestructuración del capital de Telmex fue diseñada por la SHCP. Debido a que no había inversionistas mexicanos con el suficiente capital para pagar los 4 mil millones de dólares que valía la empresa, los inversionistas extranjeros pudieron participar en la subasta a través de la creación de un fondo que permitía a los inversionistas mexicanos obtener el control de la compañía con sólo el 10.4 por ciento de las acciones. A pesar de que las acciones controladoras están en poder de mexicanos, Telmex es propiedad mayoritaria de extranjeros.

nes para operar en el mercado de larga distancia. Entre ellos se encuentran operando ocho: Avantel, Alestra, Iusacell, Marcatel, Miditel, Protel, Bestel y RSL Com Net. Un año después de haberse iniciado la competencia, las empresas entrantes habían ganado el 45% del mercado. Sin embargo, este mercado ha ido concentrándose de tal forma que para septiembre de 1999, la competencia en conjunto representa el 21% del mercado (COFETEL, 1999).

Aun cuando la nueva concesión permitió la entrada a servicio local, no se otorgaron concesiones durante los primeros ocho años de privatización. Las reglas para servicio local fueron publicadas hasta octubre de 1997, y las licitaciones se iniciaron en 1998. En 1999 siete empresas obtuvieron concesiones para operar en el mercado local: Axtel, Maxcom, Pegaso, Megacable, Resetel, Unitel y Avantel. Estas compañías ofrecerán 9.5 millones de nuevas líneas telefónicas.

En el segmento de telefonía celular se mantuvo una competencia limitada. Se otorgaron concesiones duopólicas para celulares en nueve mercados regionales en el ámbito nacional. La participación en este mercado de Telcel, empresa subsidiaria de Telmex, es del 60 por ciento.

Aun cuando el mercado telefónico en México cuenta ya con los grandes jugadores del escenario internacional los beneficios de la competencia han sido limitados. A ello ha contribuido la falta de instituciones reguladoras sólidas. La primera fase de la reforma se llevó a cabo sin una legislación adecuada. No fue sino hasta 1995 que se decretó la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y hasta 1996 que se creó la agencia reguladora del sector, COFETEL. Sin embargo, la LFT no le otorgó suficiente autonomía y autoridad a la COFETEL para establecer procesos claros y políticas reguladoras precisas. Como consecuencia de ello, las políticas de telecomunicaciones han sido lentas y poco transparentes. Esta agencia no ha logrado combatir el poder sustancial de mercado que la empresa Telmex mantiene en el mercado. Más aún, la mayor parte de las acciones de la agencia reguladora han sido bloqueadas por amparos que han obstaculizado la función reguladora de la agencia.

La reforma de las telecomunicaciones en México fue capaz de lograr la privatización de una de las más importantes empresas públicas en el país. También obtuvo un grado sustancial de mejoras tecnológicas en la red telefónica. Con las reformas aplicadas, Telmex se convirtió en una empresa más eficiente y el avance en su tecnología se logró gracias a sus alianzas estratégicas con empresas internacionales. Para 1998, el 90% de las líneas instaladas ya eran digitales. Sin embargo, el sustancial poder de mercado que Telmex detenta es una consecuencia directa de la forma en la que fue privatizada. Las tarifas telefónicas de México son altas de acuerdo con los estándares internacionales y, de manera muy importante, la densidad telefónica de 9.8 líneas por cada 100 habitantes (1998) es dramáticamente baja. Al comparar la tasa de teledensidad de México con otros países de América Latina como Argentina o Chile, encontramos que estos países han alcanzado una mejor situa-

ción posterior a la privatización de sus empresas telefónicas.¹² Esto significa que la mayor parte de la población mexicana no se ha beneficiado de la modernización de las telecomunicaciones.

El substancial poder de mercado que se permitió mantener a Telmex fue el resultado de una interacción estratégica donde los actores clave demandaron una posición favorable para la empresa. La urgencia de los tomadores de la decisión dentro del gobierno para privatizar la empresa contribuyó a llegar a un resultado poco competitivo. En el proceso de privatización de Telmex, el gobierno privilegió necesidades de corto plazo a expensas del desarrollo de las telecomunicaciones en México en el largo plazo. Un enfoque de largo plazo hubiera dado a la competencia y al desarrollo de las telecomunicaciones una mayor prioridad en la agenda del gobierno.

Estados Unidos

La desregulación de las telecomunicaciones en los Estados Unidos estuvo inscrita dentro de un movimiento más amplio de desregulación del sector industrial norteamericano. Además de las telecomunicaciones, diversas industrias de infraestructura sufrieron estos cambios, tales como aerolíneas, transportes, gas natural y electricidad. Estas industrias habían estado bajo un esquema de “regulación de precios y entrada” según el cual el gobierno decide el número de firmas que entrarán al mercado y después fija límites a los precios que las empresas podrían cobrar por sus servicios a los consumidores. (Horwitz, 1989).

El movimiento desregulatorio, al igual que el anterior movimiento pro-regulación, ha estado determinado por la respuesta de la agencia regulatoria a diferentes contextos económicos (ciclos de negocios), sentimientos del público, nuevas opciones tecnológicas así como las preocupaciones antimonopólicas de la época.

La agencia reguladora central que controla al sector de telecomunicaciones de Estados Unidos es la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC). Sin embargo, a través de toda la historia de este sector, la agencia antimonopolio ha jugado un papel crucial en su regulación. La tradición antimonopolio es una característica de la sociedad estadounidense. La institucionalización de las actividades antimonopolio se basa intelectualmente en la teoría económica clásica y en el pluralismo del pensamiento democrático norteamericano (Hofstader, 1964). Los liberales lo apoyan debido a que albergan sospechas sobre la conducta de los grandes negocios, mientras que los conservadores lo apoyan en tanto que son creyentes de la competencia. Hofstader considera el pensamiento antimonopolio como una de las características permanentes del panorama político estadounidense y Andrew Schonfield lo describe como una “religión estadounidense”.

¹² Argentina, por ejemplo, tenía una teledensidad de 3.5 antes de la privatización y alcanzó una tasa de 18 cinco años después de la reforma. Antes de la privatización en México la tasa era de 5.7 en 1990 y cinco años más tarde había alcanzado solo 9.5.

El estudio de la desregulación de las telecomunicaciones en Estados Unidos debe abordar implícitamente el tema de los grupos de interés como miembros de una comunidad de políticas más amplia. (Véanse Kingdon [1984] y Sabatier [1991]). La comunidad de las telecomunicaciones incluye no sólo a las empresas y usuarios de los servicios, sino a una comunidad amplia de las agencias reguladoras, empresarios políticos y economistas, así como a la comunidad antimonopolio, quien da forma a la agenda del gobierno.

Eventos de reforma¹³

Además de un periodo histórico (1894-1914) caracterizado por la presencia de una fuerte competencia entre la empresa dominante (Bell System y su subsidiaria, American Telegraph & Telephone, AT&T) y varias compañías telefónicas independientes, la mayor parte de este siglo la FCC reguló la industria de las telecomunicaciones como un monopolio natural. Los beneficios de este esquema de regulación fue lo que propició la estabilidad económica para que la infraestructura operara. El *quid pro quo* fue la obligación por parte de las empresas para proporcionar y expandir sus servicios a precios razonables. La FCC aprobó los subsidios cruzados de las tarifas locales y residenciales con el objetivo de inducir un mayor número de consumidores en la red. La FCC estableció un compromiso para regular a AT&T como un monopolio natural y dirigió a la empresa verticalmente integrada a satisfacer el interés público en la forma de servicio universal.

Sin embargo, la FCC no es la única agencia del gobierno involucrada en asuntos telefónicos. A través de la historia de AT&T, la empresa ha estado sujeta a las preocupaciones antimonopólicas del Departamento de Justicia bajo el Acta Sherman. En 1949, el Departamento de Justicia demandó a AT&T y a su subsidiaria de equipo, Western Electric por prácticas anticompetitivas en la manufactura y venta de equipo telefónico. La demanda llevó a un decreto en 1956 según el cual Bell aceptaba llevar sus actividades comerciales a la categoría de un operador regulado común a cambio del estatuto legal de monopolio natural verticalmente integrado. El éxito relativo de AT&T en esta demanda se debió en gran medida al apoyo del Departamento de Defensa, dada la posición de la empresa como el más importante contratista.

Sin embargo, la incapacidad de AT&T para satisfacer la creciente demanda de servicios telefónicos y las preocupaciones antimonopolio comenzaron a minar este ambiente regulatorio estable (Horwitz, 1998). El evitar demandas por prácticas monopólicas, se convirtió en un elemento central de la estrategia de AT&T.

El caso 890, surgido en el año de 1959, inició el proceso de desregulación legislativo en el segmento de servicios de llamadas de larga distancia. La FCC permitió la omisión de la red pública cuando respondió a una petición de grandes usua-

¹³ Esta sección esta basada en los trabajos de Horwitz (1989), Wilson (1992), Mueller (1997) y Vietor (1994).

rios privados para la asignación de bandas de radio frecuencia arriba de los 890 megaciclos. La tecnología de transmisión por microondas había resultado en una capacidad expandida y los reguladores determinaron que la capacidad ociosa podría ser utilizada para comunicaciones privadas. La Comisión argumentaba que esta era una oportunidad tecnológica que permitiría el crecimiento de la red de servicios de telecomunicaciones.

Esto abrió las puertas para la reventa de estos medios de comunicación. En 1963, John Geoken creó Microwave Communications, Incorporated (MCI) y solicitó un permiso a la FCC para operar enlaces de microondas entre las ciudades de San Luis y Chicago y direccionar estos servicios a las empresas. Pese a la oposición por parte de AT&T, que reclamaba que la tecnología de microondas debería ser parte de un mercado regulado, en 1969, la FCC concedió permiso a MCI para operar en ésta área. Políticamente, MCI había capitalizado su posición como David combatiendo a Goliath. La apertura de éste mercado sentó un precedente que fue aplicado a otros segmentos como los de satélites y pavimentó en camino para que AT&T perdiera su monopolio en nuevos mercados.

Pese a la creciente similitud entre las tecnologías de comunicaciones y de computadoras, la entrada de AT&T a este último mercado fue prohibida por un Decreto de 1956. Un nuevo conjunto de investigaciones fue llevado a cabo con el objetivo de establecer barreras entre estas dos industrias. La primera investigación, (*Computer Inquiry I*, de 1966) hizo una distinción entre la transmisión de mensajes y el procesamiento de la información. Con el rápido crecimiento de estas industrias, la información que era tanto transmitida como procesada era una parte de creciente importancia en el mercado (Stone, 1991). Para 1976 este arreglo resultó inaplicable y una distinción adicional fue hecha entre transmisión básica, aplicada a los operadores comunes y servicios mejorados que añadían procesamiento computarizado a la información transmitida entre las redes de telecomunicaciones (Cohen, 1992). Esta separación estructural entre las entidades que proveían servicios básicos y aquellas que ofrecían servicios mejorados evitó subsidios cruzados entre industrias reguladas y no reguladas.

La Modificación del Juicio Terminal (*Modification of Final Judgement, MFJ*) en Estados Unidos contra AT&T requirió una división de AT&T más radical que la que había contemplado la propia FCC. Un caso antimonopolio iniciado en 1974 fue resuelto en un acuerdo extrajudicial hasta 1982. Por medio de la MFJ, AT&T tenía que dividir sus servicios de llamadas locales en siete Compañías Operadoras de Bell (*Bell Operating Companies, RBOC's*). Estas *Bells* regionales permanecieron como monopolios regulados con la prohibición de entrar a la producción de equipos y servicios de valor agregado. AT&T podría, por su parte, ingresar a los mercados competitivos e larga distancia y servicios avanzados.

La teoría económica detrás de la MFJ se basaba en dos hipótesis. La primera era que los mercados de llamadas locales, debido a externalidades de la red, eran un monopolio natural, y que por lo tanto requerían regulación gubernamental. Los servicios de larga distancia y el mercado de equipos eran potencialmente competitivos

y por lo tanto debían ser abiertos a la competencia. La segunda hipótesis era que una empresa regulada a través de los precios tenía incentivos para evadir la regulación utilizando a sus afiliadas en otras líneas de negocios no reguladas. La regulación a través del valor del servicio permitió a AT&T transferir sus beneficios hacia el mercado menos regulado mediante subsidios cruzados, dañando a sus competidores y a los consumidores. Entonces, la MFJ prohibió a las RBOC's la entrada a los mercados de larga distancia, equipo y servicios de información.

El acuerdo fue un balance de intereses entre varias ramas del gobierno. Por un lado, el Departamento de Defensa tenía un interés añejo en la protección de la integración de las redes de telecomunicaciones por razones de seguridad nacional, mientras que el Departamento de Comercio se interesaba por la competitividad internacional de AT&T. Horwitz (1989) señala que la Administración Reagan no favorecía la división; para ellos este era un caso de interferencia del gobierno hacia las empresas.

Por otro lado, el Departamento de Justicia, que era hostil a la regulación, se opuso a desechar la demanda. La Corte Federal de Distrito negó todas las peticiones de posposición. El acuerdo benefició a los más importantes actores. AT&T ya no tendría incertidumbre sobre su estatus y evitaría el uso de una evidencia antimonopólica por parte del gobierno en cualquier demanda de tipo privado. Además, mantendría su operación en servicios de larga distancia lo que era considerado el segmento de mercado más rentable. Su estatus como empresa verticalmente integrada también se mantuvo.

Resultados de Política: El Acta de 1996

Como resultado del amplio respaldo obtenido por la reforma reguladora, el Acta de Telecomunicaciones de 1996 fue establecida. La construcción de redes competitivas de comunicaciones hubiera sido un proyecto riesgoso que requeriría demasiado capital, así como la voluntad de invertir cuantiosos recursos por parte de corporaciones grandes y flexibles. Los acuerdos entre los actores más importantes de la industria reconfiguraron el mapa de la política reguladora (Horwitz, 1998). Sin embargo, la creación del Acta de Telecomunicaciones de 1996 fue un proceso público en el cual participaron organizaciones no lucrativas y grupos de consumidores.

La Ley elimina las barreras a la competencia entre operadores estatales y exige a la FCC la creación de un ambiente favorable para la competencia. Los principales componentes de ésta ley incluyen:

- *Separación de servicios locales de red*, de manera que los competidores puedan adquirir sólo aquellos elementos de la red que necesitan para crear sus propios paquetes de servicios;
- Derechos de interconexión en todos los puntos posibles de la red;

- *Número portátil*, de manera que los consumidores no tengan que cambiar su número de teléfono si cambian de proveedor de servicios locales;
- Derechos para adquirir servicios locales de los principales operadores y revenderlos como parte de su propio paquete competitivo de servicios locales.

Estas reglas básicas fueron diseñadas para crear la competencia en el único segmento del mercado que se encontraba aún protegido: el servicio local. La ley estableció además reglas para permitir a los operadores de telefonía local la provisión de servicios de larga distancia. El Acta no establece restricciones a operadores de larga distancia para ofrecer servicios locales ya que éstos funcionaban en condiciones de competencia desde antes de la última ley. Sin embargo, la llamada regulación asimétrica si requiere que los operadores de servicio local demuestren favorecer la competencia antes de que puedan ingresar al mercado de larga distancia.

Hasta 1999, ningún servidor de larga distancia ha ingresado al mercado local y ningún servidor de servicio local ha entrado al mercado de larga distancia. La estrategia seguida por operadores de servicio local ha sido la de establecer fusiones entre empresas para defender su territorio. La paradoja estriba en que mientras que los operadores locales están dispuestos a entrar al mercado de larga distancia, se encuentran impedidos legalmente y los operadores de larga distancia, a los que se les busca facilitar la entrada al mercado local, no están preparados. El Acta eliminó las bases legales del monopolio protegido, sin embargo, favorece las fusiones y la integración vertical como un medio de facilitar la competencia entre industrias antes separadas. Por lo tanto, crea condiciones para la concentración de la propiedad (Horwitz, 1998).

El Acta, por otro lado, eliminó las restricciones impuestas sobre los operadores para la manufactura de equipo. Una resolución favorable a la competencia del Acta es que absorbió la autoridad de los gobiernos locales y estatales para imponer barreras a la competencia en los servicios telefónicos. También incrementó la competencia al remover las barreras a la entrada a las empresas telefónicas a otros segmentos del mercado, tales como la televisión por cable y la venta de videos programados.

Asimismo, el Acta además abrió el sector a la inversión extranjera en todos los servicios de telecomunicaciones con cualquier tecnología, utilizando las instalaciones propiedad del proveedor local o arrendadas a otras empresas. Esta oferta, sin embargo, está condicionada al recibimiento de un trato favorable en otros países.

El cambio fundamental en la orientación de las políticas fue que el interés público no sería alcanzado mediante la regulación, sino mediante la competencia. El concepto clave en la nueva acta es la tolerancia, lo que significa que la regulación sólo será utilizada en la medida en que favorezca a una industria de telecomunicaciones competitiva (Horwitz, 1998). El objetivo de servicio universal prevaleció y un fondo conjunto fue creado para garantizar la provisión de servicios de calidad a precios accesibles para los consumidores de bajos recursos.

El Acta de Telecomunicaciones de 1996 es el resultado de un largo periodo de negociaciones políticas entre los principales actores corporativos, la FCC y la agencia antimonopolio. Sin embargo, a diferencia del caso de México, este proceso fue de carácter abierto, y los actores clave tuvieron que considerar el interés de la comunidad en su sentido amplio.

Canadá

La estructura actual de las telecomunicaciones canadienses refleja el alto grado de desarrollo de una economía que apunta hacia un estado de aprovechamiento intensivo de la tecnología de la información y del conocimiento. Tanto la política económica canadiense como sus marcos regulatorios están inscritos en un contexto institucional heredado de la tradición democrática y parlamentaria británica.¹⁴

Además de ser una democracia parlamentaria y abierta, Canadá tiene otra característica distintiva que es crucial para un mejor entendimiento de su evolución económica: su naturaleza federal. Cada provincia en Canadá tiene sus propios medios y metas en términos de política económica. La naturaleza y alcance de la participación del Estado canadiense en la economía ha evolucionado a lo largo del siglo XX, pero durante la mayor parte de este periodo el papel del estado en las actividades económicas había sido aceptado como indispensable para fomentar el crecimiento económico y el bienestar. El logro de un grado homogéneo de desarrollo entre las provincias que forman la nación canadiense ha sido un objetivo crítico perseguido por el gobierno central mediante la aplicación de políticas intervencionistas. Este enfoque se acentuó particularmente durante la Administración Trudeau (1968-84).

Al igual que en los Estados Unidos y en México, no fue sino hasta la mitad de la década pasada que este consenso comenzó a ser desplazado a favor de una mayor dependencia en las fuerzas del mercado, debido al compromiso adquirido por el gobierno conservador de Brian Mulroney (1984-93) para reducir el déficit y la deuda públicos. Este cambio, por supuesto, tuvo un impacto directo en la industria de las telecomunicaciones, dado que sus normas fueron adaptadas por completo en un intento de responder a la evolución tecnológica y al creciente ritmo de la integración comercial experimentado por el mundo en esta década.

Las Telecomunicaciones Canadienses: Antecedentes.

Durante la mayor parte de este siglo, el mercado telefónico en Canadá siguió el esquema de monopolio natural, en tanto que las compañías operaban como proveedores locales en un ambiente no competitivo y poco controlado. Los operadores eran

¹⁴ Esto significa que la reforma a las telecomunicaciones canadienses fue llevada a cabo a través de un proceso de negociación abierto, a pesar del hecho de que en ese momento, el Partido Conservador, como mayoría en ambas Cámaras Legislativas, hubiera sido capaz de aprobar la nueva Acta de Telecomunicaciones de 1993 sin oposición seria.

regulados ya fuera por autoridades federales o locales y, como ya se mencionó, en algunos casos los gobiernos locales eran sus propietarios. Los conceptos de *interés público y servicios universales a precios bajos* fueron los cimientos de la política de las telecomunicaciones canadienses, dejando el tema de la competencia de lado. Por *interés público* se entendía que, dada la tendencia inherente a todo monopolio de producir poco a altos precios, el gobierno debía regularlos para evitar el abuso de su poder de mercado. Además, dado el grado desigual de desarrollo entre las provincias canadienses, la meta de “lograr un servicio universal a precios accesibles” era una preocupación particular.

En 1950, el gobierno nacionalizó las instalaciones de dos empresas: La Cable & Wireless Limited y la Canadian Marconi Co., para crear la Canadian Overseas Telecommunications Co. (COTC) como una “Crown Corporation” (Empresa de la Corona, que es el estatus de las empresas paraestatales en Canadá). La COTC fue diseñada para llevar el tráfico de las telecomunicaciones entre los miembros de la *Commonwealth* Británica y otros países. En 1975, la empresa cambió su nombre a Teleglobe Canada. Antes de su privatización, Teleglobe no tenía un monopolio legal, a pesar de que los potenciales entrantes al mercado canadiense enfrentaban muchas restricciones legales. En 1970, Telesat Canadá fue creada como una corporación mixta, con un monopolio legal sobre la provisión de comunicaciones satelitales en Canadá (Teleglobe Canada, 1999). El gobierno federal poseía 50% de la empresa, mientras que las principales empresas de telecomunicaciones detentaban la otra mitad de las acciones. Otra sociedad a partes iguales fue establecida en la empresa Canada National/Canada Pacific Telecommunications Company (CNCP). En resumen, Teleglobe, Telesat y la CNCP han servido como operadores especializados comunes, cooperando con las grandes empresas telefónicas en la provisión de servicios básicos y, en casos aislados y específicos, compitiendo con ellas.

Esta provisión heterogénea de servicios locales y de larga distancia por parte de agentes públicos, privados y mixtos, dio origen a un complejo sistema de subsidios cruzados donde los usuarios corporativos (empresas) pagaban altas tarifas para compensar los descuentos de los que gozaban los usuarios residenciales; los clientes urbanos hacían lo mismo para subsidiar los servicios a los usuarios rurales, y las llamadas de larga distancia subsidiaban al servicio local. Como Woodrow y Woodside (1986) señalan, el interés común y una relación no competitiva entre las empresas telefónicas facilitaba una resolución exitosa de la mayoría de las diferencias entre las empresas a través de una forma de “federalismo cooperativo del sector privado.” Los mismos autores establecen que éste marco tuvo lugar en “un ambiente generalmente despolitizado, donde el papel jugado por el gobierno en la regulación y la política de telecomunicaciones tendía a ser pasivo, el conflicto jurisdiccional entre los gobiernos provinciales y federal estaba ausente y las relaciones entre industria y gobierno eran mínimas y, generalmente, armoniosas.” Woodrow y Woodside (1986:108).

Eventos de Desregulación

El primer intento por liberalizar las telecomunicaciones canadienses tuvo lugar en 1979, cuando la Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC) autorizó a la CNCP interconectar su red con Bell Canadá para proveer servicios de líneas privadas (voz y datos) y *dial-up*. Como Wilson (1996) señala, las autoridades canadienses eran reacias a seguir precipitadamente el ejemplo estadounidense de adoptar la competencia en larga distancia. Esta negativa duraría toda la década de los años ochenta,¹⁵ periodo en el cual el gobierno de Canadá se enfocó en una liberalización lenta y gradual al privatizar importantes empresas telefónicas. Sin embargo, el bajo perfil de la competencia en la industria no fue alterado. El panorama de las telecomunicaciones canadienses permaneció dominado por dos sistemas nacionales: Telecom Canadá y Unitel. El primero fue una asociación de las más grandes empresas telefónicas operando en cada provincia¹⁶ y su porción del mercado de llamadas internacionales era del 85%, principalmente desde y hacia los Estados Unidos (Globerman, 1989). No fue sino hasta 1989 cuando una decisión de la Suprema Corte reconoció la autoridad federal de la CRTC para regular a Telecom Canada.

Privatización y Competencia en las Telecomunicaciones Canadienses

Desde mediados de la década de los años ochenta, la privatización fue una estrategia central en la agenda económica del Partido Conservador. En 1986 fue creado el Ministerio de Estado para llevar a cabo la privatización de las Empresas de la Corona (*Crown Corporations*). Desde entonces y hasta 1994, 15 importantes empresas estatales fueron vendidas. Algunos gobiernos provinciales también decidieron privatizar un importante número de sus empresas.¹⁷

¹⁵ Por ejemplo, en 1985, la CRTC negó a CNCP Telecomunicaciones un permiso para ofrecer servicios de larga distancia. La decisión no fue revisada sino hasta 1992, como ya veremos. (ver Wilson, 1996).

¹⁶ Telecomunicaciones Canadá ha tenido desde su origen un estatuto legal poco claro: fue creada como una empresa no corporativa, y tal vez se puede describir mejor como una asociación voluntaria de empresas de telecomunicaciones. En sí misma no tiene plantas o equipo, ni se involucra directamente con la provisión de servicios de ninguna especie. Su función es planear, administrar y coordinar, no operar. Los costos administrativos y los servicios son compartidos entre los miembros, al igual que las ganancias, de acuerdo con un plan de reparto de utilidades (Globerman, 1996).

¹⁷ En 1987 Teleglobe Canadá fue vendida a Memotec Data Inc. Un mes después Bell Canada compró la mayoría de las acciones de Memotec. Incluso como una empresa privada, Teleglobe conservó un estatus exclusivo de diez años como el único "operador de operadores" en Canadá, mismo que concluyó en octubre de 1998. En 1988, la empresa provincial Terranova Telecommunications así como Northwest Tel fueron vendidas a Bell. En 1990, el gobierno vendió el 50% de sus acciones en Canadian National -Canadian Pacific (CNCP) Telecom a Unitel (la tercera compañía de telecomunicaciones en el país). En 1992, Telecom Canadá adquirió el 53% de la participación pública en Telesat. Una resolución similar a la de Teleglobe permitió a Telesat retener su monopolio hasta el año 2002.

El evento que marcó un punto de inflexión en las telecomunicaciones canadienses fue la revisión de la negativa —ocurrida en 1985— por parte de la agencia reguladora [Comisión de Radio y Telecomunicaciones Canadiense (CRTC)] a la empresa CNCP (Unitel) para proveer servicios de larga distancia en 1992 (Resolución 92-12). Con esta decisión, la competencia entre instalaciones fue introducida, sobre la base de que “sólo la competencia puede ofrecer la variedad de los servicios y las mejores respuestas a las necesidades de los usuarios, demandadas por los consumidores canadienses” (K. Wilson, 1996). La CRTC anunció que conduciría una audiencia pública para considerar si el marco regulatorio vigente requería de reformas. Los principales puntos a debate fueron el re-balanceo entre las tarifas de servicios locales y de larga distancia, el alcance de la competencia en el servicio local (en caso de ponerse en práctica) y la convergencia tecnológica entre telecomunicaciones e informática en la llamada “Supercarretera de la Información” (K. Wilson, 1996).

Dentro del gobierno federal también tuvieron lugar serias discusiones acerca del alcance de los poderes de la agencia reguladora (la CRTC) con respecto a las atribuciones de las agencias centrales tales como el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Industria Canadiense¹⁸. Al final, cuando la nueva Acta fue aprobada en 1993, fueron concedidos poderes a los titulares de estos dos Ministerios para “cambiar o rescindir” las decisiones de la CRTC, dándosele además al Ministerio de Comunicaciones nuevas facultades con respecto a las negociaciones del gobierno federal con las provincias en estos temas. Una vez más, por encima de los objetivos para promover la competencia en el sector, prevalecieron las preocupaciones acerca de cómo llevar las telecomunicaciones provinciales bajo la jurisdicción de las leyes federales.

Durante las audiencias, las empresas miembros de Telecom Canadá (qué cambió su nombre a *Stentor* en 1992)¹⁹ comenzaron a presionar por cambios sustanciales en el régimen regulatorio, ciertamente:

“[...] Las compañías de telecomunicaciones por sí mismas estaban dispuestas a permitir la competencia, apostando al uso de la liberalización del mercado nacional como medio para lograr acceso a mercados extranjeros [...] Estas decisiones [sobre la competencia nacional] introdujeron el principio de que las políticas nacionales estarían, al menos parcialmente, determinadas por las cuestiones de competitividad global y serían usadas como un arma en la política de comercio internacional de Canadá” (Winseck, 1998:212).

¹⁸ Este último había ganado gran influencia durante la desincorporación de las Empresas de la Corona, incluyendo las de telecomunicaciones como Teleglobe, Telesat y CNCP. Asimismo, el Ministerio de Industria Canadiense tuvo un papel prominente durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA) y el TLCAN.

¹⁹ La Alianza *Stentor* está conformada por nueve empresas miembro (Bell Canadá, BC Tel, TCI, SaskTel, MTS, MTT, NB Tel, New Tel, Island Tel) y tres asociadas (Quebec Telephone Northwest Tel and Telesat). Véase (*Stentor*) 1999 para más detalles.

Un año después, el gobierno conservador encabezado por Brian Mulroney aprobó el Acta de Telecomunicaciones de 1993. De acuerdo con la CRTC, esta Acta representa un “consenso duramente alcanzado, construido gracias a consultas con la industria, usuarios comerciales, consumidores, sindicatos y gobiernos provinciales” (Industry Canada, 1997:56). Por primera vez, la política regulatoria canadiense y la política industrial para el sector de telecomunicaciones quedaron consolidadas en una sola ley nacional. El Acta presentó un nuevo marco, dentro del cual el gobierno “promoverá una mayor dependencia en las fuerzas del mercado para la provisión de los servicios de telecomunicaciones.” (Wilson, 1996; Globerman, *et al.*, 1996). La naturaleza discrecional y liberal del Acta es subrayada cuando otorga a las autoridades federales el papel de “supervisar y, *en caso necesario*, regular a los operadores que estén bajo la jurisdicción federal” (Industry Canada, 1997:56).

Resultados de Política

De acuerdo con el Ministerio de Industria Canadiense, el sector de las telecomunicaciones de este país se encuentra “abierto a alguna forma de competencia en un 96% del mercado.²⁰” Sin embargo, esta agencia reconoce que las “excepciones a la competencia son los segmentos de tráfico de comunicaciones con el exterior” (excluyendo las que hay entre Canadá- y Estados Unidos) y los servicios satelitales nacionales” (es decir, Teleglobe y Telesat) (Industry Canada, 1997). Estos segmentos representan un 4% del mercado total, y como parte del Acuerdo de la OMC sobre comercio en servicios de telecomunicaciones básicas, el gobierno canadiense se comprometió a concluir con el mandato exclusivo de Teleglobe y Telesat en sus respectivos monopolios. Hay un importante sector del mercado (40%) que pertenece al mercado de servicios de líneas locales cuyo estatus es el de “abierto a la competencia”. Los únicos dos segmentos que son etiquetados como “completamente competitivos” son la venta de equipo y la reventa de servicios de datos, mientras que las comunicaciones inalámbricas y de larga distancia son clasificadas sólo como “competitivas.”

En este punto, por lo tanto, la industria de las telecomunicaciones canadiense parece estar enfrentando una diferencia entre sus metas competitivas y su estructura real. De acuerdo con Globerman (1996) el principal problema con el nuevo marco competitivo, es que está basado en conceptos tales como “competencia justa” y/o “competencia sustentable,” mismos que no están definidos en cuanto a su naturaleza o los medio para alcanzarlos.

Un problema particular con respecto a la competitividad en la industria es la posible presencia de prácticas monopólicas por parte de las empresas que conforman la Alianza Stentor. La CRTC reconoce en su Decisión 94-19 que “las empresas alia-

²⁰ El Ministerio de Industria Canadiense (Industry Canada) mide el tamaño y porción de mercado de telecomunicaciones básicas excluyendo los ingresos de aquellos servicios que son ofrecidos por competidores inalámbricos, proveedores de TV por cable e ingresos por reventas de servicios inalámbricos de larga distancia. Véase Industry Canada (1997:25).

das en Stentor tienen tanto los incentivos como la oportunidad para utilizar sus estructuras verticalmente integradas para evitar la competencia y para usufructuar beneficios en casos donde hay cuellos de botella en la regulación". Sin embargo, la agencia reguladora afirma que la "división de Stentor podría dañar la competitividad de Canadá en los mercados globales y podría retardar el surgimiento de servicios integrados que se desprenden de la convergencia de las tecnologías de comunicaciones, información y entretenimiento." (CRTC, 1999). Esta perspectiva ha sido refutada por los hechos, en tanto que los miembros de Stentor han sido encontrados culpables de prácticas predatorias en varios campos.²¹

Sin embargo, un problema más general al llevar a la práctica la competencia ha sido la preocupación canadiense por la preservación de su cultura nacional. La CRTC fue instruida en 1994 para presentar un reporte sobre la convergencia tecnológica de las telecomunicaciones en la 'Supercarretera de la Información'. El documento (*Competition and Culture on Canada's Information Highway*) a diferencia de la *Telecommunications Act*, no está basado en ideología favorable a la competencia. Más bien, sus preocupaciones se relacionan con la "identidad canadiense" considerando que:

"..en un país del tamaño de Canadá, es difícil dejar a las fuerzas del mercado la responsabilidad de desarrollar productos culturales, pues de hacerse así, se pondría en riesgo la continua disponibilidad de voces e ideas canadienses en nuestros sistemas de telecomunicaciones y se debilitarían los cimientos de nuestras industrias culturales" (Globerman *et al.*, 1996).

De esta manera, existen barreras a la entrada para la inversión extranjera en las compañías de telecomunicaciones (25% en telefonía básica y 33.3% para otros medios). Esta política limita la entrada de empresas telefónicas al sector de la TV por cable, a pesar de que las empresas de cable pueden entrar a la telefonía, debido a la composición nacional del capital de las empresas de TV privada. Así vemos como la reforma eliminó la protección del monopolio, pero la competencia no termina de llegar a la industria canadiense de telecomunicaciones.

La liberalización de las telecomunicaciones

Otros acuerdos comerciales

Al proponer un conjunto de reglas comerciales que se encargaran de regular los servicios de telecomunicaciones, los negociadores del TLCAN recurrieron a acuerdos multilaterales que ya habían tratado estos asuntos. Hasta mediados de la década pa-

²¹ Entre ellos, Bell Canada y BC Tel (por Sprint Canada en 1995 por prácticas de des cuenta ilegal para algunos clientes) y MTT (demandada por Unitel). La CRTC tomó medidas apoyándose en esas quejas. Véase Globerman (1996:155).

sada, los agentes del gobierno en cada país habían desarrollado políticas nacionales de regulación de telecomunicaciones. Asuntos internacionales, tales como la interconexión y los estándares de servicios, fueron negociados a través de convenios bilaterales en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU).²²

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos firmado en 1989, contempló pocas provisiones que trataran directamente con la industria de servicios en telecomunicaciones. Incluyó la eliminación de tarifas en equipos de telecomunicaciones y nuevos derechos para los proveedores de servicios de valor agregado. Sin embargo, las políticas regulatorias de cada país permanecieron sin cambio alguno (Globerman y Booth, 1989).

La Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el primer acuerdo multilateral que incluyó comercio de servicios, fue una importante referencia para las telecomunicaciones bajo el TLCAN. El hecho de que la etapa final de la Ronda Uruguay del GATT ocurriera simultáneamente a la negociación del TLCAN, parece haber condicionado las posiciones de los tres gobiernos de América del Norte. El Acta Final de la Ronda Uruguay, firmada en 1994, creó un Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS) que se convertiría posteriormente en un componente de la recién creada Organización Mundial de Comercio (OMC). 57 miembros de la OMC se comprometieron a liberalizar, en distintos grados, los servicios con valor agregado en telecomunicaciones. Sin embargo, las negociaciones en muchos sectores de servicios, incluyendo los de telecomunicaciones básicas, no fueron concluidas sino hasta 1997.²³ El acuerdo en los servicios básicos de telecomunicaciones que fue alcanzado en el contexto del GATS incluye un compromiso para la aplicación de reglas de competencia justa a través de principios regulatorios.²⁴ Este acuerdo, sin embargo, revela un grado de compromiso con la liberalización muy distinto para cada país. Canadá mantiene un tope de 47.7 por ciento a la propiedad extranjera de proveedores basados en instalaciones, mientras que México aumentó este límite del 40 al 49 por ciento. Los Estados Unidos se comprometieron a permitir un 100 por ciento de propiedad extranjera indirecta en todos los segmentos del mercado, pero retienen un límite de 20 por ciento sobre la propiedad extranjera directa para nuevas licencias de radio y un monopolio confirmado sobre ciertas áreas de capacidad satelital.

²² Para un análisis de la posición de la UIT respecto a la liberalización del comercio en los servicios de telecomunicaciones: Woodrow (1991).

²³ Un grupo de negociación sobre telecomunicaciones básicas fue creado para continuar el trabajo en comisiones. Esta negociación concluyó en febrero de 1997.

²⁴ Esto incluye los principios sobre las garantías competitivas, obligación del servicio universal, transparencia en los criterios de otorgamiento de licencias, regulador independiente y ubicación y uso de los escasos recursos. UIT (1997).

El TLCAN

Los acuerdos alcanzados en el sector de las telecomunicaciones en el GATS fueron plasmados en el Capítulo Trece del TLCAN. Este capítulo incluye el acceso a y el uso de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones; las condiciones para la provisión de servicios con valor agregado y medidas relacionadas con los estándares en lo concerniente a las inclusiones de equipo a la red. El TLCAN elimina las barreras arancelarias y no arancelarias que afectaban al 80 por ciento de las ventas de equipos y establece parámetros para los estándares de los mismos. En cuanto a las provisiones de inversión extranjera, bajo el TLCAN los inversionistas no enfrentan restricciones en la producción de equipos de telecomunicaciones ni en servicios con valor agregado. El TLCAN contiene además reglas más generales en el comercio de servicios que afectan al sector de telecomunicaciones. Estas reglas incluyen provisiones en cuanto a inversión y propiedad intelectual. Sin embargo, como ya vimos en la introducción, la instalación y operación de los servicios básicos no fueron incluidas en el TLCAN, lo cual deja fuera del tratado un segmento fundamental del mercado.

La posición de México durante las negociaciones del TLCAN estuvo orientada a evitar una rápida apertura del sector (Shefrin, 1993). Habiendo alcanzado la privatización de Teléfonos de México con un amplio margen de consenso político, el gobierno de México necesitaba darle tiempo a la empresa para ajustarse a su nuevo entorno competitivo. El gobierno de México, sin embargo, estaba dispuesto a negociar una mayor apertura si se permitía la entrada de Teléfonos de México al mercado estadounidense de llamadas de larga distancia. Pero la resolución de una Corte Federal de Distrito prohibió la entrada de Telmex a este mercado por la participación en el capital de la empresa por parte de Southwestern Bell. Esta decisión estaba orientada a evitar la violación del acuerdo de segmentación de AT&T que impuso restricciones para la entrada de Southwestern Bell en la provisión de servicios de larga distancia.

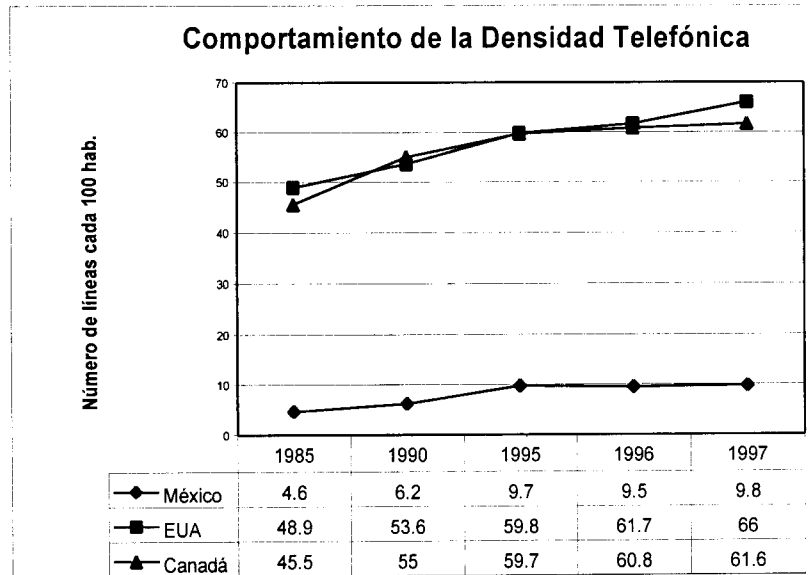
El gobierno de Estados Unidos no estuvo dispuesto a modificar sus leyes de regulación para sincronizarlas con la política de comercio internacional. La comunidad de telecomunicaciones en los Estados Unidos demandaba una mayor liberalización del sector a escala nacional y estos fueron temas de regulación internos que tenían que decidirse de manera independiente de los asuntos de comercio internacional. En estos últimos, las multinacionales estadounidenses y las organizaciones de consumidores presionaron por una liberalización mundial de los servicios de telecomunicaciones. Los objetivos del gobierno de los Estados Unidos respecto al TLCAN fueron los de cómo resolver problemas específicos de compañías norteamericanas operando en México (Shefrin, 1993). El gobierno estadounidense, por lo tanto orientó su papel al de asegurar el acceso de estas empresas a servicios de telecomunicaciones de alta calidad a bajo costo.

Canadá apenas comenzaba a experimentar con la competencia basada en instalaciones (*facilities-based competition*) y reventa de servicios de larga distancia y el objetivo de sus autoridades fue más bien el de proteger los intereses existentes,

en vez de abrir nuevos mercados a la competencia.²⁵ Canadá comenzaba a debatir una nueva ley de telecomunicaciones que no era necesariamente consistente con las políticas de libre comercio, particularmente con la inversión extranjera en el sector. De ésta forma, fue políticamente imposible discutir la apertura a los inversionistas extranjeros en estos servicios básicos en el marco del TLCAN (Shefrin, 1993:18).

Es así como, las reformas en el sector de telecomunicaciones de los tres países, fue el resultado de una ardua negociación política entre agencias oficiales y grupos de interés. Las diferencias históricas y los acuerdos institucionales internos determinaron las decisiones respecto a las estructuras de regulación del sector en cada país. Estas diferencias crearon disparidades entre las condiciones de acceso al mercado en los tres países, manteniendo así diferencias en las estructuras de mercado y en el desarrollo de la industria. Tres de los indicadores (teledensidad, tarifas y digitalización de la red) que evidencian el desarrollo alcanzado por estos países en materia de telecomunicaciones, se muestran en los gráficos siguientes.

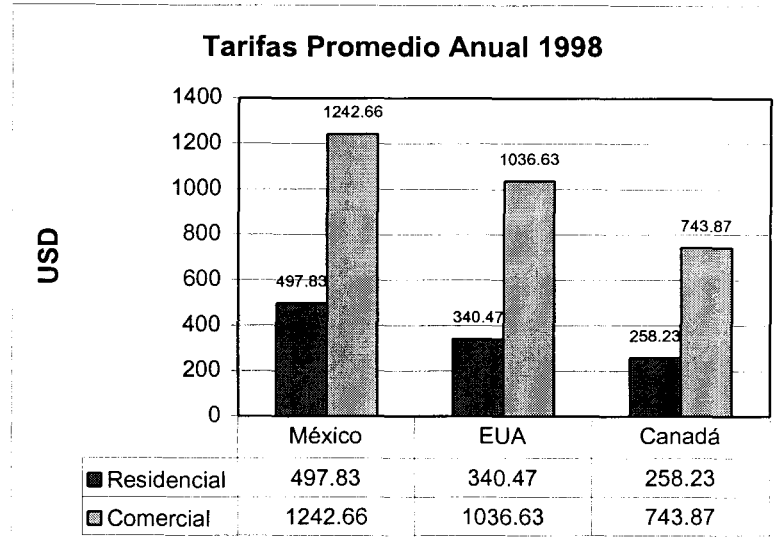
Gráfico 1.



Fuente: *Communications Outlook, OECD, 1999.*

²⁵ Para mayores detalles véase Shefrin (1993).

Gráfico 2

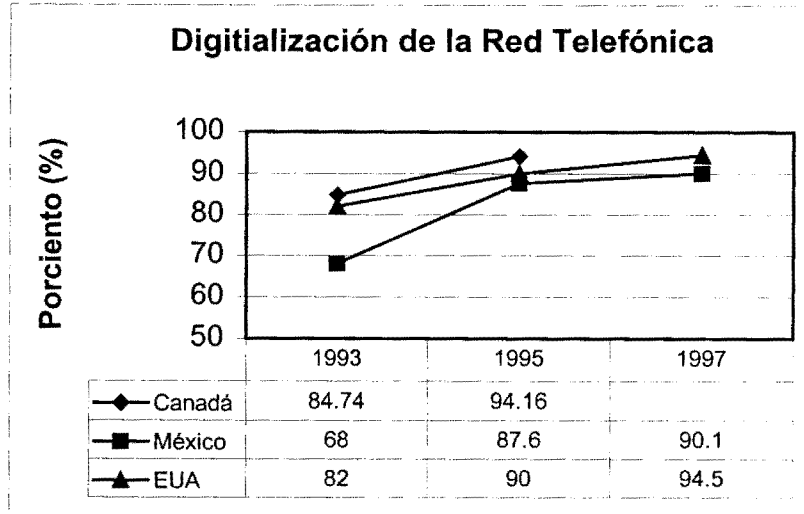


Fuente: *Communications Outlook*, OECD, 1999.

Nota: Los datos de la tarifa residencial incluyen los impuestos, mientras que los de la tarifa comercial no los consideran.

Como lo muestra el gráfico 1, México se encuentra lejos de los niveles de densidad telefónica alcanzados por sus socios comerciales. En lo que respecta a las tarifas, México tiene las más altas en promedio anual (gráfico 2), lo que pone en evidencia un rezago en materia regulatoria, en tanto que la apertura competitiva no ha promovido un descenso sustancial de los precios como en Estados Unidos y Canadá. En cambio, un parámetro que muestra la actualización tecnológica lograda en esta última década es el porcentaje de digitalización de la red (gráfico 3). En este aspecto, México muestra altos niveles de modernización tecnológica, lo que le permite tener servicios telefónicos con los índices de calidad de sus socios comerciales.

Gráfico 3



Fuente: *Communications Outlook*, OECD, 1999.

Más aun, la liberalización desigual en los mercados internos de telecomunicaciones básicas ha propiciado conflictos con respecto a los asuntos de telecomunicaciones internacionales entre estos tres países. Uno de estos es la posibilidad de los operadores monopólicos para eludir los acuerdos internacionales.²⁶ Al grupo inversionista formado por Telmex y Sprint, creado para la provisión de servicios internacionales de larga distancia, se le negó la entrada al mercado estadounidense durante varios años. Debido a que Telmex es una empresa dominante en el mercado mexicano, tiene el poder de cobrar altas tasas de contratación a los operadores estadounidenses que dan origen a una llamada. La queja de los operadores estadounidenses era que, si se le permitía a Telmex proveer servicios internacionales de reventa en los Estados Unidos, podría usar sus ventajas en ese país para obtener beneficios monopólicos adicionales de sus tarifas cobradas a los operadores estadounidenses. Estas tarifas ya eran un tema de conflicto entre Estados Unidos y México, en tanto que las tarifas mexicanas eran sustancialmente mayores que las estadounidenses y los desequilibrios de tráfico resultantes causaban a los Estados Unidos un déficit con México de 875.7 millones de dólares en 1995 (UIT 1997). El asunto fue solucionado en 1998 con el compromiso de Telmex de disminuir sus tarifas de acuerdo con una recomendación de la OMC.

²⁶ Por acuerdos internacionales la compañía de teléfonos, en el país donde la llamada es cobrada, el operador telefónico paga al otro operador por la terminación de la llamada. Un país que exporta llamadas telefónicas le paga al país que las importa. Las tarifas acordadas son los precios cargados por el operador de destino por la terminación de una llamada internacional. Véanse UIT (1997) y Petrazzini (1996).

A pesar de que los tres países inicialmente mostraron voluntad política para lograr la integración económica, las transformaciones que cada país realizó en su sector no pudieron ajustarse a los objetivos del TLCAN. El nuevo régimen regulatorio encajó dentro de cada marco institucional y contexto político nacional.

Conclusiones

Las negociaciones del TLCAN lograron la eliminación de casi todas las barreras arancelarias y no arancelarias en ventas de equipos de telecomunicaciones, así como la disminución de las barreras al comercio de servicios con valor agregado. Sin embargo, las negociaciones fallaron al tratar de alcanzar la liberalización del más importante segmento de la industria de las telecomunicaciones: los servicios básicos.

Ciertamente, aún en el contexto de un acuerdo comercial multilateral en servicios de telecomunicaciones básicas como el GATS, existen —incluso entre los regímenes de telecomunicaciones más liberalizados— diferencias sustanciales en las estructuras regulatorias de diferentes países. Algunos regímenes liberales aplicaron una regulación más “ligera” que otros, y la manera en que las salvaguardas competitivas son aplicadas dependerá del régimen particular de regulación en cada país (ITU 1997). En el caso del TLCAN, como en el del GATS, tanto México como Canadá mantuvieron provisiones que limitan el comercio en servicios básicos de telecomunicaciones.

Un acuerdo internacional de comercio de servicios básicos de telecomunicaciones podría ofrecer un conjunto confiable y estructurado de reglas y condiciones comunes que aplicarían de la misma manera para los países participantes. Algunos países ven en el acceso al mercado internacional una oportunidad para atraer inversión extranjera, mientras que otros lo visualizan como una amenaza a su soberanía nacional. En el caso de México, en donde la mayoría de las acciones de Telmex son propiedad de extranjeros, la protección de ésta empresa de la competencia tiene poco sentido.²⁷ Esta estrategia respondió a las instituciones y contextos políticos particulares que llevaron a la reforma de las telecomunicaciones en México.

En este caso, la reforma de las telecomunicaciones trajo grandes beneficios al programa de modernización económica que durante su mandato impulsó el Presidente Salinas. La privatización de Telmex cumplió con los principales objetivos del gobierno. Ayudó asimismo a la transición a una nueva estrategia de desarrollo sin provocar inestabilidad política al ser completada con un alto grado de consenso político. Por lo tanto la reforma de las telecomunicaciones en México puede ser entendida como una interacción estratégica entre actores clave dentro del sistema político. Esta decisión, sin embargo permitió la conservación de una sola empresa dominante,

²⁷ Southwestern Bell poseía la mayoría de las acciones durante los primeros años de la privatización. Actualmente, la mayoría de las acciones de Telmex se cotizan en los mercados de valores en Nueva York.

lo que ha atrasado el desarrollo del sector en México y no ha brindado los beneficios esperados a la mayoría de la población.

Por su parte, el carácter particular de la reforma de las telecomunicaciones en los Estados Unidos fue determinado fundamentalmente por las demandas específicas que la comunidad política planteó, y por la larga tradición antimonopólica que ha subsistido en el panorama político estadounidense. Como Robert Horwitz sugiere:

“Tanto los reguladores como los políticos cambiaron de opinión sobre los beneficios de la regulación y derrotaron a los intereses establecidos de la industria que pretendían mantener el *status quo*. El movimiento de reforma regulatoria consistió en una sorprendente coalición heterogénea que incluía a congresistas liberales a favor de la regulación, economistas abogados del libre mercado, cabilderos de empresas, negocios individuales y grupos de interés. Estos grupos incluyeron dos lógicas políticas que usualmente se encuentran confrontadas: la teoría económica conservadora del libre mercado y la teoría liberal-izquierdista de participación política (Horwitz, 1989:265).

También en Canadá, los economistas a favor del libre mercado introdujeron ideología y políticas de corte liberal, primero a través de la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones, y posteriormente al permitir gradualmente la competencia. Sin embargo, y a diferencia de los Estados Unidos, los monopolios provinciales canadienses deseaban cambiar el *status quo* al admitir la competencia con el objeto de ganar acceso a mercados extranjeros. Transformar una estructura de la industria que permaneció casi intacta durante muchas décadas ha sido una tarea difícil y lenta, dadas las fuertes raíces del estado de bienestar. La anterior política de telecomunicaciones en Canadá fue exitosa al alcanzar impresionantes resultados en términos de servicio universal y al incorporar tecnología de vanguardia. Sin embargo, fue incapaz de traer todos los beneficios de la competencia a la mayor parte de los consumidores y puso la competitividad canadiense en los mercados internacionales en una desventaja de largo plazo.

La liberalización de los servicios básicos de telecomunicaciones implica una armonización de las estructuras regulatorias como lo reveló el acuerdo multilateral final alcanzado en el contexto del GATS. La liberalización de los mercados básicos de telecomunicaciones es significativa sólo cuando viene acompañada de un marco regulatorio que evita prácticas anticompetitivas por parte de las empresas dominantes (Petrazzini, 1996). El esfuerzo fallido en el TLCAN de negociar reglas comerciales para los servicios básicos de telecomunicaciones nos deja una lección importante: los acuerdos de comercio internacional no sustituyen a las políticas regulatorias internas. La política comercial nacional se ve “capturada” por intereses estrechos en el contexto de las instituciones políticas internas. Las grandes dificultades que surgen ante la posible armonización de las políticas regulatorias revelan los obstáculos encontrados en el camino hacia una integración regional comprensiva en América del Norte.

Referencias Bibliográficas Y Electrónicas

- Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (1999), Documentos regulatorios disponibles en la dirección: <http://www.crtc.gc.ca/>
- Cohen, Jeffrey E. (1992), *The Politics of Telecommunications Regulation*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
- Derthick & Quirk (1985), *The Politics of Deregulation*, Washington: The Brookings Institution.
- Dixit, Avinash (1997), *The making of Economic Policy: A transaction cost politics perspective*. Cambridge, The MIT Press.
- Globerman, Steven (1986), *Telecommunications Policy and Regulation: The impact of Competition and Technological Change*, Toronto, The Institute for Research on Public Policy.
- Globerman, Steven and Peter Booth (1989), "The Canada-US Free Trade Agreement and the Telecommunications Industry", en *Telecommunications Policy*, vol. 13, núm. 4 (December), pp. 319-335.
- Globerman, Steven, Janisch Hudson and W.T. Stanbury (1996), "Moving toward local distribution network competition in Canada." en *Telecommunications Policy*, vol. 20, núm. 2, pp. 141-157.
- Hofstadter, Richard (1964), "What happened to the Antitrust Movement?", reproducido en Robert Himmelberg (editor) (1994), *Business and Government in America Since 1870*, volumen 8, New York, Garland Publishing Inc.
- Horwitz, Robert (1989), *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*, New York, Oxford University Press.
- _____, (1998), *Deregulation as a political process*. Ponencia presentada en la conferencia "Éxitos y Fracazos de la Nueva Regulación en Telecomunicaciones", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México. (marzo 23).
- Industry Canada (Ministerio de industria Canadiense) (1997), *The Canadian Telecommunications Industry: 1990-1996*, Documento disponible en: <http://info.ic.gc.ca/>
- International Telecommunications Union [ITU] (1997), *World Telecommunications Development Report 1996/97: Trade in Telecommunications*. Geneva: ITU.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown & Co.
- Mariscal A., Judith (1998), "La Reforma en el Sector de las Telecomunicaciones en México: Un Enfoque de Economía Política", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, México, Primer Semestre.
- Mayer, Frederick W. (1998), *Interpreting NAFTA*, New York: Columbia University Press.
- Mueller, Milton L. (1997), *Universal Service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, Cambridge, The MIT Press.
- Noll, Roger G. (1983), "The future of Telecommunications regulation." en Eli Noami (editor) *Regulating Telecommunications Networks*, New York, Cambridge University Press.
- _____, (1985), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- _____, (1989) *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process*, Washington: American Enterprise Institute for Public Research Policy.
- _____, (1995), *Telecommunications competition in Mexico*. (Mimeo).

- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: The Political Economy of Institutions and Decisions*, New York, Cambridge University Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development, (1995), *Telecommunications Outlook*,. Publicación Anual, Paris, OECD.
- _____, (1997), *Telecommunications Outlook*, Publicación Anual, Paris, OECD.
- _____, (1998), *Telecommunications Outlook*, Publicación Anual, Paris, OECD.
- _____, (1999), *Telecommunications Outlook*, Publicación Anual, Paris, OECD.
- Petrazzini, Ben Alfa (1994), "Telecomunicaciones de Mexico ante la Integración Económica Regional", en Ibarra Yunez *et al.* (editores), *Telecomunicaciones en Mexico ante el Reto de la Integración*, (*op.cit.*).
- _____, (1995), *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries, Privatization and Liberalization in Comparative Perspective*, Connecticut: Praeger Publishers.
- _____, (1996), *Global Telecom Talks: A Trillion Dollar Deal*, Washington, Institute for International Economics.
- Rodríguez Castañeda, Rafael (1995), *Operación Telmex: Contacto en el Poder*, México, Editorial Grijalbo.
- Sabatier, Paul (1991), "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, (junio: 144-156).
- Salinas de Gortari, Carlos (1989), "Mensaje a la Nación", (diciembre 1º), México, Presidencia de la República.
- Shefrin, Ivan H. (1993), "The North American Free Trade Agreement: Telecommunications in Perspective", en *Telecommunications Policy*, vol. 17, núm. 1 (enero-febrero).
- Spiller, Pablo T. & Brian Levy, (1996) (editores), *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spiller, Pablo T. & Carlo G. Cardilli. (1997), "The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack", en *Journal of Economic Perspectives*. volumen 11, núm. 4 (otoño).
- Stanbury, N. (1986) (editor) *Telecommunications Policy and Regulation: The impact of competition in technological change*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy.
- Stentor Alliance of Canada (1999), Información corporativa disponible en: www.stentor.ca
- Stone, Alan (1991), *Public Service Liberalism: Telecommunications and Transition in Public Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Tandon, Pankaj (1994) "Teléfonos de México" en Ahmed Galal (editor), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, New York, Oxford University Press.
- Teleglobe Canada (1999), Información corporativa disponible en www.teleglobe.ca
- United States Department of Commerce (1993), *NAFTA Industry Sector Reports: Telecommunications*, Washington, USDOC International Trade Administration.
- United States Federal Communications Commission [FCC] (1997), Decisiones regulatorias citadas por Noll, Michael en el artículo "The Costs of Competition: FCC Telecommunications orders of 1997", publicado en *Telecommunications Policy*, vol. 22, núm. 1.
- Urey, Gwen (1995), "Infraestructura for Global Financial Integration: The Role of The World Bank." en Mody, Bella, Bauer, Johannes M. and Joseph D. Straubhaar (editores)

- Telecommunications Politics. Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Vietor, Richard H. (1994), *Contrived Competition: Regulation and Deregulation in America*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University.
- Wellenius, Björn. (1989), *Restructuring and Managing: The Telecommunications Sector*. Washington, The World Bank.
- _____, (1993), *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*, Washington: The World Bank.
- Wellenius, Björn, Peter A. Stern, Timothy Nulty & Richard Stern (1994) (editores), *Restructuring and Managing the Telecommunications Sector*, Washington, The World Bank.
- Wellenius, Björn, & Peter A. Stern. (1994) (editores), *Implementing Reform in the Telecommunications Sector*, Washington, The World Bank.
- Wilson, Robert Hines (1992), *Telecommunications Policy and Economic Development: The New State Role* New York:
- _____, (1998), *Telecommunications and Economic Development*, Conferencia presentada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, octubre (mimeo).
- Wilson, Kevin G. (1996) "Canada's New regulatory Framework" in *Telecommunications Policy*, vol. 20, núm. 8.
- Winseck, Dwayne (1998), *Reconvergence: A Political Economy of Telecommunications in Canada*, Cresskill, Hampton Press.
- Woodrow, Brian and Kenneth Woodside (1986), "Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Regulation in Canada", en Stanbury, N. (editor) *"Telecommunications Policy and Regulation: The impact of competition in technological change"*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy.

Anexo

Comportamiento del Marco Regulatorio en los países miembros del TLCAN

	México	EUA	Canadá
<i>Nivel de Competencia en Telefonía</i>			
Local	C(10)	C(1480)	C(61)
Troncal	C(14)	C(621)	C(11)
Internacional	C(7)	C(360)	C(13)
<i>Regulación de Tarifas</i>			
Entidad Reguladora	Comisión Federal de Telecomunicaciones	Federal Communications Commission (FCC)	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)
Cobertura	Proveedores de redes públicas de telecomunicaciones con sustancial poder de mercado.	Todos los proveedores comunes deben fijar sus tarifas de acuerdo a las directivas establecidas por la FCC, el resto de los proveedores no dominantes pueden fijar sus propias tarifas.	A los operadores entrantes se les regulan los servicios de segmento de utilidad y los servicios de interconexión, los otros servicios no son regulados por la CRTC.
Método de regulación utilizado	Price cap	Price cap	En los servicios de segmentos de utilidad: price cap o el previamente aprobado.
<i>Tratamiento de la Interconexión</i>			
Tipo de Regulación	Por medio de acuerdos comerciales	La LD nacional e internacional es manejada con tarifas de acceso fijadas por la FCC, que en la mayoría de los casos son establecidas por medio de price cap, la interconexión para el servicio local es establecida a través de negociación comercial siguiendo las directivas de precios establecidas por comisiones estatales.	Las tarifas son aprobadas por la CRTC, además que se exige la total interconexión entre los diferentes operadores. El costo de interconexión entre los operadores locales debe de ser equitativamente compartido. Los operadores no requieren pagar compensación por terminación de llamadas en el ámbito local.

	<i>México</i>	<i>EUA</i>	<i>Canadá</i>
Publicación de las Tarifas de Interconexión	Las tarifas de interconexión aplicadas por empresas concesionarias deben de estar publicadas en Registro Público de telecomunicaciones.	Las tasas interestatales (cargos de acceso) son fijadas por la FCC bajo la formula de price cap. Las tarifas intraestatales las fija una comisión estatal bajo price cap o por el método de tasa de retorno.	Si se publican.
Solución de Disputas	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	State Public Utility Commission and/or Federal Communication Commission (FCC)	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)

C(x): C competencia; x número de licencias otorgadas.

Fuente: OECD Telecommunications Outlook 1999