

La reforma en el sector de las telecomunicaciones en México: un enfoque de economía política

Judith Mariscal Avilés

El presente artículo ofrece un marco conceptual para explicar la desregulación y la privatización que tuvieron lugar en el sector de las telecomunicaciones en México durante el periodo 1990-1996.¹ La variable a explicar es el modo específico de la reforma, cuyo resultado fue la permanencia de una empresa con un considerable poder de mercado en el sector de las telecomunicaciones. Comenzaré analizando dos enfoques de estudio alternativos. El primero, que es la perspectiva dominante en la literatura de las reformas en las telecomunicaciones, pone énfasis en la innovación tecnológica como la principal causa de dichas reformas. A este enfoque le llamaré la *dinámica tecnológica*. El segundo enfoque ha sido menos estudiado y subraya el papel de los factores políticos en el diseño particular de la reforma, y aquí se le denominará *dinámica política*.

El argumento de este artículo es que para explicar la reforma en el sector de las telecomunicaciones en México necesitamos partir de la segunda perspectiva, que contiene más poder explicativo que la primera. A pesar de que la innovación tecnológica desempeñó un papel crucial en la determinación de las posibilidades técnicas disponibles para la reforma, estas innovaciones fueron adaptadas a la naturaleza del

La autora es investigadora del CIDE. Traducción del inglés por Luis Antonio Espino González.
¹ *Desregulación* es un término que tiene muchos significados y que ha sido utilizado indistintamente como liberalización y privatización. Aquí, la desregulación se define como la política que permite a las fuerzas del mercado operar libres de interferencia gubernamental. La transición de un mercado regulado a uno desregulado es un proceso de liberalización. La privatización es la transferencia de la propiedad del gobierno hacia el sector privado.

Estado y a los requerimientos políticos del momento. La estructura de mercado resultante fue determinada en gran medida por factores políticos, no por posibilidades tecnológicas. Sin embargo, debe aclararse que la literatura sobre innovación en el sector no debe ser ignorada, ya que nos permite entender las políticas más eficientes dado el nivel del avance tecnológico.

Este artículo presenta la reforma como resultado de una interacción estratégica que tiene lugar en el contexto de restricciones específicas. Estas restricciones están constituidas por la limitación de los recursos financieros² y por el tiempo disponible. Esta última estaba relacionada con el hecho de que la privatización y la desregulación de las telecomunicaciones en México tenían por sí mismas derrames (*spillover*) de gran beneficio para el programa gubernamental de modernización, puesto que las telecomunicaciones representan una infraestructura clave en cualquier economía abierta. La prioridad del gobierno era iniciar cuanto antes la modernización del sector; ésta era la fuerza impulsora de toda la reforma de las telecomunicaciones en el país y requería el consenso político entre los actores clave. Tal y como lo explicaré en la parte final del artículo, este objetivo llevó a una solución subóptima (*second best*) en cuanto a eficiencia económica.

La reforma de las telecomunicaciones mexicanas ocurrió en un periodo en el que muchos otros países iniciaron reestructuraciones similares en este sector. Numerosos son los motivos que explican esta tendencia internacional. La reforma en las telecomunicaciones surgió como el caso ejemplar de programas más amplios de modernización, en virtud de que las telecomunicaciones se han convertido en la columna vertebral de una economía fuerte. La vitalidad de industrias importantes y de actividades sociales tales como la intermediación financiera, salud, servicios de información, transporte y educación, etc., depende de la disponibilidad de una infraestructura y servicios adecuados de comunicaciones a distancia.

El reconocimiento del papel clave de las telecomunicaciones en la economía global ha estado acompañado de iniciativas para liberalizar industrias del sector que mostraban una estructura monopólica y en algunos casos para privatizar las empresas públicas de telecomunicaciones (EPT). Wellenius (1993) resume algunos de los motivos que se hallaban detrás de la privatización de estas EPT: la necesidad de atraer

² La falta de recursos es una consecuencia de las crisis financieras experimentadas en 1982 y en 1986-1987.

capital privado (especialmente el extranjero), reducir la deuda pública, desarrollar un mercado interno de capitales, y la conveniencia de asociarse con inversionistas extranjeros que cuentan con la experiencia y los conocimientos técnicos en la operación de un sistema de telecomunicaciones.

Las innovaciones tecnológicas ocurrieron simultáneamente con la internacionalización de la economía mundial y con una mayor participación de componentes de información en el sistema de producción (Wellenius, 1989). Esto contribuyó a un crecimiento significativo en la demanda de servicios de telecomunicaciones. La convergencia de estos factores explica la afirmación que en 1987 hizo el entonces candidato a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari: "Las telecomunicaciones se convertirán en la piedra angular del programa de modernización de la economía de México".³ Desde esta perspectiva, la desregulación de las telecomunicaciones es un proceso mediante el cual se busca obtener ventajas comparativas en el sector de la tecnología de la información: la meta del gobierno es insertarse en un nicho del mercado mundial.

Todas estas razones estaban presentes, cada una con distinto grado de importancia, en el caso mexicano. El capital privado extranjero y los conocimientos tecnológicos entraron a la industria telefónica a través de la *joint venture* entre el Grupo Carso, Southwestern Bell y France Telecom —que adquirió Telmex— y más tarde en otras *joint ventures* que entraron al mercado de larga distancia. El desarrollo de un mercado interno de capitales era un objetivo importante en el proceso de privatizaciones en México. Con la venta de Telmex, el gobierno mexicano estuvo en posición de emitir acciones en el mercado interno que eran accesibles para inversionistas internacionales. La venta de Telmex contribuyó de modo significativo a la reducción de la deuda pública. De hecho, en el contexto de una crisis fiscal, una de las prioridades del gobierno durante el proceso de privatización fue maximizar el precio de venta de Telmex.

Sin embargo, a pesar de que la agenda de los procesos de liberalización era muy similar en varios países, las reformas tomaron diferentes caminos, lo mismo respecto al grado de competencia que a las estructuras reguladoras y de propiedad. Algunos países, como Argentina y Canadá, se orientaron hacia un modelo de monopolios múltiples, divididos en jurisdicciones territoriales de servicios. En la India se autorizó la operación competitiva de varios proveedores privados de

³ Citado por Székely (1989).

servicios básicos. Un grado mayor de competencia existe en países como Chile, los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido. Y mientras que Nueva Zelanda es reconocida como el mercado de telecomunicaciones más liberalizado y desregulado del mundo, Brasil ha modernizado su sector sin privatizar aún sus empresas.

De hecho, las diferencias en los cambios de política en cada país pueden atribuirse en gran medida a las diferencias en sus sistemas políticos internos. La economía política del proceso de transición en México determinó de manera importante el carácter de los elementos políticos que socavaron los objetivos de eficiencia económica. Aun cuando la innovación tecnológica puede explicar en parte la necesidad de reformar el sector de telecomunicaciones en el país y en otros países, la solución específica adoptada es atribuible al proceso particular de transición política y económica que México estaba experimentando.

Las siguientes dos secciones describirán brevemente los dos argumentos teóricos alternativos —el tecnológico y el político— que se hallaban detrás de las reformas de las telecomunicaciones en México, mientras que la tercera sección ofrecerá una explicación de la reforma como resultado de la interacción estratégica entre jugadores en el contexto de restricciones específicas.

Dinámica tecnológica⁴

La literatura sobre la desregulación de las telecomunicaciones proviene de la perspectiva normativa o prescriptiva sobre regulación económica (Kahn, 1971; Scherer, 1980; Schmalensee, 1978) que se enfoca a encontrar cuál debe ser la regulación óptima. Desde esta perspectiva, la regulación busca maximizar el interés público. Ello implica alcanzar la eficiencia económica, lo que significa la maximización del bienestar general de los consumidores y los productores mediante la maximización de la suma del excedente del productor y el del consumidor.

En este mismo aspecto, la teoría del interés público asume que la meta del gobierno es corregir las fallas del mercado, y para ello considera ciertas las condiciones del Teorema de Coase (Coase, 1960): información perfecta libre de costos y un proceso político libre

⁴ Para una explicación más profunda de la innovación tecnológica en el sector de las telecomunicaciones véase Mariscal (1997), *Technological Change in the Telecommunications Industry*, México, CIDE (Documento de trabajo núm. 35).

de costos de transacción.⁵ Al usar un marco de economía del bienestar, la regulación es considerada como el mejor instrumento de política para corregir las fallas del mercado y, consecuentemente, incrementar el bienestar económico.

La industria de las telecomunicaciones fue durante muchos años un sector estable en el que la política significaba la regulación de lo que se consideraba un *monopolio natural*. La reforma de las telecomunicaciones se explicaba principalmente por las repercusiones de la innovación tecnológica en la estructura del mercado (Hills, 1986; Stanbury, 1986; Wellenius y Stern, 1994). La innovación tecnológica no permitió que la regulación se mantuviera en su forma antigua, *i.e.*, la regulación de lo que se consideraba un monopolio natural.

Durante el periodo en que la industria de las telecomunicaciones experimentó un progreso tecnológico estable y gradual, el papel del regulador fue poner barreras a la entrada mientras se fijaban los precios para evitar que la empresa dominante impusiera precios monopolísticos. Hasta la década de los años sesenta, la mayoría de las compañías telefónicas en el mundo estaban protegidas de la competencia. Estas compañías estaban verticalmente integradas en la provisión de servicios locales y de larga distancia y eran reguladas como monopolios naturales. Este sector era considerado “no disputable” porque los potenciales entrantes al mercado enfrentaban costos mayores que la empresa establecida. Los costos están determinados por la tecnología de producción disponible donde los requerimientos de capital son tan elevados que la empresa incurre en costos hundidos, es decir, costos irre recuperables.

Las técnicas tradicionales de producción empleadas en la industria de las telecomunicaciones producían un monopolio natural, pues la única configuración industrial sostenible era la de un solo vendedor. Esto pasa normalmente porque los costos por unidad de producto decrecen cuando se incrementa la escala de producción, es decir, hay economías de escala. En un sistema telefónico convencional, el costo asociado con la entrada de un nuevo cliente es menor que el costo previo de servicio a los clientes ya existentes, puesto que la mayor parte del

⁵ Versiones más elaboradas de esta perspectiva (Levine, 1981) relajan algunas de las condiciones del Teorema de Coase y permiten la existencia de grupos de interés organizados. Sin embargo, muy en el espíritu de la mano invisible de Adam Smith, la competencia entre los grupos de interés sirve para maximizar el bienestar económico. Hay entonces un supuesto implícito de que los arreglos institucionales son simplemente seleccionados y evolucionan para maximizar la eficiencia económica.

equipo instalado es utilizado en común por todos los clientes. Por lo tanto, una nueva compañía telefónica que desea competir con una empresa establecida debe duplicar las instalaciones de esta última, y los costos de servir a cada cliente son mucho mayores. La implicación política de la existencia de economías de escala es que si se busca mantener el nivel de eficiencia deseado, es preferible negar la entrada a los competidores.

Baumol (1977) ofrece una definición precisa de monopolio natural para casos como el del sector de las telecomunicaciones. Su definición usa el concepto de *subaditividad*, lo que implica que cada combinación de producto es fabricada de manera más barata por una sola empresa que por muchas de ellas, suponiendo que todas emplean la misma tecnología. Por lo tanto, si los costos son subaditivos, los consumidores tienen mayor bienestar si un monopolio regulado es el proveedor del servicio. La regulación de los servicios telefónicos sirve para retener las ventajas que el monopolio da en eficiencia y al mismo tiempo evitar los potenciales abusos derivados del poder de mercado del único proveedor del servicio.

La desregulación ocurre cuando el cambio tecnológico erosiona las posiciones de monopolio natural. Claramente esto ha ocurrido en el sector de las telecomunicaciones. Los avances tecnológicos en este campo significaron costos de entrada al mercado decrecientes, lo que a su vez volvió insostenible la estructura del monopolio natural y rompió el patrón estable de la política de las telecomunicaciones que había prevalecido hasta principios de los ochenta. La ola de cambios tecnológicos dentro de la industria como resultado de la convergencia de la tecnología de las telecomunicaciones con la tecnología informática debilitó por completo los fundamentos de la política establecida.

Antes de la década de 1980, las redes telefónicas estaban planeadas básicamente como servicios de comunicación local y de larga distancia. Sin embargo, la entrada de nuevos productos y servicios hizo necesaria la revisión de una red que fuera completamente compatible y coordinada. La tecnología trajo consigo la competencia, al ofrecer nuevos productos que suministraban servicios muy similares a menores costos. La telefonía celular, la transmisión de larga distancia a través de fibra óptica y de microondas y las combinaciones entre estos servicios presentaron una alternativa muy superior a las transmisiones a través de las redes tradicionales de cables de cobre.

A medida que las fronteras entre las industrias de telecomunicaciones y de cómputo se hacían menos claras, las bases conceptuales de las

políticas aplicadas a las comunicaciones a distancia durante casi un siglo se desarticulaban. En cuanto a economías de escala, la tecnología de los microprocesadores está mejorando rápidamente la capacidad de las pequeñas unidades de conexión de líneas (*switching*). Esto permite a las empresas más pequeñas ofrecer conexiones que anteriormente requerían maquinaria grande y costosa. Las economías de escala de las nuevas tecnologías están disponibles aun para las empresas de menor nivel, lo que combinado con el crecimiento del mercado no justifica una estructura monopolística. Los mercados más susceptibles a la libre competencia en el sector de telecomunicaciones son los servicios de valor agregado y la reventa de servicios. Sin embargo, el mercado de llamadas locales —el último bastión del monopolio natural— enfrenta la competencia creciente de empresas que usan tecnología inalámbrica.

Desde el punto de vista de la teoría de la regulación normativa, la desregulación del sector y la privatización de la compañía telefónica fueron puestas en marcha para ajustarse a un nuevo paradigma tecnológico. En este nuevo concepto, las condiciones de monopolio natural ya no existen: los competidores de las empresas telefónicas establecidas pueden ahora entrar al mercado y ofrecer sus servicios utilizando las nuevas tecnologías. Desde este punto de vista, el cambio tecnológico provocó la reforma de las telecomunicaciones. La sugerencia de política que se desprende de esta literatura es la liberalización de la industria. El sello de eficiencia será puesto cuando todos los segmentos del mercado se encuentren abiertos a la entrada de nuevos productores. Así, deben elaborarse reglas para evitar la construcción o permanencia de barreras artificiales. Las empresas deben tener la posibilidad de conectarse a la red de comunicaciones establecida en forma justa, tanto en el campo técnico como en el de la calidad, y los precios de esta interconexión deben seguir alguna regla de eficiencia.

Pero, ¿por qué se eligió en México un esquema de privatización y competencia limitada? Desde este punto de vista, la reforma de las telecomunicaciones deberá alinearse con las nuevas posibilidades tecnológicas que hacen que el monopolio natural carezca de justificación. Además, el consenso en esta literatura es que la liberalización claramente promueve la modernización de las redes y reduce los precios. Desde la perspectiva del interés público, la liberalización ofrece importantes beneficios, particularmente su potencial para estimular la inversión.

El argumento en este artículo es que la innovación tecnológica ofrece una explicación incompleta de la reforma de las telecomunica-

ciones en México. Los criterios de eficiencia económica no pueden, por sí mismos, explicar la posición dominante que se le permitió conservar a Telmex en el mercado telefónico. Por lo tanto, necesitamos buscar una explicación alternativa que analice por qué nos alejamos de la solución ideal para este sector. La siguiente sección examinará las razones políticas que se hallan detrás de la reforma en las telecomunicaciones en México.

Dinámica política

Esta sección analizará la economía política de la regulación como un enfoque para examinar el arreglo de regulación resultante de la reforma de las telecomunicaciones en México. La dimensión política de la reforma de las telecomunicaciones había sido motivo —hasta hace poco— de atención esporádica. En la década de los setenta el análisis del desarrollo de las telecomunicaciones se centraba en el aspecto económico, financiero e institucional, y en la década siguiente se extendió para incluir la política específica del sector y la regulación originada por las innovaciones tecnológicas.

En la década de los noventa, ha surgido una rica línea de investigación que explora la naturaleza del sistema político dentro del cual se inscribe la reforma de las telecomunicaciones. Esta línea de investigación tiene sus orígenes en lo que se ha llamado la “teoría positiva de la regulación”, que rechaza la economía del bienestar y los fundamentos teóricos de la literatura sobre regulación normativa e interés público. Sin embargo, acepta el uso de la teoría microeconómica como una herramienta sólida y relevante para el estudio de la conducta política. Asumiendo que las condiciones del Teorema de Coase no se aplican, esta literatura estudia el efecto que tienen los costos positivos de transacción y la información imperfecta sobre la política reguladora.

Es importante recordar que la literatura sobre la regulación positiva tiene un enfoque particular para el caso de los Estados Unidos, y por lo tanto muestra limitaciones al aplicarse a otros casos nacionales. Sin embargo, su estudio es relevante porque es la fuente para el análisis que cuestiona por qué y cómo los factores políticos condicionan la conducta económica; esto es, estudia los efectos de la política en la elección y el desempeño de las decisiones económicas.

La escuela de Chicago, y particularmente Stigler (1971), fueron los primeros en rechazar la idea de que la política reguladora autónoma

era la solución para las fallas del mercado. Los primeros trabajos de este autor sugieren que las agencias reguladoras son “capturadas” por la empresa regulada y el resultado es una conducta de fijación de precios cercana al monopolio. Peltzman (1976) modifica este modelo sugiriendo que los reguladores ponderan los intereses de los productores con los de los consumidores. Para él, los reguladores alcanzan un equilibrio entre el beneficio político marginal derivado de las ganancias adicionales de los productores y el beneficio político marginal para los consumidores.

Siguiendo esta línea aparecieron muchos estudios que examinaban las teorías de la política reguladora con el objetivo de formular una “teoría general” de la regulación (Weingast y Moran, 1983; Posner, 1975). Estos estudios documentan la afirmación de que la política reguladora tiende a proteger ciertos intereses económicos bien organizados, usualmente los de las industrias reguladas. Los intereses subrepresentados no tienen ninguna influencia durante el proceso o tienen poco peso en asuntos de regulación y, por lo tanto, no participan en las negociaciones. La regulación en este contexto parece maximizar las ganancias entre los grupos representados.

Las políticas de desregulación en muchos sectores utilitarios hacen que uno se pregunte por qué las agencias reguladoras en el sector de las telecomunicaciones resistieron la fuerza de intereses particulares y cambiaron sus políticas. Noll y Owen (1989), así como Derthick y Quirk (1985), subrayan el papel de los empresarios políticos en el proceso de desregulación. Noll y Owen argumentan que, a largo plazo, hay varios factores que operan contra una agencia que se encuentra completamente capturada, el más importante de los cuales es el hecho de que una agencia en esta posición es vulnerable a los ataques de los empresarios políticos, quienes se benefician políticamente al exponerla al predominio de intereses privados.

Derthick y Quirk hacen notar que la desregulación de las telecomunicaciones no puede ser explicada únicamente por los intereses de la industria ya que, sin importar cuán unida sea su postura política, con frecuencia no pueden traducir su poder económico en resultados de decisión. Estos autores sostienen que, por ejemplo, un grupo tan poderoso como AT&T quería mantener la regulación tal y como estaba (Derthick y Quirk, 1985, p. 26):

AT&T negaba categóricamente que los revolucionarios cambios tecnológicos hacían necesario dar marcha atrás en la política reguladora anti-

competitiva. Al elegir la defensa del *statu quo*, este “nuevo perdedor” en particular argumentaba que no había nada en la nueva tecnología que cuestionara la conveniencia de una sola red nacional de servicios de telecomunicaciones, centralmente planificada y manejada de acuerdo con la regulación del gobierno.

Según estos autores, lo que explica la desregulación en los Estados Unidos es la confluencia de un fuerte apoyo a su favor. Los defensores de la desregulación tenían importantes puestos en instituciones como las comisiones reguladoras y las cortes. La desregulación también se volvió un estandarte que permitió a los políticos reformar industrias con el apoyo de las ideologías liberal y conservadora.

Con una lógica similar, otros autores destacaban la interacción entre la innovación tecnológica y la política. Desde esta perspectiva, la desregulación en las telecomunicaciones se explica por el hecho de que la tecnología crea nuevos intereses organizados o divide los antiguos. El cambio tecnológico puede causar que intereses anteriormente subrepresentados tengan finalmente suficiente peso en un área en particular de la desregulación para adquirir esa representación. Por ejemplo, los avances en la transmisión y en la tecnología de conexión llevaron al desarrollo de redes privadas, a través de las cuales grandes usuarios de las telecomunicaciones pueden no usar la red pública. Los grandes usuarios se convierten en un nuevo actor que presiona a favor de la desregulación en el mercado de las telecomunicaciones. La innovación tecnológica desempeña un papel importante al cambiar a los actores y su influencia específica, pero el proceso desregulador y las elecciones de política favorecidas se perciben como un fenómeno netamente político.

En este sentido, Horwitz (1989), en su libro *The Irony of Regulatory Reform*, sugiere que la innovación tecnológica en las telecomunicaciones fue el factor que inició un proceso político en los Estados Unidos. Las nuevas técnicas dieron la oportunidad a competidores potenciales, de vender servicios superiores a precios más bajos. Antes de la llegada del cambio tecnológico, tanto la agencia como la industria se beneficiaron con el arreglo regulador, y por lo tanto la inercia a favor de mantener el *statu quo* era difícil de superar. Horwitz concluye que, para el caso de los Estados Unidos,

La desregulación fue un proceso político por medio del cual los problemas económicos y políticos que rodeaban a ciertas industrias se convirtieron en una coalición política sorprendentemente heterogénea en contra de que la regulación continuara. Unidas dentro de esta coalición estaban

dos lógicas políticas, que por lo regular son diametralmente opuestas entre sí, la teoría conservadora del libre mercado y la teoría liberal de izquierda de participación política.

Con una perspectiva diferente (el enfoque del problema agente-principal) la economía política de la regulación es tratada al examinar la aplicación de una política de desregulación, restringida por problemas contractuales. Laffont y Tirole (1993) son la fuente más importante de modelos que consideran por lo general un marco de relaciones entre múltiples agencias, lo que implica simultáneamente a varios agentes y a varios principales (Laffont y Tirole, 1993). El proceso de regulación es visto como un juego complejo de estrategia con muchos jugadores que en esencia se parece a un proceso de grupos de interés. Los diferentes principales (grupos de interés) intentan al mismo tiempo influir en las decisiones del agente (la entidad reguladora) (Dixit, 1997). Por lo tanto, la puesta en marcha de una política se ve restringida por la necesidad de satisfacer diferentes demandas en un contexto de información asimétrica y costos de transacción.

Todos los estudios revisados hasta ahora examinan la economía política de la regulación en el contexto de la realidad política de los Estados Unidos. De manera implícita, estos estudios incorporan el paradigma pluralista como el lente teórico para examinar el alcance y el carácter de la participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas públicas. Cualesquiera que sean los debates sobre el carácter de tal participación, o sobre la disparidad de los incentivos y recursos para la acción política, la característica que define al sistema político estadounidense es su permeabilidad a presiones externas a través del voto, testimonios parlamentarios, financiamiento de campañas y muchos otros medios.

Las preferencias del electorado en un modelo pluralista son un elemento crucial que asocia las políticas reguladoras con los grupos de votantes. Los funcionarios elegidos actúan como agentes para sus votantes y el proceso de reelección de estos funcionarios generalmente es un medio por el cual los ciudadanos imponen el cumplimiento de sus preferencias políticas.

Además, en el contexto del sistema político de los Estados Unidos, las pruebas empíricas de la teoría de los grupos de interés usan modelos estadísticos de los votos en el Congreso sobre medidas de política reguladora. En el sistema político mexicano, aun cuando las elecciones están adquiriendo importancia en el proceso de transición a la demo-

cracia, el consenso político se alcanza mediante un proceso de negociación de poder político antes que por medio de las preferencias del elector.⁶ El alcance de la participación en la toma de decisiones de políticas públicas en México se acerca más a la teoría clásica de las elites. Por ello, necesitamos añadir a esta perspectiva el papel de las diferencias históricas e institucionales en la reforma sobre regulación.

Los estudios sobre la economía política de la regulación en las telecomunicaciones que consideran otros casos nacionales sostienen que las diferencias históricas y los arreglos políticos institucionales determinan las decisiones sobre las estructuras de regulación. En esta línea, Levy y Spiller (1996) ofrecen estudios comparativos sobre la regulación del sector en un marco inspirado por la “nueva economía institucional” (North, 1990) que considera a las instituciones y los compromisos como las variables explicativas fundamentales de las estructuras de regulación. La idea principal de esta línea de investigación es que las “dotaciones institucionales” determinan si un país es capaz de poner en práctica una estructura de regulación eficiente. Las dotaciones institucionales que generan credibilidad entre los inversionistas crean las mejores estructuras reguladoras. Este tipo de análisis tiene un fuerte componente prescriptivo o normativo, pues intenta derivar la mejor empatía entre las dotaciones institucionales y las estructuras de regulación.

Otros estudios comparativos de las estructuras reguladoras en las telecomunicaciones aseguran que los arreglos de regulación varían de un país a otro, de acuerdo con las formas de los gobiernos (Cowhey, 1994; Mody, Bauer y Straubhaar, 1995; Barrera, 1995; Petrazzini, 1995).

En el contexto de los países en desarrollo, Mody *et al.* (1995, p. xx) argumentan que la economía y la tecnología generan opciones para la política y los políticos eligen entre ellas. La política se define como “la lucha por el poder, el control y los beneficios entre diferentes fuerzas contendientes en el contexto de los países en desarrollo”. Esta lucha tiene influencia sobre la naturaleza de las metas fijadas en la reforma de las telecomunicaciones y la manera en que éstas se alcanzan.

Desde la misma perspectiva, Barrera (1995, p. 154) sugiere que las dimensiones específicas de los sistemas políticos latinoamericanos que ayudan a explicar los diferentes resultados de la reforma en las

telecomunicaciones son la orientación nacionalista, la orientación capitalista y la centralización del poder ejecutivo. La primera se refiere a la autorización dada a las empresas extranjeras para operar dentro del territorio. La segunda incluye el grado de participación del sector privado y la protección de una alta tasa de ganancia. La tercera es relevante ya que “la liberalización económica suele ser incompatible con la competencia política” (p. 154). Barrera, sin embargo, no vincula estas características con diferentes resultados de política en las reformas de las telecomunicaciones latinoamericanas. Este autor establece que —a pesar de que la mayoría de los países de la región tienen distintos grados de orientación nacionalista y capitalista y de concentración del poder ejecutivo— todos ellos comparten el hecho de que el capital nacional desempeñó un papel secundario en la inversión en telecomunicaciones.

El consenso alcanzado en todos estos estudios es que, en el proceso de desregulación en la industria de las telecomunicaciones, la política cumple un papel importante.

Además, alcanzar un consenso político es un objetivo básico de las agencias reguladoras. Por qué y cómo se alcanza tal consenso varía de acuerdo con cada perspectiva y en cada caso nacional. La literatura empírica que se ha desarrollado en esta área es muy congruente con la visión de que los grupos de interés influyen en las decisiones del gobierno. Sin embargo, la teoría está aún más avanzada que el trabajo empírico.

Desde la visión de la economía política sobre regulación, se pueden delinear varias hipótesis alternativas o complementarias acerca de cómo interfiere la política en el proceso de regulación:

1) La política de regulación es el resultado de la captura de los organismos gubernamentales por parte de las empresas reguladas (Stigler, 1968).

2) La política de regulación es resultado de la interacción de los grupos de interés: una lucha por el poder. El resultado podría ser el saldo de los beneficios (Peltzman, 1976) de nuevos actores surgidos a partir de la innovación tecnológica (Horwitz, 1989) o de actores clave dentro del sistema político nacional (Mody, Bauer y Straubhaar, 1995; Barrera, 1995; Petrazzini, 1995).

3) La política de regulación es manejada, en buena medida, por los empresarios políticos (Derthick y Quirk; Noll y Owen).

4) La política reguladora es resultado de las dotaciones institucio-

⁶ Especialmente antes de 1990.

nales y su objetivo es generar credibilidad entre los inversionistas (Levy y Spiller, 1996).

¿Por qué y cómo la política desempeñó un papel importante en el caso de la reforma en las telecomunicaciones en México? Las hipótesis alternativas descritas arriba contribuyen, en diferentes grados y en diversas fases de la reforma, a entender el caso mexicano. Sin embargo, en la literatura revisada falta un elemento que tiene un papel clave en la explicación de la reforma mexicana: el contexto histórico.

El contexto de los problemas generales del desempeño económico y los requerimientos de una transición hacia un nuevo proyecto de desarrollo establecieron restricciones que dieron forma a las opciones de política disponibles para el gobierno. Estas restricciones pueden identificarse con la expresión de Dixit (1997) "*costos políticos de transacción*", análoga a la de costos económicos de transacción acuñada por Williamson. Los costos políticos de transacción son definidos por Dixit como las restricciones que surgen al poner en marcha una decisión de política. Desde esta perspectiva, cada acto de política es visto

no como una elección que se hace para maximizar una función de bienestar social, sino como una jugada o episodio del juego dentro de las instituciones y las reglas existentes, aunque admitiendo un margen para hacer movidas estratégicas que son capaces de afectar o alterar futuras reglas e instituciones [Dixit 1997, p. 31].

La siguiente sección explorará este contexto, identificando a los jugadores clave, las opciones de política, las restricciones que enfrentan los encargados de tomar las decisiones y, finalmente, los resultados del proceso de la reforma de las telecomunicaciones. La sección final vinculará las hipótesis alternativas vistas anteriormente con el caso de la transformación del sector en México.

Hacia un enfoque de economía política en el caso de la reforma de las telecomunicaciones en México

Los resultados cruciales del proceso político en la reforma de las telecomunicaciones en México pueden entenderse mejor como resultado de las estrategias utilizadas por quienes toman las decisiones de política para tratar con las restricciones del caso, o los "*costos políticos de transacción*". En el contexto mexicano, durante el periodo de rees-

tructuración económica general, las restricciones que los diseñadores de políticas enfrentaban estuvieron relacionadas con el carácter mismo del proceso de transformación. Este proceso estuvo caracterizado por necesidades a corto plazo, recursos limitados, y el establecimiento de nuevas alianzas entre el gobierno y el sector privado, así como con los sindicatos. Para entender las decisiones de política, necesitamos identificar estas restricciones haciendo un examen de la elección entre las distintas opciones insertas en una dinámica particular entre el contexto de política y los jugadores participantes.

Si la reforma en las telecomunicaciones en México es resultado de la interacción estratégica de los jugadores y si las restricciones específicas tuvieron un efecto importante en la decisión política, podemos esperar ver resultados de política que se desvían del paradigma de eficiencia tecnológica. En cuanto al contenido empírico, hay una clara diferencia entre las teorías del interés público y las de la regulación positiva: la primera predice precios eficientes y condiciones competitivas; la segunda predice precios monopólicos y beneficios a los trabajadores como grupo organizado.

A. El contexto político

1) La transformación del modelo de desarrollo económico

La crisis económica de 1982 cuestionó la vigencia del proyecto estatista de desarrollo en cuanto hubo menos recursos para satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales. La profundidad de esta recesión alteró los fundamentos básicos de la legitimidad del régimen: crecimiento económico y progreso. Este hecho obligó a los encargados de tomar decisiones de política a llevar a cabo un proceso de reestructuración económica que tendría consecuencias políticas duraderas.

La adopción de este nuevo proyecto económico dio origen a lo que se ha llamado "*la revolución tecnocrática*" (Senten, 1994), una transformación que requería un nuevo concepto de legitimidad del Estado mexicano. La revolución tecnocrática fue, de hecho, notablemente exitosa al transformar la estrategia de desarrollo. La centralización del poder político permitió a la élite gobernante imponer su política sobre los grupos políticos recalcitrantes, preservando al mismo tiempo la autonomía del Estado heredada de los periodos anteriores. El carácter autoritario del régimen, es decir, el mantenimiento del complejo siste-

ma de relaciones clientelares,⁷ así como la adaptación del esquema corporativista de representación, fueron factores cruciales para alcanzar una transformación económica pacífica.

Además, la cohesión interna de la nueva elite, que apoyaba el llamado modelo neoliberal de economía abierta y una menor participación del gobierno en la economía, contribuyó a que la transformación se realizara. Los tecnócratas, como se llama a la nueva elite, son un grupo unido que comparte la idea de que tienen una misión que cumplir. Ésta es clara: la implementación del paradigma hegemónico que se basa en los modelos neoclásicos en un ambiente político estable (Crespo, 1997). Esto significó el apoyo a los programas de desregulación, privatización y apertura económica. Los miembros de este grupo ocupaban importantes posiciones en las dependencias públicas clave, lo que otorga contenido empírico a la hipótesis que resalta el papel de los empresarios políticos en los procesos de desregulación.

Los otros factores que explican el éxito de esta transición son los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, específicamente con los sindicatos y el sector privado. Respecto a los primeros, con la privatización de muchas empresas paraestatales, un nuevo sindicato moderno e independiente se escindió de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), perteneciente al PRI. Esta nueva organización —la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios o Fesebes— incluye a los trabajadores de los sectores telefónico, eléctrico, cinematográfico y aéreo. La Fesebes, por medio de su líder Francisco Hernández Juárez (también dirigente de los telefonistas), fue reconocida oficialmente y desempeñó un papel clave en la resolución de conflictos laborales. El sindicato de telefonistas, a pesar de que en un principio se opuso a la privatización de Telmex, más tarde apoyó el proceso y alcanzó una oportunidad para convertirse en accionista de la empresa gracias a un “crédito blando” otorgado por Nacional Financiera.

La relación entre el Estado y el sector empresarial también cambió. El giro en la política económica no hubiera sido posible sin el apoyo del grupo del gran capital privado que fue ocupando los espacios dejados por un sector público cada vez más reducido. La nueva elite financiera se convirtió en un poderoso grupo económico en el país. El cambio en la posición relativa del sector financiero fue resultado de una variedad de

⁷ El clientelismo se refiere a la estructuración del poder político a través de redes de relaciones duales que vinculan a individuos con desiguales poderes en relaciones de intercambio. Véase Brachet Márquez (1992).

políticas, iniciadas en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y fortalecidas con la llegada al poder de Carlos Salinas (1988-1994), quien dirigió sus esfuerzos a atraer capitales. Estas políticas incluían un manejo del tipo de cambio que permitía actividades de arbitraje, liberalización del crédito y desregulación del sector financiero. Las tasas de interés alcanzaron niveles muy elevados en este periodo.

Las casas de bolsa, como es común en muchos países, tenían el derecho exclusivo de comerciar con los bonos del gobierno, de reciente aparición en el mercado primario. De 1983 a 1988 sus activos de capital crecieron casi 600 veces.⁸ El reducido número de empresas que operaban en la Bolsa Mexicana de Valores también obtuvo grandes beneficios mediante la especulación y el acceso a créditos de bajo costo. El auge en el mercado accionario fue una fuente muy importante de beneficios para los grupos que finalmente adquirieron empresas públicas en el proceso de privatización. Éste es el caso de Carlos Slim, la cabeza del Grupo Carso, que a la postre compró Telmex. Además, el sector financiero adquirió fuerza gracias a la compra del sistema bancario. La estructura de mercado que se dejó se parece a la de las telecomunicaciones en el hecho de que prevalecieron empresas dominantes con un poder de mercado sustancial.

La cooperación entre el sector privado y el gobierno incluyó el apoyo del primero en favor de la liberalización comercial y los programas de estabilización de precios. La principal asociación de la elite empresarial, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que incluye a las organizaciones de negocios más influyentes en México, tuvo un papel central como representante del sector privado en las negociaciones con el gobierno.⁹ La preponderancia asignada al CCE refleja el hecho de que los grupos industriales-financieros estaban en una posición más fuerte para absorber los costos de la liberalización económica (Kaufman, Bazdresch y Heredia, 1994). La privatización era un elemento crucial para incrementar la credibilidad del gobierno; representaba una garantía para la comunidad de negocios de que los cambios estructurales que habían sido implementados eran, con toda seguridad, permanentes.

La privatización era un componente clave en el nuevo proyecto, ya que gracias a ella se incrementó la inversión nacional y foránea,

⁸ De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda. Véanse los *Cuadernos de Renovación Nacional: Reestructuración del Sistema Financiero Mexicano*, México, Presidencia de la República, citados en Kaufman, Bazdresch y Heredia (1994).

⁹ El sector empresarial no es un grupo monolítico. Para una explicación de otras facciones dentro de este sector véase Luna y Tirado (1993).

mientras que se aseguraba el apoyo de una importante facción del sector privado en la aplicación de los programas antiinflacionario y de apertura económica.

La reforma económica en sí misma y el compromiso de sostener el crecimiento económico fueron herramientas clave para construir una nueva coalición. El gobierno de Carlos Salinas tuvo éxito al conseguir el apoyo de la nueva clase capitalista, mientras que, al mismo tiempo, concedía validez a una nueva clase laboral y rompía el sistema corporativo tradicional, todo ello acompañado de un aumento de fuerza del poder ejecutivo.

En resumen, el proceso de toma de decisiones de política durante el gobierno salinista estuvo controlado por una elite política.¹⁰ Sin embargo, ésta no era completamente autónoma: su poder estuvo restringido por la necesidad de negociar con grandes conglomerados, y en menor medida con los sindicatos, en una transición hacia un nuevo proyecto económico. Este contexto político determinó en gran medida las decisiones que se tomaron respecto al sector de las telecomunicaciones.

En lo que respecta a la literatura en torno a la economía política de la regulación, el contexto político mexicano sugiere que la desregulación fue un proceso político, iniciado no por la innovación tecnológica sino por la crisis económica, lo que cambió tanto a los actores como su peso específico en los temas de regulación (Horwitz, 1989). Los empresarios políticos desempeñaron un papel muy importante en el progreso de un consenso político hacia la desregulación (Noll y Owen, 1989; Derthick y Quirk, 1985). Los costos políticos de transacción implicados están relacionados con el hecho de que el gobierno tuvo que establecer nuevas alianzas en el camino hacia una economía abierta y desregulada.

B. La reforma de las telecomunicaciones¹¹

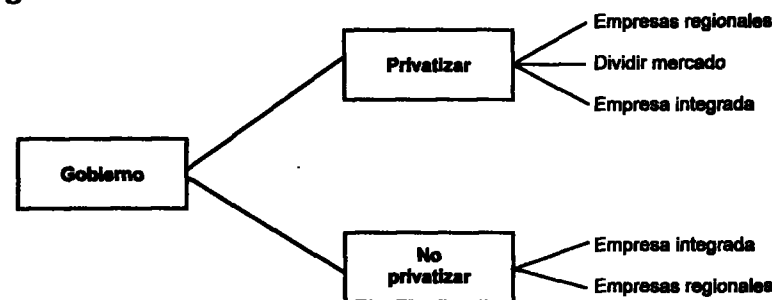
1) Opciones de política

La pieza central de la reforma inicial de las telecomunicaciones fue la privatización de Telmex. La figura 1 muestra las opciones a las que se

¹⁰ En términos de teoría política, una elite política se define como el grupo que tiene la habilidad de influir en la toma de decisiones colectivas y que tiene poder sobre sus resultados.

¹¹ Esta sección se basa en entrevistas con funcionarios del gobierno directamente relacionados con el proceso de privatización y con la desregulación en el sector de las telecomunicaciones en México.

Figura 1



enfrentaba el gobierno. Como se explicó en la sección previa, la privatización era parte de una reestructuración general de la economía que se decidió llevar a cabo en un contexto de crisis económica, y una clara necesidad de modificar la senda de desarrollo. El discurso oficial justificó la decisión de privatizar la empresa ante la falta de recursos públicos requeridos para expandirla y modernizarla. Sin embargo, muchos estudios (Barrera, 1995; Galal *et al.*, 1994) argumentan que Telmex tenía la capacidad para generar esos recursos. Un estudio del Banco Mundial afirma que "Telmex tiene una gran capacidad para generar recursos que pueden ser invertidos internamente, así que éste no es un argumento particularmente sólido".¹² En cualquier caso, ya sea que Telmex pudiera o no generar la cantidad de recursos necesaria, hubiera sido privatizada ya que esta medida serviría como una señal al sector privado de que el gobierno estaba realmente comprometido con el nuevo proyecto económico.

Una vez que la privatización de Telmex fue decidida, había varios caminos a seguir. Tal vez el más importante era la estructura de mercado que se dejaría después de la privatización. Las dos opciones disponibles eran vender Telmex como una empresa nacionalmente integrada o dividirla en monopolios regionales.

A diferencia de la privatización, es menos claro por qué se eligió la primera opción. Esta decisión es significativa, ya que condicionó tanto los resultados iniciales como la siguiente serie de reformas, y finalmente dejó una empresa con un poder de mercado sustancial.

¹² Citado por Kaufman, Bazdrasch y Heredia, 1994, p. 391.

Otra opción era vender por separado los diferentes servicios telefónicos. Llamadas locales, larga distancia, telefonía celular, servicios de valor agregado y la red nacional de microondas pudieron haber sido segmentadas y vendidas a diferentes compañías. Entre los elementos que contribuyeron a fortalecer la posición dominante de Telmex estuvieron los hechos de que esta empresa poseía la única concesión nacional para servicios de telefonía celular, además de su capacidad para adquirir la red nacional de microondas.

2) Actores

Antes de seguir adelante con una explicación de la opción seleccionada, es necesario identificar a los actores y su importancia en el proceso de elección de una empresa nacionalmente integrada (figura 2).

La definición del proceso de subasta durante la privatización fue articulada por la Secretaría de Hacienda, encabezada por Pedro Aspe. Dentro de esta secretaría se creó la Unidad de Desincorporación, dirigida por Jacques Rogozinski, quien estuvo directamente a cargo de la privatización de Telmex. Con un grado mucho menor de importancia, la otra dependencia que participó durante esta primera fase fue la

Figura 2



Secretaría de Comunicaciones y Transportes, encabezada por Andrés Caso Lombardo. Los otros actores fueron la propia burocracia de Telmex, el Sindicato de Telefonistas y su líder Hernández Juárez, los inversionistas nacionales y extranjeros, así como la comunidad internacional, representada por el Banco Mundial. En un tercer plano quedan otras dependencias oficiales, tales como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría del Trabajo, encabezadas por Jaime Serra y Arsenio Farrell respectivamente.

La Secretaría de Hacienda estaba más interesada en alcanzar objetivos macroeconómicos, incrementando los ingresos del gobierno mediante la maximización del valor de venta de la compañía y, por supuesto, poniendo en marcha todo el programa de privatizaciones. Los funcionarios del gobierno dentro de esta secretaría, como en cualquier otra dependencia pública en México, perseguían también objetivos individuales: buscaban mantener sus cargos y, de ser posible, avanzar en sus carreras. Su clientela política era, en última instancia, el propio presidente Salinas, de cuyo juicio y opinión dependía su futuro profesional dentro de la administración pública. La valoración del presidente se hacía de acuerdo con su apreciación de los resultados de política y el consenso que los rodeaba.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tuvo un papel secundario en el proceso de privatización. El control administrativo de la empresa fue transferido de la SCT a la SHCP, que supervisaba todas las privatizaciones. Podría argumentarse que el papel de la SCT se limitaba a validar las decisiones tomadas por la SHCP: el secretario de Comunicaciones era meramente un testigo de honor en la venta oficial de Telmex.

Un actor significativo en este proceso fue el Sindicato de Telefonistas. Su dirigente, Francisco Hernández Juárez, tuvo un papel clave como representante de un sindicato moderno, independiente del corporativismo de la CTM. Como tal, el sindicato —y el propio Hernández Juárez en particular— fue considerado socio del gobierno de Salinas en los esfuerzos de modernización, en el camino hacia una economía abierta. Una vez privatizada la empresa, el Sindicato de Telefonistas adquirió acciones de la misma y, por lo tanto, favoreció una posición fuerte en el mercado para Telmex.

El sector privado también tuvo un papel importante en la privatización de Telmex. Tal y como se explicó en la sección del contexto político, el sector empresarial financiero estuvo en posición de apoyar las políticas del gobierno hacia un nuevo proyecto económico. Los dos

finalistas en la puja por Telmex —Roberto Hernández, de Accival, y Carlos Slim, del Grupo Carso— pertenecen a la categoría de nuevos capitalistas. Roberto Hernández adquirió el Banco Nacional de México y Slim se quedó con Telmex.

Antes de esta operación, Slim era un completo desconocido en la comunidad internacional de negocios. De hecho, era un *nouveau rich* que hizo dinero en el sector financiero de México a principios de la década de los ochenta. Ahora es el propietario de Inbursa (casa de bolsa) y de acciones en 44 grandes empresas. Con la compra de Telmex, la única empresa mexicana que cotizaba acciones en el mercado internacional, Slim adquirió renombre internacional. Esta compañía es en muchos sentidos un activo estratégico: cualquier movimiento significativo hecho por Telmex en la Bolsa Mexicana de Valores puede alterar la estabilidad financiera del país. Slim pertenece al Consejo Coordinador Empresarial y al Grupo de Hombres de Negocios, organizaciones de empresarios clave que han participado significativamente en las decisiones de política, como las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y el apoyo del sector privado a los pactos antiinflacionarios. Por supuesto, a Slim le convenía que Telmex tuviera una posición dominante en el mercado.

Las preferencias de los inversionistas extranjeros en lo que respecta a la estructura del mercado son mixtas. En una entrevista con un funcionario del gobierno que participó en el proceso de privatización se sugirió que durante las consultas preliminares con los potenciales inversionistas internacionales, la mayoría favorecía la división de Telmex en empresas regionales. Esto se debía al hecho de que Telmex necesitaba recursos humanos, y era más fácil enviar a México una fuerza de trabajo pequeña que una grande. Sin embargo, como de hecho ocurrió, el fuerte poder de mercado de Telmex llevó a una elevada tasa de ganancias: la inversión de mil millones de dólares de Southwestern Bell en Telmex duplicó su valor en 1995, aun con la pérdida de 45% debida a la devaluación de 1994 (Galal *et al.*, p. 3).

La comunidad internacional, representada por el Banco Mundial estaba muy relacionada con el proceso: muchos equipos de asesoría vinieron a aconsejar a los encargados de las privatizaciones en el gobierno mexicano. El Banco Mundial es la mayor fuente de financiamiento multilateral en el sector de las telecomunicaciones. Los préstamos del banco financian por lo general entre 15 y 50% de los costos totales de los proyectos y ponen un acento especial en los programas de reforma del sector. El banco también otorga asistencia en el diseño

de las políticas sectoriales y de las reformas, en la preparación de la legislación y la regulación y en la puesta en marcha de la privatización de las empresas paraestatales, así como en el establecimiento de instituciones de telecomunicaciones (Wellenius, 1994, p. 5). El banco tomó parte activa en la privatización de Telmex, preparando documentos de estudio de las opciones de política y discutiéndolos con los funcionarios del gobierno mexicano. También asistió a éste con fondos por adelantado para la preparación de las reformas, con préstamos de rápido desembolso y con financiamiento para la subsecuente asistencia técnica (*ibid.*, p. 5). Los documentos preparados por el Banco Mundial sobre la reforma mexicana muestran una clara preferencia por la propiedad privada y un mayor grado de competencia. Sin embargo, el banco reconoce que

...las soluciones sectoriales toman forma de acuerdo con las instituciones políticas del país, los arreglos electorales, los intereses de las clientelas políticas y el papel de los Tribunales y la Judicatura del gobierno. Los arreglos de regulación que parecen óptimos desde un punto de vista sectorial pueden no ser factibles, y se requieren entonces soluciones de compromiso. En particular, los beneficios económicos derivados de la mejora de los servicios que sigue a la privatización de una empresa pública bien podrían compensar las ganancias obtenidas por un monopolio sujeto a una regulación imperfecta [*ibid.*, p. 11].

Puede argumentarse que la decisión de política en lo que respecta a la estructura de mercado se dejó al criterio de los tomadores de decisiones mexicanos. Además, la venta de una empresa con poder de mercado sustancial ofrece una importante fuente de recursos para el gobierno y, por lo tanto, incrementa su capacidad para pagar los préstamos del banco.

Otros actores participantes fueron los miembros del gabinete cuyas funciones no estaban directamente asociadas con el proceso de privatización, pero que estaban relacionados con la dirección general del nuevo proyecto económico. Tal 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 por monopolios regionales y presionó por una limitación temporal del monopolio en los servicios de larga distancia. Después de la privatización, durante la preparación de la Ley de Telecomunicaciones de 1994, Serra Puche, junto con Santiago Levy

(antiguo director de la Comisión Federal de Competencia y posteriormente subsecretario de Hacienda), usó su fuerza política para apoyar una ley liberal.

Finalmente, los consumidores en general difícilmente eran capaces de transmitir o apoyar sus preferencias, tanto por la falta de organización como por la falta de conocimientos tecnológicos sobre temas de telecomunicaciones y los aspectos de la reforma. Los grandes usuarios de telecomunicaciones tenían una demanda básica de mejoras en el servicio, que vendrían a pesar de la estructura de mercado. Además, los grandes conglomerados, tales como los nuevos propietarios de los bancos reprivatizados, también se habían visto favorecidos por una estructura de mercado no competitiva en otros sectores de la economía que habían sido puestos en manos del sector privado.

3) Restricciones

Telmex era una pieza de un juego estratégico más grande cuyo objetivo era transformar la economía: la privatización de las empresas públicas y la apertura de la economía al comercio internacional y a la inversión extranjera. Este hecho implicaba restricciones al momento de alcanzar el resultado sectorial ideal.¹³ La valoración de la reforma en las telecomunicaciones fue examinada en este contexto más amplio y, por lo tanto, los méritos de una reforma ideal en el sector se dejaron de lado para alcanzar un último objetivo.

Para lograr este objetivo el gobierno enfrentó restricciones posteriores. Una limitación muy importante fue el tiempo. Este factor es mencionado repetidamente en las entrevistas con los funcionarios públicos como un elemento significativo que hubo de considerarse durante la privatización de Telmex. El gobierno de Salinas de Gortari tuvo que ser capaz de lograr esta transformación durante su periodo presidencial, para así recoger los frutos de la modernización en telefonía, antes de que las fuerzas de oposición cobraran mayor importancia. Esto sugiere una especie de impaciencia asimétrica: el gobierno enfrentaba una tasa de descuento elevada en relación con los potenciales compradores y, por lo tanto, deseaba ofrecer condiciones atractivas, tales como la estructura de mercado dominante, para acelerar el

¹³ Como se examinó en la primera sección, la solución sectorial ideal en telecomunicaciones significa que no exista ninguna empresa dominante con poder de mercado sustancial.

proceso de venta. La división de Telmex en varias compañías regionales hubiera requerido más tiempo que la venta de la empresa completa.

De acuerdo con los funcionarios gubernamentales que participaron en este proceso, había una restricción adicional en la opción de dividir Telmex. Puesto que hay una distribución desigual de los activos dentro del país, las únicas estaciones de servicio modernas están ubicadas en la ciudad de México, mientras que en el sur del país, por ejemplo, todavía se utilizan sistemas mecánicos de conexión. Durante el estudio de las opciones disponibles, el razonamiento fue que el gobierno tendría que invertir más en esas áreas antes de poder vender empresas regionales. De acuerdo con los encargados de política, invertir en una compañía antes de venderla no era factible desde un punto de vista político. No queda muy claro qué significa *factible desde un punto de vista político*, a pesar de que sabemos que la justificación para la privatización se basó en la falta de recursos públicos para la inversión. Esto implicó que no se considerara en la SHCP como una opción atractiva obtener un préstamo del Banco Mundial ni un precio más bajo para las regiones menos modernas, dado el objetivo de maximizar el precio de venta.

Otra restricción que explica la desviación de la solución sectorial ideal al dejar a una empresa nacionalmente integrada con poder de mercado dominante es el hecho de que Telmex era virtualmente la única empresa que cotizaba sus acciones en la bolsa de Nueva York. Durante el periodo 1982-1991, en el contexto de una crisis financiera, las compañías mexicanas no cotizaban en los mercados financieros internacionales. Un Telmex fuerte era el vehículo para que una empresa nacional regresara a los mercados de valores extranjeros.

Finalmente, tal vez la restricción más importante estaba dada por el contexto de un proyecto económico históricamente determinado, con reglas y beneficios para ciertos grupos, que estaba siendo transformado. Los beneficiados por el modelo posrevolucionario se resistían a cualquier cambio. Las alianzas políticas resultaban necesarias para reestablecerse en un nuevo modelo. Como en cualquier situación de cambio de estrategia, hay ganadores y perdedores. Al privatizar Telmex, Salinas escogió a ciertos ganadores, aquellos capaces de apoyar sus políticas económicas. En el sector laboral éste fue Hernández Juárez, quien representaba a un movimiento obrero modernizado y joven. Él no sólo era dirigente de los telefonistas, sino de una organización más amplia: la Fesebes, independiente de la CTM. En el sector privado, por otra parte, los ganadores fueron los grandes conglomerados del sector exportador, así como los del sector financiero, tales como el Grupo Carso.

4) Resultados de política¹⁴

Dado el contexto político y sus restricciones, la decisión de política era vender Teléfonos de México como una empresa nacionalmente integrada. La compañía se vendió el 13 de diciembre de 1990 a la *joint venture* compuesta por el Grupo Carso y dos operadores telefónicos extranjeros: Southwestern Bell y France Cable et Radio (subsidiaria de France Telecom Inc.). El valor relativo de venta de Telmex fue alto en comparación con otras empresas públicas vendidas en México: su valor ocupa el tercer lugar entre las 16 empresas vendidas entre 1988 y 1992.

Para mantener el control de la empresa en manos de los inversionistas nacionales, la SHCP diseñó una sofisticada reestructuración de la constitución de capital de Telmex. Puesto que no había inversionistas nacionales con suficiente capital para pagar el precio de 4 000 millones de dólares, se permitió la participación de los inversionistas extranjeros mediante la creación de un *trust fund* mediante el cual los inversionistas mexicanos pudieron obtener el control de la compañía con sólo 10.4% del capital accionario. Con un crédito blando de Nacional Financiera, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana adquirió 4.4% de las acciones no controladoras de Telmex.

El marco central en la regulación de Telmex —el Título de Concesión— se modificó. Los cambios incluyen el establecimiento de mecanismos para fijar tarifas¹⁵ y estándares de calidad, cambios en la definición del servicio público concesionado, ciertas restricciones antimonopólicas y una estructura de mercado diferenciada. El servicio público concesionado vendido a Telmex fue ampliado para incluir un nuevo concepto: la Red Telefónica Pública. Esto permitió a Telmex transmitir cualquier clase de señal a través de cualquier medio. Telmex está en posición de entrar a cualquier mercado de transmisión y otros muchos anteriormente restringidos, con excepción de la televisión. Las restricciones antimonopólicas en la concesión son la necesidad de tener autorización para conducir señales de televisión y la prohibición de asociarse con cualquier estación de radio o televisión,¹⁶ y ciertos límites en su participación del mercado de telefonía celular.

Una característica sobresaliente del nuevo marco regulador es que

¹⁴ Para una explicación detallada de la reforma en las telecomunicaciones en México véase Mariscal (1997a).

¹⁵ El cambio fue de un esquema de *rate of return* a uno de *price caps*. Véase Mariscal (1997).

¹⁶ Esta restricción fue ignorada por Telmex en 1995 cuando realizó una alianza con Televisa.

los tres segmentos del mercado de la industria telefónica quedaron con estructuras de mercado distintas. El servicio local permanece como un monopolio *de facto*; el servicio de larga distancia (nacional e internacional) se encuentra en un periodo de transición de 7 años antes de estar en libre competencia, y la telefonía celular es de competencia limitada.

Esta primera fase de la reforma de regulación tuvo lugar sin una reglamentación de amplio espectro, y fue apoyada parcialmente por el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990. Este espacio fue llenado en abril de 1995 con la promulgación de una nueva Ley de Telecomunicaciones que abre a la competencia todos los sectores del mercado. Se requieren concesiones para operar las redes públicas de telecomunicaciones, y las concesiones para usar el espectro radial y las órbitas satelitales se otorgan por medio de subastas competitivas. La ley confirma la autoridad de la SCT para manejar el uso de las subastas por los espectros, para solicitar nuevas concesiones y para resolver asuntos de interconexión. A pesar de que esta nueva ley es pro competitiva en su espíritu, su aplicación real no ha resultado en competencia abierta. Entre las restricciones más sobresalientes está el retraso que se halla detrás del servicio local en la transición hacia una estructura más competitiva. Las solicitudes para concesiones de servicio de telefonía local todavía están siendo diferidas.

El Título de Concesión establecía que, en enero de 1997, el mercado de larga distancia se abriría a otros operadores. Puesto que Telmex tiene la concesión de la red pública, ha de otorgar interconexión a los nuevos operadores y cobrarles una tarifa por interconexión. Un elemento crucial para la interconexión efectiva es que los proveedores de acceso locales, en este caso Telmex, deben ofrecer acceso idéntico en términos operativos y económicos a todos cuantos ofrecen el servicio. La igualdad en el acceso requiere reglas oficiales explícitas, pues un operador dominante como Telmex, que está sujeto a restricciones de regulación en cuanto a precios y ganancias, tiene un incentivo para negar a sus competidores una interconexión adecuada (Noll, 1995).

En julio de 1994 la SCT publicó una Resolución sobre Interconexión. En ella se establece que las tarifas de Telmex no deben ser discriminatorias, sino que han de basarse en los costos y estar disponibles en forma pública. La intervención de la SCT en la interconexión sólo se requeriría si los operadores no lograban establecer un acuerdo con Telmex, lo que de hecho ocurrió. El proceso de negociación sobre tasas de interconexión, que tuvo lugar durante 1996, mostró una pobre capacidad de la SCT para establecer reglas equitativas de acceso a la red, y los

resultados fueron lo que muchos analistas consideran tarifas de interconexión por arriba de lo normal. Un estudio realizado por el Banco Mundial sobre los costos de Telmex sugería un promedio ponderado de tarifa de 1.9 centavos de dólar por llamada, mientras que la tarifa aplicada es de 5.3 centavos de dólar. Este precio es significativamente mayor al que el *Federal Communications Committee* (FCC) de los Estados Unidos considera adecuado. Basándose en el criterio del Elemento Total de Largo Plazo del Costo Creciente, una tarifa de interconexión debería oscilar entre los 0.2 y los 0.4 centavos de dólar, en promedio, por minuto de llamada. Esto puede ser una señal no sólo de un control insuficiente del poder de mercado del operador dominante, sino de la captura de la agencia reguladora por la empresa regulada.

La siguiente fase de la reforma estuvo condicionada por el resultado de la primera. Cuando el servicio de larga distancia se abrió a la competencia, ésta se vio limitada por el fuerte poder de negociación de la empresa establecida. Telmex se ha comportado como cualquier monopolio grande lo haría: se ha resistido a la competencia y ha ejercido prácticas discriminatorias contra las compañías que entran al mercado.¹⁷ Los competidores sostienen que no hay salvaguardas adecuadas contra esta conducta anticompetitiva. Un caso extremo de esto ocurrió el 21 de febrero de 1997, cuando, sin previo aviso, Telmex cortó un cable telefónico de Alestra¹⁸ que iba a través del puente Juárez-Lincoln, alegando que Alestra había instalado el cable ilegalmente. Alestra asegura que el puente y sus conductos asociados pertenecen conjuntamente a la ciudad de Laredo y al gobierno de México, y que son derechos de vía que Alestra puede usar legalmente como un concesionario mexicano. Este incidente está sujeto a una queja interpuesta por Alestra ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel.

En lo que respecta a los objetivos establecidos en el acuerdo de concesión, Telmex, como empresa privada, ha resultado exitosa. Los reportes anuales de Telmex señalan que el número de líneas en servicio se ha incrementado a una tasa promedio de 12.2% de 1990 a 1994, cumpliendo con la tasa de 12% establecida en el acuerdo. Se han instalado nuevas líneas telefónicas en 8 125 poblaciones con 500 habitantes o más. Entre 1990 y 1995, el número de comunidades con servicio

¹⁷ Para una revisión de estas prácticas discriminatorias véanse los Documentos FCC, Archivo RTC-97-127.

¹⁸ Alestra es un operador de larga distancia que entró al mercado invirtiendo mil millones de dólares en la red telefónica de México. Es una *joint venture* entre el grupo mexicano Alfa y AT&T.

telefónico creció de 10 262 a 20 554. Esto satisface la condición de instalar líneas en poblaciones con 500 habitantes o más. Además el tiempo máximo de espera para una nueva conexión se redujo en 1994 a 2 meses y medio, alcanzando la reducción requerida de seis meses para 1995. El retraso en la demanda para tener acceso a nuevas líneas se redujo de un millón de líneas a 196 850.

Telmex se convirtió en una empresa más eficiente y las mejoras tecnológicas se lograron con la ayuda de alianzas estratégicas internacionales. La red de telecomunicaciones se ha mejorado significativamente: comparada con las de otros países de la OCDE, la tasa de digitalización alcanzó un impresionante salto en el periodo de 1990 a 1995. Para este último año, 87% de las líneas en servicio eran digitales, cifra que supera el promedio de 77.5% de los países de la OCDE. Además, se instalaron a través de la red los cables de fibra óptica. La calidad del servicio también ha mejorado, aunque no tanto como los objetivos iniciales proponían.

La reforma política también dio como resultado la permanencia de un mercado dominado por un monopolio, con la consecuente suboferta de servicios de telecomunicaciones. Los objetivos establecidos en los acuerdos de concesión se fijaron básicamente para inducir un incremento en la inversión por parte de la empresa, pero fallaron al momento de supervisar las ganancias monopólicas, asegurar precios internacionalmente competitivos y otorgar incentivos directos o indirectos hacia la consecución del servicio universal.¹⁹

El resultado ha sido que en el México de los noventa todavía hay una baja tasa de penetración telefónica: 9.7 líneas por cada 100 habitantes en 1995.²⁰ Comparada con la cifra general de líneas por cada 100 habitantes en 1990 (6.4), se tiene un incremento muy modesto. En Turquía, por ejemplo, un país con un crecimiento poblacional parecido al de México, la densidad telefónica por cada 100 consumidores aumentó de 12.2 en 1990 a 23 en 1995. Si Telmex mantuviera su 12.2% de aumento en líneas principales, considerando el crecimiento de la población, en el año 2000 se alcanzaría una tasa de 17.5 teléfonos por cada 100 habitantes. Un estudio de la OCDE sobre la reforma de las teleco-

¹⁹ El servicio universal es un estándar seguido por la mayoría de las políticas de telecomunicaciones en varios países que obligan a las compañías telefónicas a otorgar sus servicios a precios accesibles para toda la población.

²⁰ Comparado con otros países de la OCDE, el número de líneas por cada 100 habitantes es de 83 en los Estados Unidos, 76 en Canadá y 51 en Gran Bretaña.

municaciones mexicanas establece que Telmex experimentó un promedio de crecimiento compuesto anual de 10.55% durante el periodo 1990-1995; dada esta tasa de ganancia, Telmex incrementó el valor de su capital cinco veces en estos años.

La falta de competencia ha sido también un factor significativo en la perpetuación del diferencial estructural de precios entre México y sus contrapartidas internacionales. Ibarra (1994) afirma que los reguladores mexicanos han minimizado el hecho de que las tarifas telefónicas, y sobre todo los costos de acceso a nuevas líneas, así como los servicios especiales, son todavía considerablemente más altos que las referencias internacionales. En 1995 las canastas de tarifas residenciales y comerciales eran superiores entre 101 y 107% a las del resto de las canastas de los miembros de la OCDE.

Esto significa que aun cuando la regulación ha fijado límites a los incrementos de precios de Telmex, y de hecho la ha convertido en una empresa más rentable y por lo tanto con mayor capacidad de inversión en infraestructura, esto no ha generado suficientes beneficios para el consumidor, de acuerdo con los parámetros internacionales. Lo que ha ocurrido es que el poder de negociación de Telmex tiende a disminuir el margen de maniobra del Estado en los avances hacia una política de telecomunicaciones integral que incluya mejoras tecnológicas, servicio universal, calidad del servicio y precios competitivos.

Una fuente muy importante de la fuerza negociadora actual de Telmex es el hecho de que los movimientos volátiles del mercado financiero mexicano estén fuertemente correlacionados con el desempeño financiero de la empresa. México pudo regresar a los mercados internacionales de capital gracias a un Telmex fuerte; sin embargo, su propia fuerza financiera contribuye a limitar las acciones del gobierno.

Conclusiones

La literatura normativa en torno a la regulación de las telecomunicaciones explica el papel de la innovación tecnológica en la transformación del monopolio natural tradicional de esta industria. Dichos estudios son una referencia acerca de cuáles deben ser los precios más eficientes, las tasas de interconexión y las políticas de regulación que en general mejorarían el bienestar económico. El consenso en esta literatura es que la liberalización promueve claramente la modernización de las redes y reduce los precios. Los países que han permitido la competencia

y han privatizado sus operadores nacionales han experimentado procesos mucho más rápidos de modernización y expansión.

Por lo tanto, esta literatura es limitada para dar una explicación de por qué las reformas en el sector de las telecomunicaciones tomaron la forma que tienen en el contexto de restricciones políticas. En el sector de las telecomunicaciones, en México, no se observan las implicaciones de la teoría normativa de la regulación, precios eficientes y competencia. De hecho, observamos una empresa con un poder de mercado sustancial y precios monopólicos. La brecha entre las decisiones de política prescritas por la teoría reguladora y las acciones de política reales sólo puede ser explicada por el alto poder de negociación de Telmex que resultó de la reforma reguladora inicial.

Siguiendo la literatura de regulación positiva, la explicación de un proceso exitoso de desregulación debe incluir una perspectiva política amplia que examine tanto los grupos de interés que interactúan para afectar la política como los cambios en las instituciones que dictan a su vez la interacción de los participantes. Respecto a las hipótesis alternativas dadas por los autores aquí revisados, la historia de la reforma en las telecomunicaciones en México muestra que ciertamente la regulación fue un proceso político que cambió a los actores y su importancia en la escena reguladora (Horwitz, 1989). Sin embargo, la reforma fue inducida fundamentalmente por un contexto histórico donde una estrategia de desarrollo estaba siendo transformada, más que por el cambio tecnológico.

La evidencia sobre la reforma en las telecomunicaciones en México muestra sorprendentemente la poca resistencia al cambio estructural que este sector experimentó. Esto se explica por el hecho de que el gobierno de Carlos Salinas estableció nuevas alianzas y creó clientelas políticas que se beneficiaron del nuevo régimen regulador. Aunado a una dotación institucional autoritaria, esto generó credibilidad entre los inversionistas (Levy y Spiller, 1996).

La dinámica de este proceso fue facilitada por el trabajo de los empresarios políticos. Al hacer esto había restricciones implícitas o costos políticos de transacción insertados en el propio carácter de la reforma del sector. Las nuevas clientelas políticas preferían una posición dominante para Telmex. Relacionada con esto se hallaba la restricción impuesta por el tiempo y por un ambiente de inestabilidad financiera. Como resultado del proceso observamos oportunidades de captura reguladora.

El carácter de la reforma en las telecomunicaciones en México durante el gobierno de Carlos Salinas es congruente con las reformas

políticas y económicas que en general tuvieron lugar durante ese sexenio. En el contexto de una transformación del proyecto de desarrollo económico, el Estado empresario cedió su lugar al sector privado como el agente del desarrollo. La modernización de la economía debía ser alcanzada por el sector privado y el objetivo de política era maximizar la inversión en innovaciones tecnológicas.

Un monopolio público se transformó en una empresa dominante nacionalmente integrada, y, por lo tanto, no se dio una ruptura completa con el pasado. Tal y como North (1990) sugiere, "los cambios revolucionarios nunca son tan revolucionarios como sus promotores desearían". Las instituciones económicas y políticas sólo se adaptaron a un nuevo proyecto, que no fue cambiado por completo.

Referencias bibliográficas

- Bande, Andres B. (1995), "Balancing Foreign Investment and National Development", en Johannes M. Bauer y Joseph D. Straubhaar, *op. cit.*
- Barrera, Eduardo (1995), "The Role of Domestic Capital in Latin America", en Johannes M. Bauer y Joseph D. Straubhaar (eds.), *Telecommunications Politics: Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Baumol, William (1977), "Weak Invisible Hand Theorems on the Sustainability of Monopoly", *American Economic Review*, vol. 67, pp. 350-365.
- Baumol, William y Gregory Sidak (1994), *Toward Competition in Local Telephony*, Cambridge, Mass., The MIT Press/American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bizberg, Ilam (1990), "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, pp. 695-735.
- Brachet Márquez, Viviane (1991), "Explaining Sociopolitical Change in Latin America", *Latin America Research Review*, vol. 27, núm. 3, pp. 91-130.
- Braeutingham, Ronald (1989), "Optimal Policies for Natural Monopolies", en Schmalensee y Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Elsevier Science Publishers, B. V., pp. 1290-1343.
- Brock, Gerald (1981), *The Telecommunications Industry: The Dynamics of the Market Structure*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Casar, Ma. Amparo (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, pp. 61-92.
- Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Coase (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law And Economics*, vol. 3, octubre, pp. 1-44.

- Cowhey, Peter F. (1994), "The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries", en Wellenius y Stern (eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector*, Washington, Banco Mundial.
- Crespo, José Antonio (1997), "Gestión pública: la nueva legitimidad" (mimeografiado).
- Derthick, M. y 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.
- Galal, Ahmed; Leroy Jones, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsang (1994), *Teléfonos de México: Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. An empirical Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.
- Hills, Jill (1986), *Deregulating Telecom: Competition and Control in the United States, Japan and Britain*, Westport, Conn., Quorum Books.
- Horwitz, R. (1989), *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ibarra, Alejandro (1994), *Telecomunicaciones en México ante el reto de la integración*, México, ITESM/UCSD.
- Jaspersen (1996), "Capital Flows to Latin America: Trends and Prospects", en William Glade (ed.), *Bigger Economies, Smaller Governments: Privatization in Latin America*, Boulder, Co., Westview Press.
- Kahn, Alfred (1971), *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Kasserman, Mayo y Flynn (1990), "Cross-subsidization in Telecommunications: Beyond the Universal Service Fairy-tale", *Journal of Regional Economics*, vol. 2, núm. 3, pp. 49-63.
- Kaufman, Robert, Carlos Bazdresch y Blanca Heredia (1994), "Mexico: Radical Reform in a Dominant Party System", en Stephen Haggard y Stephen Webb (eds.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Nueva York, Banco Mundial, pp. 360-410.
- Laffont, Jacques y Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, The MIT Press.
- Leighton, Wayne (1996), *Consumers and Cross-subsidies: An Interest Group Theory of Telecommunications Regulation*, Michigan, UMI, Dissertation Services.
- Levine (1981), "Revisionism Revisited? Airline Regulation and the Public Interest", *Journal of Law and Contemporary Problems*, vol. 44, invierno, pp. 179-195.
- Levy, Brian y Pablo T. Spiller (1996) (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Luna, Matilde y Ricardo Tirado (1993), "Los empresarios en el escenario del cambio", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, pp. 243-271.

- Mariscal, Judith (1997), *Policy Reform in the Mexican Telecommunications Sector*, México, CIDE (Documento de trabajo).
- Mody, Bella; Johannes M. Bauer y Joseph D. Straubhaar (eds.) (1995), *Telecommunications Politics: Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Noll, Roger G. (1983), "The Future of Telecommunications Regulation", en Eli Noami (ed.), *Regulating Telecommunications Networks*, Nueva York, Harcourt y Brace Editors.
- (1989), "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", en Schmalensee, *op. cit.*
- (1995), "Telecommunications Competition in Mexico" (mimeografiado).
- Noll, Roger G. y Bruce Owen (1989), *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: The Political Economy of Institutions and Decisions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Peltzman (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 19, núm. 22, pp. 211-240.
- Petrazzini, Ben A. (1995), *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries. Privatization and Liberalization in Comparative Perspective*, Connecticut, Praeger.
- Pitroda, Sam (1993), conferencia presentada en el "World Telecommunications Seminar", Nueva York.
- Porat, Marc (1978), "Communications Policy in an Information Society", en Glen O. Robinson, *Communications for Tomorrow: Policy Perspectives for the 1980's*, Nueva York, Praeger.
- Posner (1975), "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, vol. 83, núm. 4, pp. 807-827.
- Rodríguez Castañeda, Rafael (1995), *Operación Telmex: contacto en el poder*, México, Grijalbo.
- Scherer, F. (1980), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago, Rand McNally.
- Schmalensee, R. (1978), *The Control of Natural Monopolies*, Lexington, D.C., Heath.
- Stanbury, N. (ed.) (1986), *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition in Technological Change*, Canadá, The Institute for Research on Public Policy.
- Stigler, George J. (1968), *The Organization of Industry*, Richard D. Irwin Inc.
- (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, núm. 1, pp. 137-146.

- Székely, Gabriel y Jaime del Palacio (1995), *Teléfonos de México: una empresa privada*, México, Editorial Planeta.
- Weingast, Barry y Michael Moran (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy*, vol. 91, núm. 5, pp. 765-800.
- Wellenius, Bjorn (1989), *Restructuring and Managing: The Telecommunications Sector*, Washington, Banco Mundial.
- (1993), *Telecommunications: World Bank Experience and Strategy*, Washington, Banco Mundial.
- Wellenius y Stern (1994) (eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector*, Washington, Banco Mundial.