

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
IZTAPALAPA

**El proceso de privatización de un organismo público  
descentralizado: el caso de Telecomunicaciones de México**

**T E S I N A**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA**

**P R E S E N T A**

**MARCO ANTONIO CUERVO AMILPAS**

**Asesor: Dr. Pedro Castro Martínez**

**Abril, 1996**

## DEDICATORIA

### A mis padres:

No han sido en vano los sacrificios y todo el esfuerzo que realizaron para que saliera adelante; sé que les debo mucho en la vida, pero quiero dedicarles lo que considero esta mi primera meta de muchas más que conseguiré con su aliento.

A ustedes, Papá **Fernando** y Mamá **Ernestina** gracias por el apoyo, la confianza y el ejemplo de profesionalismo y rectitud que siempre me han inculcado y demostrado.

## AGRADECIMIENTO

A mis abuelitos:

Quiero decirles que el buen ejemplo se hereda, gracias **Alfonso y María**.

A toda mi familia: a mis hermanos, a mis tios, tias y primos:

Gracias por creer en mí .

**A ti Milka mi amor:**

Gracias por tu apoyo, por creer en mí y por quererme tanto.

A mis compañeros de trabajo:

A usted **Zeferino Olmedo López**, gracias por su gran apoyo y por las facilidades que me dió en el centro de trabajo.

A mi amigo **Jose Piñeiro Guzmán**, gracias por estar siempre dispuesto a escucharme y a echarme la mano, gracias por compartir conmigo sus experiencias.

A ti amigo **Adán Caballero Acosta** , gracias por la disponibilidad siempre mostrada para ayudarme y por tu asesoramiento técnico.

A usted **Alfredo Tinajero Miranda**, gracias por sus consejos.

Al Doctor **Pedro Castro Martínez**, maestro y asesor de la tesina, con respeto y gratitud especial por su orientación y ayuda para la conclusión de este trabajo.

## Indice

Introducción	7
--------------	---

### CAPITULO I ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACION

I La privatización en el mundo	9
1.1 La conceptualización de la privatización y categorías conexas	
1.1.1 Concepto de privatización	15
1.1.2 Desincorporación	16
1.1.3 Liberalización	17
1.1.4 Desregulación, desreglamentación	18
1.1.5 Contratación	19
1.1.6 Redimensionamiento	17
1.1.7 El significado político de la privatización	21
1.2 El proceso de privatización	24
1.2.1 Factores internos que empujan a la privatización	27
1.2.2 Factores externos que empujan a la privatización	30
1.2.3 Presiones a favor de la privatización	32
1.3 Fundamentos de la privatización	34
1.3.1 La privatización como reducción de la carga de trabajo del gobierno.	38

<b>1.4 Barreras concretas a la privatización</b>	40
1.4.1 <i>Contabilidad de costos dudosa</i>	40
1.4.2 <i>Temor de perder el empleo y desempleo</i>	41
1.4.3 <i>Temores de corrupción</i>	42
1.4.4 <i>Prohibiciones legales</i>	42
1.4.5 <i>Problemás regulatorios</i>	42
1.4.6 <i>Estructuras legales inadecuadas</i>	43
1.4.7 <i>Falta de financiamiento.</i>	44

**CAPITULO 2  
EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.**

<b>2. El origen y desempeño de las empresas públicas en México</b>	45
2.1 <i>Consideraciones generales sobre el desempeño de las empresas públicas.</i>	50
<b>2.2 El auge de la privatización de empresas públicas en México</b>	54
2.2.1 <i>La política de privatización en el gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado ( 1982-1988 )</i>	55
2.2.2 <i>La política de privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ( 1988-1994 )</i>	65
2.2.3 <i>La política de privatización en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León ( 1994-2000 ).</i>	69

**CAPITULO 3**  
**LA PRIVATIZACION DE TELECOMUNICACIONES**  
**DE MEXICO ( TELECOMM ).**

<b>3. La privatización de las telecomunicaciones en el mundo.</b>	<b>82</b>
<i>3.1. Los orígenes de la privatización en las telecomunicaciones.</i>	<b>83</b>
<i>3.1.2 Desafíos legales, financieros y políticos en la privatización de las telecomunicaciones.</i>	<b>84</b>
<i>3.1.3 La evolución de las telecomunicaciones del monopolio estatal a la privatización.</i>	<b>86</b>
<b>3.2 Antecedentes de las telecomunicaciones en México</b>	<b>90</b>
<i>3.2.1 El caso de Teléfonos de México ( TELMEX )</i>	<b>91</b>
<b>3.3. Origen y función del organismo público descentralizado Telecomunicaciones de México ( TELECOMM )</b>	<b>97</b>
<i>3.3.1 La situación financiera de Telecomm</i>	<b>99</b>
<i>3.3.2 El sindicato</i>	<b>101</b>
<b>3.4 La decisión de privatizar las Telecomunicaciones en México.</b>	<b>103</b>
<i>3.4.1 México ante los grandes consorcios internacionales de telecomunicaciones.</i>	<b>106</b>
<b>3.5 Marco jurídico</b>	<b>112</b>
<i>3.5.1 Interconexiones de la legislación</i>	<b>113</b>

3.5.2 Oportunidades de inversión en la legislación sobre telecomunicaciones.	116
3.5.3 Estructura y orientación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y del TLC.	117
3.5.4 Cartografía de los tratados sobre telecomunicación	119
3.5.5 Conceptos relevantes sobre telecomunicaciones	121
3.5.6 La nueva regulación de las Telecomunicaciones en México, la Ley Federal de Telecomunicaciones.	123
<b>3.6 Estrategia de privatización</b>	<b>129</b>
3.6.1 La perspectiva de los trabajadores ante la privatización.	137
<b>Conclusiones</b>	<b>141</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>146</b>
<b>Anexos</b>	

## Introducción

Sin lugar a dudas la privatización es una de las medidas de la política económica que se esta llevando a cabo en gran variedad de países por diversos motivos; este proceso no es tan sólo del privilegio de naciones que sufren de crisis económicas en los países subdesarrollados, sino también las naciones desarrolladas recurren a ello, ya que según los resultados obtenidos en años recientes, se considera que de esta manera se logra modernizar el aparato productivo y reducir los gastos del Estado, orientado estos hacia otras áreas dentro de las demandas sociales que se consideran prioritarias.

Ante lo anterior expuesto, surge la inquietud por llevar a cabo la investigación sobre el proceso de privatización de empresas públicas en México, en que forma se ha llevado, el porque de reformar artículos constitucionales para echar maño de áreas que se consideraban prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional; y la gran incógnita de que si la privatización es un medio para sanar la economía mexicana y modernizar su aparato productivo.

Dando a conocer en una primera parte la conceptualización del término privatización, así como los factores y los fundamentos que orilla a los gobiernos a tomar tal medida y de que manera puede ser justificable tal acción ante las barreras que se le interponen, anteponiendo ejemplos que muestran que la

tendencia por la privatización en la actualidad esta siendo abordada por un gran número de países .

En una segunda parte se desarrolla y se explica la forma en que se ha llevado a cabo la privatización de empresas públicas en México, su origen y su funcionalidad; tratándose en forma específica desde la administración de Miguel de la Madrid Hurtado donde tiene su origen, acentuándose en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y manteniéndose en el actual gobierno con Ernesto Zedillo Ponce de León.

Como última instancia se tratará el punto sobre la privatización de las Telecomunicaciones en México, la importancia de estas en nuestro país, porqué se privatiza, el marco jurídico y la estrategia que permitirá su privatización; aclarando que hasta la terminación de la elaboración de este trabajo, tal proceso aún no concluía, aún así, con la información recopilada hasta la fecha se estructuró este último capítulo .

De esta manera, se concluye esta investigación, esperando que al lector le aporte los conocimientos que le ayuden a entender la problemática coyuntural sobre este tema, al margen de poder criticarla y mejorarla.

# CAPITULO I

## ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACIÓN

### **La privatización en el mundo.**

La privatización ha significado para los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo una de las innovaciones más revolucionarias en la historia en lo que concierne a la política económica.

La privatización de empresas públicas es un fenómeno que se inicia a nivel mundial en la década de los ochenta. No ha sido exclusivo de países en vías de desarrollo, sino que aun las naciones industrializadas se han visto motivadas a cuestionar el papel del Estado dado el agotamiento de sus programas económicos.

Cada vez son más las naciones que sean incorporado al grupo de países interesados y preocupados por reducir las dimensiones del aparato estatal. En primera instancia tenemos el caso de la primera ministra inglesa Margaret Thatcher que adoptó a la privatización como parte central en su política económica; en noviembre de 1986 Francia inició un programa para vender compañías y bancos

de propiedad estatales; y en la mayoría de los países en desarrollo ya están en camino importantes programas de privatización. Incluso las llamadas Repúblicas Populares de Africa, como Angola, Benin, el Congo y Tanzania, han comenzado por adoptar la gestión del sector privado en empresas paraestatales llamadas ineficaces.<sup>1</sup>

En los últimos seis años ha aumentado el interés en el mundo para reducir la participación del sector público en las economías nacionales. La creciente privatización de industrias, servicios y dependencias y la nueva visión del papel del Estado son producto del pragmatismo: el sector paraestatal se ha demostrado que no funciona, y las enormes subvenciones para apuntalar las empresas y servicios no lucrativos siguen aumentando. Cada vez es más convincente que los empresarios privados pueden manejar el sector industrial con más eficacia, y operar los servicios con más eficiencia y a más bajo costo al público que el Estado. Se puede observar que en varias regiones de continentes hay pruebas a favor de la empresa privada.

En Europa, sobresale en gran manera el ejemplo de privatización del gobierno de Thatcher en Gran Bretaña. Con el deseo de fomentar la propiedad de acciones por particulares por las empresas anteriormente estatales e introducir la competencia y la disciplina del mercado en los sectores que ha monopolizado el

---

<sup>1</sup>Hanke, Steve H., Prospects for Privatización: Nueva York Academy of Political Science, 1987.

gobierno, la administración de Thatcher creyó que la privatización llevaría a una eficiencia y mayor otorgamiento de beneficios al consumidor. Mediante una oferta de acciones superada en tamaño solamente por la venta de la British Gas Corporation, dos años después, la British Telecommunications pasó al control privado mayoritario, igual que otras empresas, como fletes y mudanzas, Hoteles y plantas automotrices. Los nuevos accionistas del British Telecommunications obtuvieron ganancias inmediatas y el servicio telefónico obtuvo mejoras substanciales bajo el manejo privado. El programa total, más la reducción de las acciones del gobierno, en otras empresas rindió casi 30 mil mdd. en los dieciocho meses después de la venta de las empresas estatales.<sup>2</sup>

En Italia hay iniciativas para contrarrestar las pérdidas anuales de miles de millones de dólares en compañías propiedad del Estado, en 1985 el gobierno italiano vendió una compañía de Telecomunicaciones rentable que en ese entonces ganaba más de quinientos millones de dólares en menos de un año; el gobierno vendió 20% de las acciones de su compañía de aviación. Como Gran Bretaña, Italia abrió sus mercados financieros .

En España el Estado planteó la necesidad de privatizar sus empresas entre las cuales se encontraban empresas de energéticos y así atraer

---

<sup>2</sup>Hanke, Steve H; **Privatización y desarrollo**, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Ed. Trillas, México 1991, pp.18-25.

inversionistas de Estados Unidos, Japón y el resto de Europa; para reducir sus pérdidas en compañías que controlaba el Estado.

Los países en vías de desarrollo han alcanzado un evidente progreso gracias a la privatización, y han sabido encontrar los medios para aliviar las preocupaciones políticas que inevitablemente acompañan la reducción del papel del Estado en la economía.

En Asia, específicamente Malasia se ha interesado por la privatización siguiendo los ejemplos de Singapur y Hong Kong . El gobierno vendió una participación minoritaria de empresas entre las que destacan Malaysian Airlines System, y Malaysian International Shipping Company, vendiéndolas y quitándolas del control del Estado. Un proyecto más ambicioso es la propuesta de venta del Sistema Nacional de Telecomunicaciones, conforme al ejemplo británico. En este caso, y otros donde se desarrolla rápidamente la inversión internacional, el gobierno ha tenido la necesidad de invertir de manera enérgica en la modernización del sistema nacional de telecomunicaciones o ver que se recurra a otros sistemas privados más eficientes.

Tailandia plantea privatizar su sistema de telecomunicaciones y su sistema ferroviario y de transporte municipal, pero aún quedan por concretarse. El gobierno

ha decidido limitar su participación en el sector petróleo; está en consideración elaborar un plan de privatización.<sup>3</sup>

En América Latina la privatización ha tenido una historia de éxitos y fracasos. En Chile, el gobierno militar siempre abogó por la privatización, vendió la mayoría de las empresas estatales al sector privado y privatizó además el sistema de educación pública. Ello arrojó resultados positivos y negativos; muchas empresas quebraron y el gobierno tuvo que rescatarlas. Sin embargo, el experimento fortaleció el sector privado y llevó a establecer fondos de pensión al lado del fondo estatal existente.

En Argentina el gobierno civil desarrolló planes para la privatización; en 1986 se implantó un programa a fin de reducir la administración central a su cargo, se estableció una compañía tenedora para manejar las empresas estatales con principios más orientados al mercado en tarifas y empleo.

Honduras, Belice y Jamaica han emprendido notables programas de privatización en los últimos dos años. Aplicaron diversos programas de venta de empresas estatales y arreglos de contratación en una amplia gama de sectores industriales y de servicio.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Vickers, J. y G. Yarrow, Un análisis económico de la privatización, México, FCE, 1991, pp.71-92.

<sup>4</sup>Zepeda Pedro, La experiencia de privatización en los países Latinoamericanos, México, COLMEX, 1990, pp.20-36.

En el continente africano la privatización empezó a avanzar más lentamente, en parte debido aun financiamiento limitado, falta de conocimientos y a la renuencia política de los gobiernos. En sólo tres ciudades subsaháricas (Abidján, Nairobi y Harare) puede afirmarse que existe un mercado de capitales nacientes.

En Africa Occidental, específicamente en el Togo se han dado los pasos más firmes hacia la privatización. Bajo la dictadura militar, el país obtuvo equilibrio político a pesar de ser una de las naciones más pobres del mundo, y sin embargo hay ventas de empresas paraestatales mediante negociaciones con el gobierno. Bajo la dirección del ministro de empresas estatales, se pusieron a la venta 58 dependencias del sector público. Entre ellas, se vendieron las compañías estatal de acero, refinamiento de petróleo, estudios de grabación, y una productora de sal.

Algunos dudan de la prudencia de vender las empresas estatales en los países en desarrollo, pero una buena señal para la economía de Togo es la fuga de capitales de los países vecinos hacia Lomé, su capital. La privatización es sólo un elemento más de este país lo cual está comenzando a dar frutos.

Estos indicadores muestran que el futuro inmediato de Africa radica en el arrendamiento y contratación de la gestión de empresas estatales, que evitarían

las denuncias políticas de perder el control. Hay varios ejemplos de arrendamientos de operaciones hoteleras, como en Níger y Tanzania.<sup>5</sup>

## **La conceptualización de la privatización y categorías conexas**

### ***El concepto de la privatización***

El concepto de privatización ha provocado desde su origen marcadas reacciones políticas. Cubre una vasta gama de ideas y de medidas políticas que van desde lo más razonable hasta lo absurdamente impráctico. Y sin embargo, por muy variados y confusos que sean a veces sus significados la privatización tiene orígenes y objetivos políticos inconfundibles. Surge del movimiento contra el crecimiento de gobierno en Occidente y representa el más serio esfuerzo conservador de nuestros tiempos por formar una alternativa viable. Las propuestas de privatización no solo intentan devolver los servicios a su punto original en la esfera privada. Algunas propuestas intentan crear nuevos tipos de relaciones de mercado, prometiendo resultados comparables o superiores a los programas públicos habituales; por ello es un error definir y rechazar el movimiento como si

---

<sup>5</sup>Hanke, Steve H.,. op cit. p.25

solo fuese una repetición de la tradicional oposición a la intervención y los gastos del Estado. La actual oleada de iniciativas de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto por el equilibrio entre lo privado y lo público.

### ***Desincorporación***

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, es la desincorporación. " Cabe definir a la desincorporación como a la venta del capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones ".<sup>6</sup>

Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, sencillamente por medio de la liquidación o por arrendamiento (contrato ). En realidad, la contratación de empresas públicas es la forma de privatización definida como la "American Way " de la privatización.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>M. Shirley. **Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo** .Empresa pública. México, INAP, 1986, Vol II, Num.2, p.41.

<sup>7</sup>Guerrero, Omar. **Privatización de la administración pública** . Revista internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, INAP, Vol.57, Num1, P.221.

## ***Liberalización***

La liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron en políticas ajenas, a la libre concurrencia del mercado y que se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor. <sup>8</sup> Así, la privatización provocó la supresión de monopolios ( públicos y privados )relativos a transportes, energéticos y servicios públicos.

La liberalización emerge como un cambio de estrategia que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal.

La liberación permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de productos y servicios el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia . La venta de empresas públicas sea caracterizado como una liberalización, vía la privatización.

---

<sup>8</sup>Ibid.p.227.

## ***Desregulación, desreglamentación.***

Desreglamentar significa, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los del orden laboral ".<sup>9</sup>Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo.

La desregulación aduce a fórmulas diversas a lo anterior:

Desreglamentación es una disminución en las funciones del gobierno en áreas de planeación y regulación.<sup>10</sup>Sin embargo, ambos conceptos comparten el problema básico: la extinción del derecho positivo sobre el campo de las relaciones económicas, que son emancipadas de los controles (liberalizadas) y situadas en el mercado bajo criterios de competencia. Desreglamentar, significa la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, las del orden mercantil, cuya naturaleza es preferible dejarse en libertad para poder incrementar la productividad privada.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Ruiz Dueñas Jorge. **Empresa pública: elementos para un examen comparado**. México, FCE, 1988, pp.352-355.

<sup>10</sup>Walrarens A. **La privatización: formas y alternativas**. México, CIDE, 1986, Vol.2, Num1, pp.79-101.

<sup>11</sup>Guerrero Omar.op. cit. p.228-229.

### ***Contratación.***

La contratación, en general, consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos. En los Estados Unidos, la contratación se asoció directamente a los procesos generalizados de privatización.

En México es una política aceptada no solo por parte de ciertas actividades gubernamentales, sino también de servicios públicos completos y aun funciones públicas con fondos federales y en lugar del gobierno.

### ***Redimensionamiento.***

La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con "gigantismo estatal" equivocadamente. Sin embargo, no es así: el redimensionamiento, es una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, como también de reconversión industrial.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Ibid.p229.

La redimensión parece significar reducción, pero no es así, aunque también puede significar aumento. En este sentido, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización, caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica.

En síntesis, el termino privatización es definido en un campo diferenciado dentro del balance, entre el sector público y el sector privado. Existen tres connotaciones de privatización al respecto:<sup>13</sup>

La primera noción es el uso de la privatización, referido al cambio de propiedad de una empresa (o una parte de la empresa), del sector público al sector privado.

Un segundo modelo de privatización involucra el liberalismo o desregulación, que permite eliminar las restricciones de las empresas que pertenecen al sector público. Modificar las restricciones del mercado incrementando las reglas de la competencia.

En tercer lugar, cuando se usa la palabra privatización refiriéndose a la provisión de un bien o servicio, que es transferido del sector público al privado, donde el gobierno retracta su actividad o responsabilidad.

---

<sup>13</sup>Cook Paul y Kurkpatrick Colin. **Privatización in less developed countries** Great Britain, Wheatsheaf Books, 1988, pp.3-33.

## ***El significado político de la privatización.***

El término privatización tuvo circulación en la política hasta finales del decenio de 1970 y comienzos de 1980. Con el ascenso de los gobiernos conservadores en la Gran Bretaña y los Estados Unidos, la privatización llegó a significar básicamente dos cosas:

1. Todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado.
2. Más explícitamente, todo cambio de lo político a lo privado en la producción de bienes y servicios.<sup>14</sup>

Además de producir servicios directamente, los gobiernos establecieron un marco legal de las sociedades y regulan la vida social y económica, y financian servicios que son producidos y consumidos en privado.

La primera y más vasta definición de privatización incluye todas las reducciones de la actividad reguladora y disipadora del Estado. La segunda definición de privatización excluye la desregulación y los cortes al gasto, salvo cuando dan como resultado un cambio de lo público a lo privado en la producción

---

<sup>14</sup>Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn. La privatización y el Estado benefactor, México, FCE, 1993, pp.27-60.

de bienes y servicios.<sup>15</sup> Esta definición deja abierta la posibilidad de que la privatización no resulte en menores gastos y regulaciones del gobierno; y en donde el sector público incluye las dependencias administradas como parte del Estado y las organizaciones que son de su propiedad. El sector privado, no solo incluye firmas comerciales sino también actividades informales y domésticas, asociaciones, cooperativas voluntarias y empresas privadas no lucrativas.<sup>16</sup>

Otra de las definiciones habla de los cambios de los servicios producidos de la manera pública a la privada, como la venta de activos y de los deseos de particulares o firmas que un gobierno no está dispuesto o capacitado para satisfacer y controlar. Este tipo de privatización se le llama privatización impulsada por la demanda. Cuando la privatización es un proceso impulsado por la demanda no requiere una reducción absoluta de los servicios públicos que se producen, su causa puede ser un estancamiento o un lento crecimiento del sector público.

La privatización como proceso abarca más cambios institucionales de los que son producidos por una política consciente de privatización. Por lo tanto hay que distinguir a la privatización, según si son impulsados por la política o por la

---

<sup>15</sup>La privatización es la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la subcontratación de servicios públicos con contratistas particulares. Steve H. Hanke, op cit. p.3.

<sup>16</sup>Savas define la privatización como el acto de reducir el papel del gobierno o de aumentar el papel del sector privado en una actividad o en una propiedad de activos. Savas, E.S, **Privatización The key to Better Government**, Chatham, N.J.: Chatham House, 1987,p.35.

demanda. La privatización significa por lo tanto un cambio de lo público a lo privado en el sitio de la producción de servicios.

Hay cuatro tipos de política gubernamental que pueden causar un giro hacia la privatización:<sup>17</sup>

1. El paro de los programas públicos y el rechazo por el gobierno de ciertos tipos específicos de responsabilidad (privatización implícita) o, la limitación de servicios públicamente reproducidos en volumen, causando un giro de los consumidores hacia unos sustitutos producidos y consumidos en privado. (también llamada privatización por desgaste)
2. La transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo ventas de tierras públicas, infraestructura o empresas.
3. El financiamiento de servicios privados (mediante contratos y resguardos) en lugar de una producción directa de servicios por el gobierno; y
4. La desregulación del ingreso de firmas privadas en actividades que antes eran tratadas como monopolio público.

Estas formas de privatización varían en el grado en que excluyen del sector público propiedades, finanzas y responsabilidades. La variedad de alternativas va desde la privatización total (cuando el gobierno abandona cierta

---

<sup>17</sup>Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn. op cit. p.37.

esfera de la política ) hasta la privatización parcial (como en la contratación o resguardo).

En los casos de la privatización parcial el gobierno puede seguir financiando pero no operando los servicios, y puede continuar poseyendo pero ya no administrando sus activos. Por lo tanto, la privatización puede diluir el control y la responsabilidad gubernamental sin eliminarlos. Cuando el gobierno paga por unos servicios producidos en privado debe continuar cobrando impuestos. En este sentido la privatización ( como en el caso tres ) disminuye la esfera operativa pero no la fiscal ni funcional de la acción del gobierno. Al poner la de servicios en manos de una tercera parte los gobiernos pueden pasar las reclamaciones y quejas a las organizaciones privadas, pero también se arriesgan a que esas terceras partes se vuelvan poderosos reclamantes. Esta clase de privatización puede lograr una reducción de los gastos o déficits gubernamentales, pero es una cuestión práctica y empírica.

Incluso la venta de activos a veces solo incluye la transferencia de un interés parcial. A menudo, los gobiernos venden cierto fideicomiso para la votación pero se niegan a entregar el control gubernamental. En estos casos privatización puede significar poco más que una medida para aumentar los ingresos, ya que puede no haber ningún cambio de administración, conducta administrativa o la relación de la empresa con las autoridades estatales. El producto de una



privatización no siempre es una empresa privada; la privatización también produce empresas híbridas con diversos equilibrios de influencia.

Las distintas técnicas empleadas para privatizar activos afectan lo que surge de la privatización. Entre los métodos utilizados hay ventas a postores privados, ventas de ofertas públicas de acciones, conversión a cooperativas de trabajadores y transferencia de escrituras a los actuales administradores de la firma. En el caso de los negocios no lucrativos, lejos de cargar un precio los gobiernos a veces garantizan a los nuevos propietarios futuros contratos públicos, beneficios fiscales o el monopolio de una franquicia. Estas variaciones de la política de privatización complica las predicciones más sencillas de los efectos de la privatización sobre la eficiencia económica.

La privatización no debe ser equiparable con una mayor competencia. Hay que distinguir con frecuencia dos procesos interrelacionados:<sup>18</sup>

Privatización y liberalización. Por liberalización queremos decir una reducción del control del gobierno; el cual se refiere al hecho de abrir una industria a las presiones de la competencia. La desregulación de monopolios públicos es una forma de privatización que también es liberalizante. Sin embargo, es muy posible privatizar sin liberalizar. Cuando el gobierno de Thatcher vendió acciones de la

---

<sup>18</sup>Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn. op cit p.39

British Telecom y British Gas, sustituyó monopolios públicos por privados e introdujo nuevas agencias reguladoras para encargarse de algunas de las funciones que antes se habían desempeñado por medio de la propiedad pública. La opción de poner primero la liberalización ( fomentar la competencia ) fue expresamente rechazada tal vez por temor que se redujera el precio de las acciones de las compañías.

Es posible liberalizar sin privatizar: es decir, introducir la competencia en el sector público sin transferir la propiedad. Los gobiernos pueden asignar fondos a las escuelas según el número de inscripciones de estudiantes, en donde las familias son libres de elegir entre las escuelas públicas en competencia; o bien pueden necesitar que empresas públicas o agencias compitan por capitales de autoridades de alto nivel .

### **El proceso de privatización.**

El proceso de privatización resulta complejo, ya que cada empresa debe tratarse por separado debido al gran número de consideraciones particulares que se tienen que analizar en cada caso.<sup>19</sup> Así, los gobiernos tienen que tomar en

---

<sup>19</sup>Valenzuela del río Alejandro. **El proceso de privatización: reflexiones y experiencias** . Banco de México ( Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales), documento 41, p.5.

cuenta: el precio mínimo de venta, el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización, la naturaleza del mercado o de los mercados donde la empresa pública opera (competitivo, monopolista, etc), el porcentaje de capital que se piensa transferir al sector privado (venta total, venta parcial mayoritaria o minoritaria ), las formas de asignación del capital de las empresas entre los interesados ( tanto internos como externos), el papel que busca conservar el Estado para regular las actividades de las entidades, el impacto que pueda tener la venta de las empresas en su medio ambiente externo ( clientes, proveedores, socios y competidores ) como interno ( misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad ), etc. Existen un sinnúmero de factores y razones que empujan a los gobiernos, a llevar a cabo la privatización de una empresa pública. Las más importantes y significativas de estos motivos son los siguientes.

### ***Factores internos que empujan a la privatización.***

Podremos señalar tres factores por los cuales los gobiernos consideran para un proceso de privatización.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Glades Williams. Privatización del dicho al hecho. Antología editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, ediciones El Cronista Comercial, pp.215-265.

Un primer factor que podríamos denominar política de privatización continua. Ya que los gobiernos nunca buscan lograr una estatificación integral de la nación y desde un comienzo buscan consolidar una economía mixta, para lo cual designan a una empresa pública para que actúe como punta de lanza en áreas específicas de la industria, pero con la idea muy concreta de que en el momento que cumplan dicho papel deberán transferirse al sector privado, anticipando esto desde un comienzo.

Un segundo factor interno, podría denominarse de privatización inducida por las demandas, que en gran medida se debe a la contracción interna en la dinámica del capitalismo a partir de la década de los 70s, mediante el cual resurge en el sector privado una mayor participación, mayor capacidad de inversión y oportunidades de comercialización.<sup>21</sup>

El tercer factor, puede denominarse la privatización desesperada, en la que el Estado lleva a privatizar o liquidar sus ingresos en éstas. Esto es así porque algunas empresas fueron rescatadas por el gobierno y contaban con una alta carga de subsidios y en alguna medida cumplieron con su objetivo específico.

La privatización se convierte en uno de los medios para controlar la crisis fiscal y permite una formación de capital más adecuada y permanente en los

---

<sup>21</sup>Ibid.p.250.

países en vías de desarrollo. Su éxito, por lo tanto, depende de la posibilidad de que la administración privada pueda aumentar la eficiencia operativa de la empresa en forma más rápida o completa que la administración pública. La privatización, también puede considerarse como medio para transferir al sector privado las decisiones no populares ( aumento de precios, despido de personal, etc.), y por lo tanto, se puede recurrir a ella por que puede ser aceptable o conveniente.<sup>22</sup>

Adicionalmente, se pueden identificar tres motivos (internos) por los que los gobiernos privatizan:

Primero, aunque el sector público busca hacer más eficiente a las empresas públicas a través de programas de reestructuración, los resultados frecuentemente no son satisfactorios debido a la falta de flexibilidad, control o creatividad de las instituciones encargadas de implementar los cambios.

Segundo, los continuos y crecientes déficits de un buen número de empresas públicas en cada país hacen imposible para los gobiernos subsidiarlas permanentemente, optándose por venderlas selectivamente al sector privado.

Tercero, los gobiernos pueden privatizar aquella parte de su aparato industrial que no se considere estratégico, de tal forma que se pueda dedicar a

---

<sup>22</sup>Ibid.p.256.

actividades productivas para garantizar un desarrollo más balanceado de sus respectivas economías.<sup>23</sup>

En síntesis, los programas de privatización obedecen a una reconsideración del difícil papel que desempeña el Estado como productor de bienes y servicios, así como de regular dichas actividades para propiciar su retracción en su ámbito estatal.

### ***Factores externos que empujan a la privatización.***

Dentro de los factores exteriores que inciden en la privatización, se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales.<sup>24</sup>

Un factor externo y determinante, es la relación existente entre las políticas de ajuste propuestas por el FMI (Fondo Monetario Internacional) y la privatización, como producto de la dimensión creciente de los sectores públicos, una de cuyas consecuencias es la estructura fiscal y las políticas de empresas públicas.

---

<sup>23</sup>Valenzuela del río Alejandro. op. cit. p.4.

<sup>24</sup>Boneo Horacio. **Privatización: ideología y praxis**. En antología editada por Horacio H. Boneo “Privatización, del dicho al hecho” Buenos Aires, ediciones el Cronista Comercial, 1985, pp.21-60.

Un segundo factor es la incidencia del Banco Mundial, que ha llegado a la conclusión de que la infraestructura pública ( transportes, planes de riego, sistemas de comunicación y de suministros de energía ) se ve más amenazada en la actualidad que hace varias décadas por la escasez de recursos financieros.

Una tercera modificación contemporánea de las prioridades de los programas de desarrollo, es la que ha alentado a los países del tercer mundo a prestar mayor atención al crecimiento de la mediana empresa, con miras a la promoción del empleo y mejor distribución de los ingresos.

Un cuarto factor que promueve la privatización parcial de las estructuras económicas, a derivado de una conciencia creciente de que estas entidades conocidas como empresas multinacionales o transnacionales hacen mucho más que transferir simplemente el capital de inversión (y el control de los activos ) de una sede a otra.

Tanto los factores internos y externos, influyen determinadamente en la decisión de privatizar empresas públicas afirmar que solo uno de estos factores incide en dicho proceso de retracción estatal, sería esquematizar a la privatización.

### ***Presiones a favor de la privatización.***

Así como existe factores que empujan a la privatización, también se identifican cuatro tipos de presiones a favor de esta.<sup>25</sup>

Las presiones que favorecen a la privatización se dividen en: pragmática, ideológica, comercial y populista.

Mientras que para los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de un mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan a la privatización desde un enfoque ideológico es un gobierno más restringido, que desempeña una función menor en comparación con las instituciones privadas. La meta de las presiones del sentido comercial, consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor otorgándoles más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas. En el siguiente cuadro se exponen las siguientes características, exponiéndose cada una de ellas por separado.

---

<sup>25</sup>E. S. , Savas. **Privatización: la clave para un gobierno mejor**. México, Gernika, 1989, pp.19-30.

**Fuerzas a favor de la privatización<sup>26</sup>**

<b>Fuerza</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Razonamiento</b>
Pragmática	Mejor gobierno	Una privatización prudente lleva servicios públicos más eficientes.
ideológica	Gobierno limitado	El gobierno es demasiado grande, poderoso y por ello, constituye un peligro para la democracia. Sus decisiones son políticas, de modo que son menos confiables, que las del mercado libre.
Comercial	Más transacciones	El gasto gubernamental forma parte importante de la economía; una mayor cantidad del mismo puede y debe dirigirse a firmas privadas. El sector privado puede ser mejor uso de las empresas y bienes estatales.
Populista	Mejor sociedad	El pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos,. Debe tener el poder de definir y afrontar sus necesidades comunes, y construir un sentido comunitario que se base en la familia, y menos en las estructuras burocráticas distantes.

<sup>26</sup>Véase Savas . **Privatización: la clave de un mejor gobierno.** Gernika, México, 1989.

## **Fundamentos de la privatización.**

La privatización ha entrado de lleno al mundo en desarrollo como resultado de un cambio gradual y más profundo de actitudes a nivel mundial sobre el papel positivo que juegan el mercado libre y el sector privado.

Buena parte de los países en vías de desarrollo que se apoyan en las fuerzas del mercado para impulsar sus sistemas económicos, han tenido un crecimiento más rápido que los países con economías planificadas dirigidas y controladas por el Estado.

La privatización aumenta la calidad de las mercancías y servicios disponibles en el mercado y los mantiene sensibles a las necesidades y demandas del consumidor . Además, permite que los gobiernos reduzcan su déficit mediante la eliminación de costosas subvenciones que mantienen a flote a las paraestatales ineficaces .

En una palabra, la privatización puede ser el paso oportuno para liberar las economías de los países en desarrollo del crecimiento lento o del estancamiento que ha plagado a muchos tanto tiempo.

Se han llegado a sacar algunas conclusiones de los programas de privatización hasta la fecha:<sup>27</sup>

Primero, la privatización avanza más rápidamente si los gobernantes de los países en desarrollo realizan compromisos políticos altamente visibles a reformas económicas

Segundo no es fácil alcanzar la privatización. La venta de empresas estatales puede contradecir los intereses de poderosos elementos de la sociedad.

Tercero no hay modelo único para tener éxito. La privatización puede abarcar una venta directa a un comprador del sector privado o la transferencia de acciones a los empleados. Aunque ningún modelo ideal se adapta a toda situación.

Cuarto, incluso los países altamente desarrollados siguen experimentando con la privatización.

Es decir, no se puede realizar la privatización en un vacío. Para alcanzar una privatización exitosa son esenciales las políticas macroeconómicas así como ofrecer créditos a prestatarios privados, desarrollar estructuras de mercado de capital y reducir la regulación gubernamental.

---

<sup>27</sup>Mc Pherson Peter M. ; Que ofrece la privatización ? , México, Ed. Trillas, 1989 , p.26.

Las estrategias de desarrollo del pasado basadas en grandes burocracias gubernamentales y económicas centralizadas controladas por el Estado, se han desacreditado por su fracaso. Los programas de privatización tienen éxito económico y forjan estabilidad económica.

La privatización es una respuesta al rápido crecimiento del gobierno en los últimos 20 años. Las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que de 1960 a 1980 los gastos públicos en la mayoría de los países subieron 2 o 3% al año en términos reales, en particular de 1960 a 1975. A comienzos de los años 70s, trece países gastaban cerca del 30% de su producto nacional bruto en el sector público; a fines de esa década, unos 40 países, casi la mitad de los noventa para los cuales el FMI tiene estadísticas, gastaban más de la tercera parte de su producto nacional bruto en el sector público. En los años 70s se dio una especie de revolución silenciosa, donde los recursos pasaron al sector público. En los países en vías de desarrollo, el crecimiento de las empresas paraestatales caracterizó el crecimiento del sector público. Las cifras son llamativas:

- En México hubo 150 paraestatales a comienzos de los 70s; para 1980 había por lo menos 400.
- En Brasil hubo 150 paraestatales a comienzos de los 70s; para comienzos de los 80s había de 600 a 700.

- En Tanzania hubo 50 paraestatales a mediados de los 70s; para fines de los 70s habían 400.

En los años 60 y 70s virtualmente todos los países experimentaron una expansión del sector público y paraestatal.<sup>28</sup>

Este aumento significa un gran problema, especialmente para las economías que tienen pocas fuentes de crecimiento. Los teóricos y los políticos afirmaban que las paraestatales eran la punta de lanza de la modernización, en particular en manufacturas; que iban a generar recursos para inversión y despojar del control a los inversionistas extranjeros, y que se resentía en muchos países. Ahora, es visto que las paraestatales, que tantas expectativas guardaban han fracasado . Las empresas públicas han agotado presupuestos más que generar nuevos recursos. Muchos gobiernos siguen buscando nuevos medios para unificar recursos y utilizarlos más eficazmente; eso ha abierto el paso al sector privado.

---

<sup>28</sup>Bert Elliot, Los fundamentos de la privatización , México, Ed.. Trillas, 1991, pp.33-34.

### ***La privatización como reducción de la carga de trabajo del gobierno.***

Una teoría que justifica la privatización, sostiene que ésta es deseable porque probablemente puede desviar y reducir las demandas que se le hacen al Estado. Esta teoría política de la privatización tiene varios elementos diversos y traslapantes. Primero, la privatización de las empresas es una privatización de las relaciones de empleo. Sus partidarios esperan desviar sus peticiones de salario de los empleados al tesoro público con su gran capacidad para fijar impuestos y pedir prestado, hacia los patronos privados quienes, supuestamente, tendrán mayor valor para resistir a las demandas de salarios. Además los proponentes esperan obtener promesas de espíritu de empresa, desde los empresarios recién privatizados hasta los trabajadores; por esa misma razón los trabajadores están perfectamente dispuestos a vender a los obreros a precios ventajosos empresas enteras o al menos una parte de las acciones. Además, al pasar a contratistas privados, así sean unas cuantas áreas seleccionadas, los gobiernos pueden señalar una línea más dura hacia la concesión de salarios, debilitando así los sindicatos públicos de empleados.

En segundo lugar, estos partidarios esperan una privatización de las reclamaciones de los beneficiarios. En lugar en que los beneficiarios se salgan de las oficinas del gobierno cuando las cosas van mal, los privatizadoras desean que

dirijan su ira contra los prestadores privados de servicios; o simplemente, que busquen otros proveedores.

En tercer lugar la privatización de activos y empresas públicas también es una privatización de la riqueza.

Al privatizar activos, como alojamientos públicos y fideicomisos de la seguridad social, los privatizadores esperan convertir a los reclamantes públicos en propietarios y crear en ellos una identificación más profunda con el capitalismo.

Esta teoría política de la privatización, contiene predicciones empíricas así como juicios normativos. Las predicciones tratan de los probables efectos de la privatización sobre la conciencia y la acción política; los juicios normativos conciernen a lo deseable de debilitar los fundamentos políticos de la provisión pública. Empíricamente, parece improbable que los contratos, garantías y otros acuerdos para pagar a los proveedores privados reduzcan la presión sobre el gasto gubernamental.<sup>29</sup>

Estas perspectivas plantean cuestiones distintas de las discusiones habituales de la privatización basadas en la eficiencia; exigen que se considere el

---

<sup>29</sup> Espinosa,R. (comp.), Las técnicas para dismantelar el Estado , México, Centro de Estudios Económicos y Educación, A.C. 1988, p.41.

significado de la privatización no solo como teoría sino también como práctica política.

### **Barreras concretas a la privatización.**

Es necesario reconocer que hay barreras muy concretas a la privatización que, de no considerarlas, pueden restringir o impedir que los servicios pasen del sector público al privado. Las cinco barreras que se describen a continuación se presentan con frecuencia a nivel estatal o local en países como los Estados Unidos. La sexta barrera tiene más probabilidad para ser problema único en los países en vías de desarrollo.<sup>30</sup>

- **Contabilidad de costos dudosa.** Los actuales proveedores estatales suelen refutar la afirmación de que las empresas privadas pueden proveer un servicio a más bajo costo. Desafortunadamente, con frecuencia el Estado proporciona cifras mucho menores de los costos actuales de sus servicios, mediante los siguientes medios:

citar el precio como si fuera costo, ignorar los gastos sociales, ignorar los gastos de jubilación, ignorar los gastos de capital, contabilidad incompleta o imprecisa.

---

<sup>30</sup>Poole Robert, Obstáculos políticos a la privatización, México, 1989, Ed. Trillas, pp.45-51.

Contabilizar con precisión todos estos factores proporcionará un cuadro realista sobre los gastos reales para proveer el servicio, sea por medios públicos o privados. No confiando jamás en un departamento cuya existencia este en tela de juicio. Es esencial que una compañía externa, objetiva y más experta ( una empresa de contabilidad pública, por ejemplo ), haga estas importantes comparaciones de gastos.

- **Temor de perder el empleo y desempleo.** Con frecuencia la privatización reduce los gastos, en parte porque las empresas del sector público tienden a ocupar demasiado personal.

El derroche de recursos no sirve a la economía de un país. Cuando diez personas hacen la labor de seis. No obstante, al proponer la transición de lo público a lo privado, el temor de crear el desempleo temporal puede levantar una barrera política significativa. Por ello es importante elaborar mecanismos para solucionar tal problema. Como por ejemplo:

- **Requisitos al contratista.** Al iniciar la privatización de un servicio, el Estado puede demandar que la compañía o compañías que van a proveer el servicio den prioridad en empleo a los trabajadores gubernamentales desplazados.

- **Privatización por etapas.** Otra opción es instrumentar gradualmente la privatización, por lo general sobre la base de distritos geográficos. Los empleados

públicos desplazados por la primera privatización pueden transferirse a otros distritos para ocupar posiciones vacantes que producen la reducción normal de personal.

- Empresas de los empleados. Los empleados de una paraestatal en vías de privatización, siempre deben tener la opción de formar una compañía y pedir el contrato en competición con otras compañías.

**Temores de corrupción.** Esto es que una compañía concerté un arreglo por debajo del agua con la dependencia del gobierno, de modo que reciba el contrato a cambio de consideraciones ilegales.

La solución es llevar practicas simples y abiertas para recibir ofertas y criterios de selección de objetivos y escritos, y hacer que se apliquen.

**Prohibiciones legales.** Un obstáculo más en contra de la privatización son las restricciones legales explícitas de que el Estado debe otorgar un servicio. En algunos casos las leyes administrativas pueden ser ambiguas o de interpretación dudosa, de manera que se saquen conclusiones cautelosas sobre la posibilidad de delegar el servicio al sector privado. Para posibilitar la privatización en estos casos, hay que investigar, formular y promulgar reformás legislativas.

**Problemás regulatorios.** Otro obstáculo potencial a la privatización es una atmósfera adversa de regulación gubernamental. Para la mayoría de los gobiernos,

pensando que el servicio de transporte era un monopolio natural, instituyeron estrictos controles de precios y requisitos de servicio. Varias rutas pasaron a ser no rentables, pero las presiones políticas dictaron que se mantuvieran. Una tras otra, las compañías de autotransportes quebraron y las adquirieron los gobiernos locales. Los funcionarios públicos deben entender que la competencia es una alternativa a las regulaciones y controles de precios del Estado, y deben dar estímulos a los proveedores para que proporcionen un buen servicio.

Cuando haya un solo proveedor en el mercado, es recomendable aplicar control de precios, no así cuando existan diferentes proveedores.

**Estructuras legales inadecuadas.** Para que la privatización tenga éxito, las empresas privadas deben estar dispuestas a aventurar sus propias inversiones, con la expectativa de satisfacer las necesidades de una cantidad suficiente de clientes como para cubrir sus gastos. Pero la disposición de estas empresas, y de otros que les otorguen préstamos para correr los mismos riesgos, depende del clima legal en que busquen operar. Cuando las leyes no protejan de manera adecuada la propiedad privada y vigilen el cumplimiento de los contratos, con el respaldo de un sistema judicial imparcial y de funcionamiento uniforme, es poco probable que la empresa privada se desarrolle y florezca.

**Falta de financiamiento.** Una importante barrera a la privatización es la falta de financiamiento en las instituciones prestamistas y en los bancos internacionales, los cuales aparentemente desean recibir pagos del Estado y no aventurar sus inversiones en la empresa privada. En los países sin mercados financieros bien desarrollados, virtualmente las únicas fuentes de inversión son estas instituciones.

Pero afortunadamente , la situación a cambiado gracias a la participación de representantes del Banco Mundial y los bancos de desarrollo asiáticos y africaños en las conferencias de privatización y otras actividades, son indicio de un importante cambio por parte por parte de las instituciones prestamistas internacionales.

## **CAPITULO 2**

### **EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.**

#### **El origen y desempeño de las empresas públicas en México.**

Posteriormente al periodo armado de la Revolución Mexicana, los distintos gobiernos tuvieron como tarea principal, en el ámbito económico, reparar los daños materiales causados por la guerra y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo económico del país. En esa época el país contaba con una infraestructura económica incapaz de vincular los incipientes mercados y servir de apoyo al conjunto de actividades económicas, se carecía también de un adecuado sistema financiero que fomentara y canalizara el ahorro a inversiones productivas y sobre todo por la falta de un sector privado nacional capaz de constituirse en el motor del crecimiento.

El Estado mexicano, cuyo régimen jurídico le otorga amplias responsabilidades sociales y le permite una amplia intervención en la economía, asumió la tarea de construir la infraestructura económica y fomentar las actividades económicas. Dadas las precarias condiciones de la economía, la inexistencia de instituciones y grupos políticos plenamente consolidados y el prevalecimiento de una estructura social predominantemente agraria y rural, resulta difícil concebir que otro agente distinto al Estado pudiera hacerse cargo, durante las primeras etapas del desarrollo mexicano, de conducir e impulsar las actividades económicas.

Esta activa intervención del Estado comenzó pronto a reflejarse en un constante aumento del gasto público y en la creación de un amplio conjunto de programas, instituciones y empresas públicas. Para reordenar e impulsar el desarrollo del sistema financiero se creó el Banco de México en 1925; también se establecieron distintas instituciones para financiar las actividades económicas como el Banco de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario (1933) y Nacional Financiera ( 1934 ); para fortalecer la infraestructura del país se crearon importantes instituciones como la Comisión Federal de Electricidad ( 1937 ), la Compañía Exportadora Importadora de Maíz ( 1937 ) y, una vez expropiada la industria petrolera, se creó Petróleos Mexicanos ( 1938 ) para garantizar y ejercer el control exclusivo del Estado sobre esta industria.

Los gobiernos de la década de los años cuarenta y cincuenta continuaron abrazando la idea de un sector público involucrado fuertemente en las actividades productivas. Además, el Estado emprendió la tarea de impulsar el proceso de industrialización. En este periodo conocido como el de " sustitución de importaciones " se comenzaron a establecer empresas públicas para fomentar específicamente este proceso de industrialización, su función principal era la producción y el abastecimiento de insumos a la incipiente industria privada nacional. Para ello, el gobierno comenzó a invertir en actividades intensivas de capital buscando proveer la base para el establecimiento de cadenas productivas. En este periodo se formaron importantes empresas como Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y un conjunto importante de empresas siderúrgicas, de fertilizantes y mineras como Altos Hornos de México, Gvaños y Fertilizantes de México y Siderúrgica Nacional.

En la época del desarrollo estabilizador ( 1954-1970 ) el gobierno culminó la nacionalización de la industria eléctrica, incorporó un número importante de ingenios azucareros al conjunto de empresas públicas y estableció la Compañía

Nacional de Subsistencias Populares ( CONASUPO ), para regular el sistema de comercialización de productos básicos. Asimismo, el gobierno continuó la política de fomento a la industria privada nacional, pero esta vez a través de un esquema extremadamente proteccionista. Por un lado, se estableció un amplio conjunto de regulaciones y barreras tarifarias y arancelarias para proteger el sector industrial privado de sus competidores extranjeros y, por otro lado, el gobierno otorgó a la industria privada una serie de privilegios fiscales y subsidios indirectos que se canalizaron sobre todo a través de los bajos precios a los que las empresas públicas vendieron su producción ( insumos ) a la industria privada. Mantener bajos los precios de los bienes y servicios del sector público era no sólo una estrategia gubernamental para fomentar las actividades industriales, sino incluso se consideraba una medida adecuada para evitar presiones inflacionarias. Evaluando el desempeño de la industria estatal, se ha estimado que el rezago en los insumos de uso generalizado, es decir fertilizantes, derivados del petróleo, petroquímicos y electricidad, era de 40% en el año de 1981 respecto a los niveles de 1960.<sup>31</sup>

Aunque en este periodo tuvo lugar el mayor crecimiento y desarrollo del sector industrial, no se lograron los resultados esperados. Este modelo de desarrollo produjo problemás estructurales que determinaron su propio agotamiento: desequilibrio y falta de integración entre la industria y la agricultura, así como en la misma industria, donde el sector de bienes de consumo resultó más favorecido ante una notable incapacidad de los intermedios y de capital. Además, el excesivo proteccionismo que gozó la industria privada durante estos años inhibió fuertemente el mejoramiento de la productividad de este sector. De hecho, el desarrollo industrial tuvo un sentido antiexportador que impidió que la industria se hiciera competitiva internacionalmente, ya que el centro de desarrollo fue el mercado interno.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Casar, María Amparo y Wilson Peres, El Estado Empresario en México: ¿ agotamiento o renovación?, México, siglo XXI, 1988, p.88

<sup>32</sup> Véase Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas.

Este mercado cautivo desalentó la falta de calidad e hizo innecesaria la incorporación de nueva tecnología. Para principios de los sesenta la falta de productividad de la industria nacional se había convertido en uno de los principales problemás estructurales de la economía mexicana.

Para hacer frente a los problemás derivados del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo optaron por intensificar el uso del gasto público. Durante la década de los años setenta, considerada como la década de mayor crecimiento del intervencionismo gubernamental, el gobierno continuó apoyando la conformación de un sector productor de bienes de capital fundando importantes empresas como NKS y CLEMEX. Además, el gobierno comenzó a fomentar el desarrollo científico y tecnológico y para ello creó un grupo importante de empresas como el Instituto Mexicano del Petróleo, el de Investigaciones Eléctricas, Investigaciones Siderúrgicas y el de Investigaciones Nucleares. Para la segunda mitad de esta década el gobierno aumentó significativamente sus actividades en el ramo de la petroquímica secundaria ( Adhesivos, S.A., Poliestireno y Derivados, etc. ) y en septiembre de 1982 el gobierno decidió llevar a cabo la nacionalización de los bancos comerciales. Fue en la década de los años setenta cuando tuvo el más rápido crecimiento el sector de empresas públicas, como se demuestra en el cuadro siguiente.

## EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO<sup>33</sup> (1920-1982)

Periodo	Incremento neto en el número de empresas incorporadas al sector público	Número acumulado de empresas paraestatales al final del periodo
1920-1934	15	15
1935-1940	21	36
1941- 1954	108	144
1955-1962	62	206
1963-1970	66	272
1971-1975	232	504
1976-1982	651	1155

En numerosas investigaciones se ha identificado, que el rápido crecimiento de empresas públicas de esta década se debió en gran parte a la operación de "rescate" de empresas privadas en bancarrota que el gobierno llevó a cabo con el fin de proteger al empleo.

Tomando una muestra de 134 empresas públicas existentes a principios de los ochenta, demuestra que de este grupo sólo el 25% fueron empresas creadas directamente por el gobierno central, otro 25% es resultado de empresas creadas por el propio sector paraestatal, y el otro 50% restante corresponde a empresas privadas con problemás financieros que fueron rescatadas por el gobierno como parte de la política para proteger el empleo.<sup>34</sup>

Mediante lo anterior expuesto se puede concluir que la intervención del Estado en la economía a través del establecimiento de empresas públicas obedeció a cuatro motivos.

Primero, ante la ausencia de un fuerte sector privado nacional capaz de constituirse en el motor de crecimiento y desarrollo económico, las empresas

<sup>33</sup> Aspe Armella, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 156.

<sup>34</sup> Acle, Alfredo y M. Vega, La empresa pública desde afuera, desde dentro, Premio Nacional de Administración Pública, México, mimeo citado por Casar, María Amparo, Op. cit.

públicas tuvieron a su cargo, en las etapas iniciales del desarrollo económico, la reconstrucción económica del país, la creación de una infraestructura económica y social que respaldara el proceso de modernización, y el fomento en general a la actividad económica.

Segundo, el gobierno buscó a través de las empresas públicas mantener y afianzar su control sobre la explotación de recursos estratégicos, como petróleo y electricidad.

Tercero, dentro de las actividades de fomento a la actividad económica que asumió el Estado, las empresas públicas sirvieron particularmente para impulsar el proceso de industrialización llevada a cabo a partir de 1940, produciendo y vendiendo insumos baratos a la incipiente industria privada nacional, participando en la producción de bienes de capital y fomentando el desarrollo científico y tecnológico.

Cuarto, la política de protección al empleo, sobre todo en la década de los setenta, impulsó al gobierno a adquirir todo tipo de empresas privadas en bancarrota ( pesqueras, textiles, azucareras, de diversión y entretenimiento ).

### **Consideraciones generales sobre el desempeño de las empresas públicas.**

Para finales de 1982, el sector de empresas públicas estaba integrado por 1, 155 empresas cuya actividad económica representaba el 18.5 % del PIB.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Aspe Armella, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 158.

El siguiente cuadro muestra de manera más desglosada la participación de las empresas públicas en el PIB, el empleo y la formación bruta de capital de los años 1975 a 1986. Pudiéndose observar, que la participación de empresas públicas en estas tres variables fue en ascenso hasta principios de los ochenta.

**Participación del sector público y las empresas públicas en el PIB, empleo y formación de capital en la economía mexicana<sup>36</sup>**

AÑO	PIB		PIB EXCLUYENDO PEMEX		EMPLEO		FORMACION BRUTA DE CAPITAL	
	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas
1975	14.60	6.60	11.90	3.90	14.00	3.40	41.90	26.00
1976	15.20	6.50	13.00	4.30	15.10	3.60	38.90	24.60
1977	16.40	7.80	13.20	4.60	15.30	3.70	39.80	23.80
1978	16.20	7.70	13.00	4.50	15.80	3.70	45.10	28.60
1979	16.90	8.30	12.90	4.30	16.40	3.80	43.80	27.70
1980	19.10	10.50	11.50	3.90	17.00	3.90	45.00	26.70
1981	19.80	10.40	13.50	4.10	17.50	4.00	46.30	29.20
1982	23.30	14.00	13.30	4.00	18.70	4.40	46.70	30.00
1983	25.60	18.20	12.50	5.10	20.40	5.10	44.50	27.70
1984	24.40	17.00	12.70	5.20	21.00	5.20	39.40	24.20
1985	22.80	15.50	12.30	5.20	21.40	5.20	35.80	22.20
1986	20.40	13.30	12.90	5.20	22.20	5.20	35.10	20.00

Siendo propietario de estas empresas, el Estado participaba prácticamente en todas las actividades económicas. Desde bancos, telégrafos, minas, siderúrgicas, compañías de aviación y teléfonos hasta hoteles, restaurantes, cabarets, y fabricas de bicicletas se encontraban en el conjunto de empresas administradas por el Estado.

<sup>36</sup> Vera Ferrer, Oscar Humberto, The political Economy of Privatization in México, en William Glade (de) Privatization of public enterprises in Latin America, San Francisco, Cal., ICS Press, P.41.

Sin embargo, la gran diversidad económica de sus empresas no significaba que la presencia estatal fuera significativa en todos los sectores económicos. De hecho, las empresas públicas han tenido a concentrarse principalmente en los siguientes sectores económicos:

Industria (minería, gas, electricidad, petróleo, siderurgia) , comunicaciones y transportes y servicios financieros.

SECTOR	PARTICIPACION %
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.1
Minería	14.1
Industria manufacturera	5.9
Construcción	-
Electricidad,gas y agua	100.0
Comercio, restaurantes y hoteles	-
Transporte, almacén y comunicaciones	22.5
Servicios financieros,	14.9
Servicios comunales, sociales y personales	44.2
Industria petrolera	99.5

Fuente: Tamayo, Jorge, Las entidades paraestatales en México: origen, evolución y perspectivas, Revista de administración Pública, núm.82, 1992, p. 110.

Como se ha venido demostrando, las empresas estatales participaban de manera significativa en la producción industrial del país, donde ya hemos visto que desde los años cuarenta han contribuido principalmente a la generación de insumos para el resto de la industria nacional.

En lo que respecta al sector financiero, aun antes de la nacionalización de la banca la participación de las instituciones estatales era significativa.

Entre 1977 y 1982 éstas aportaban en promedio entre el 45 y el 50% del crédito total. Cabe mencionar que el sector público aportaba sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. En 1980, por ejemplo, la tasa activa ponderada promedio de la banca estatal y fondos de fomento fue de 17.4% mientras que la tasa promedio de la banca privada fue de 27.8%.<sup>37</sup>

Se ha estimado que para finales de 1982 el conjunto de empresas públicas brindaba el 10% del empleo total en la economía.<sup>38</sup> Comparando esta cifra con la aportación al valor de la producción del conjunto de empresas públicas al PIB en ese mismo año (18.5%) se podría deducir que, en promedio, los trabajadores de las empresas estatales aportaban mayor producción que los trabajadores del sector privado. Esta mayor productividad se debe, sin embargo, no a una mayor eficiencia de la industria estatal, sino principalmente al hecho de que las empresas públicas industriales son de mayor intensidad de capital y tamaño de planta que las industrias privadas. El obrero de la industria estatal es más productivo pero, al mismo tiempo, trabaja con más maquinaria y equipo que el promedio de la industria nacional.<sup>39</sup> Así pues, aunque las empresas públicas industriales no son por sí mismas más eficientes que las del sector privado, tampoco puede decirse que la productividad del trabajo en la industria estatal sea del todo ineficiente.

Bajo esta perspectiva económica, el desempeño de las empresas públicas del sector industrial, tenemos que éstas han contribuido de manera significativa a la producción, el empleo y la formación bruta de capital generado en la economía. Es decir, estas empresas han sido importantes agentes del desarrollo económico.

---

<sup>37</sup> Tamayo Jorge, Las Entidades Paraestatales en México: Origen, Evolución y perspectivas, Revista de Administración Pública, núm.82, 1992 p.111-112.

<sup>38</sup> Aspe, op. cit., p.158

<sup>39</sup> Casar, op. cit., p. 83

Incluso la industria estatal ha tenido índices de productividad del trabajo mayores a los de la industria privada y su contribución al empleo, medido por los incrementos de su producción, es mayor que aquellos de la industria privada. No existen razones importantes, bajo esta perspectiva, que demuestren una ineficiencia inherente a las empresas públicas.

El alto endeudamiento que presentaban estas empresas a finales de 1982 es resultado, entre otros factores, de la incompatibilidad de funciones que éstas tuvieron que cumplir. Elevar continuamente su producción, lograr altas tasas de formación de capital y crear de manera sostenida empleos no era compatible con una política de fomento industrial basada en un esquema de protección a la industria privada, en que las empresas públicas tenían que vender su producción a muy bajos precios, transfiriendo prácticamente subsidios a la industria privada nacional. El endeudamiento de las empresas públicas industriales es resultado pues de la incompatibilidad de funciones que le fueron asignadas.

### **El auge de la privatización de empresas públicas en México.**

La privatización de empresas pública en México ha sido un proceso que se ha llevado a cabo con diferente intensidad y diferentes propósitos a lo largo de los últimos diez años que se ha puesto en práctica. A diferencia de otros países, la privatización en México no respondió originalmente a la necesidad de reducir el enorme déficit fiscal del sector público. Tampoco parece responder originalmente a factores ideológicos o presiones de organismos internacionales.

***La política de privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid  
Hurtado (1982-1988).***

Después de varios años de sostenido crecimiento la economía mexicana entró en un periodo de crisis en 1982 al caer los precios internacionales del petróleo. El modelo de desarrollo adoptado en los años anteriores había hecho a la economía mexicana extremadamente dependiente de los ingresos por la exportación del petróleo y de financiamiento externo.

La enorme reducción de recursos llevó al país a declararse incapaz de continuar pagando los intereses de la deuda externa la cual alcanzaba los 87, 600 mdd. La inflación alcanzó el 100% en ese año, el Producto Interno Bruto (PIB) decreció por primera vez después de varias décadas de sostenido crecimiento y el peso se devaluó 267% respecto al dólar. En ese año el déficit financiero del sector público alcanzó la alarmante cifra del 18% del PIB. A raíz de la creciente e incontrolable fuga de capitales, el gobierno decidió nacionalizar el conjunto de los bancos comerciales y hacerse cargo directamente del control de cambios en septiembre de 1982. Estas últimas medidas, sin embargo, no solamente provocaron un enorme conflicto entre el gobierno y el sector privado, sino que incluso alentaron más la salida de capitales, lo cual tuvo, entre otras cosas, un impacto negativo en la tasa de inversión privada en la economía.

Para hacer frente a la crisis el nuevo gobierno encabezado por Miguel de la Madrid anunció, entre sus primeras medidas, el establecimiento de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y una estrategia para realizar cambios estructurales en la economía. Ni en la campaña presidencial, ni en el PIRE y tampoco en la estrategia de cambio estructural se contemplaba la venta o el desmantelamiento de las empresas públicas existentes en ese momento. En los

numerosos foros y documentos oficiales sólo se hablaba de la necesidad de modernizar las empresas públicas, de operarlas honesta y eficientemente, de reducir su déficit, pero todavía no se hablaba de la posibilidad de reducir el número de ellas. En su discurso de toma de posesión De la Madrid hacía explícita su postura respecto a las empresas públicas:

... exigiremos a los administradores y pediremos a los trabajadores de las empresas públicas compromisos explícitos de eficacia y productividad. Esta debe ser su contribución a la indispensable reordenación económica en la que debemos comprometernos todos los mexicanos. Tendremos que asumir la realidad. No podemos tolerar la quiebra de nuestras empresas públicas, patrimonio fundamental de la Nación.<sup>40</sup>

De esta manera podemos observar el enorme peso, en términos de subsidios y transferencias, que significaba para el gobierno central el conjunto de empresas públicas. Estos subsidios y transferencias tenían obviamente un fuerte impacto en el déficit financiero del sector público.

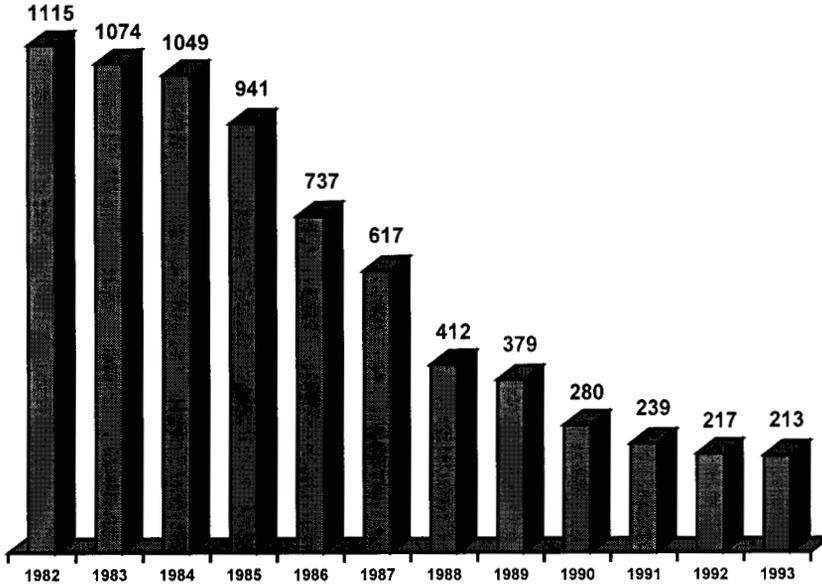
De hecho, en varios países, la venta de empresas públicas había sido justificada como una política para reducir precisamente este déficit gubernamental. En México, sin embargo, este problema parece no haber sido la causa principal de la privatización. Numerosos autores han encontrado que en esos primeros años de la crisis el impacto del déficit fiscal sobre las otras variables macroeconómicas era considerado como un problema de ingresos, es decir como una insuficiente recaudación pública, más que como un problema de gasto.

---

<sup>40</sup>De la Madrid Hurtado, Miguel, Mensaje de toma de posesión, - 1o de diciembre de 1982 -, México, Secretaría de Gobernación, s.f., p.4.

## EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL<sup>41</sup>

Diciembre 1982-Mayo 1993



Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se autorizó la desincorporación de 772 entidades paraestatales. De éstas 529 se concluyeron en ese periodo. Del total de empresas desincorporadas en este sexenio, sólo 204 fueron vendidas y el resto fueron liquidadas, fusionadas o transferidas.<sup>42</sup>

<sup>41</sup>Unidad de desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Proceso de enajenación de entidades paraestatales. México, SHCP, 1993.

<sup>42</sup>Datos que comprenden de diciembre de 1982 a octubre de 1988.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Organismos descentralizados</b>	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	82
<b>Empresas de participación mayoritaria</b>	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	99
<b>Fideicomisos públicos</b>	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
<b>Empresas de participación minoritaria</b>	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	213

\*Fuente: Ibid

Esta cifra demuestra que la desincorporación era en gran medida una reorganización administrativa más que una política para recaudar más recursos para el gobierno.

Las empresas vendidas brindaron ingresos aproximadamente por 500 mdd.<sup>43</sup> De acuerdo al siguiente cuadro estos ingresos, como proporción del PIB, fueron muy pequeños y no puede decirse que esta cantidad haya contribuido a reducir el déficit presupuestal, el cual tan sólo en 1987 era treinta veces más grande.

<sup>43</sup>Ibid.,p.182.

**INGRESOS NO RECURRENTE**  
**PROVENIENTES DE LA PRIVATIZACION<sup>44</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>Ingresos de la privatización/ Ingresos del sector público</b>	<b>Ingresos de la privatización/ PIB</b>
1985	0.02%	0.01%
1986	0.04%	0.01%
1987	0.31%	0.10%
1988	0.67%	0.29%
1989	0.59%	0.19%
1990	4.32%	1.19%
1991	14.40%	3.83%

Oficialmente no se dieron a conocer los montos en subsidios y transferencias que cada una de las empresas públicas desincorporadas en este sexenio absorbían, por lo cual no se ha podido estimar el ahorro que representó exactamente para el gobierno la desincorporación de estas empresas.

Pero, nada hace suponer que éste ahorro haya sido realmente significativo. El impacto de las desincorporaciones en este periodo sobre la producción y el empleo de las empresas públicas es poco significativo.

Se ha estimado que el impacto de la venta de empresas públicas en este periodo sólo disminuyó en 2.9% la producción generada por el sector de empresas públicas.<sup>45</sup> En lo que se refiere al empleo, sólo se observa una reducción del 6.9%.

<sup>44</sup>Aspe Armella, Pedro, op. cit.

<sup>45</sup>Tamayo, op. cit., p.122.

Así, el impacto de las desincorporaciones llevadas a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid tiene poca importancia tanto sobre el déficit gubernamental, como sobre la producción y el empleo generado por el conjunto de empresas públicas. La principal razón de este significativo impacto es que, en términos generales, las entidades desincorporadas fueron las más pequeñas, tanto en producción como en empleo. A finales del sexenio, las grandes empresas públicas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México y la banca comercial, que aportaban más del 80% de la producción, continuaban formando parte del conjunto de empresas no desincorporadas. En otras palabras, la desincorporación, vista por sus efectos económicos, no parece haber respondido a la necesidad de reducir el enorme déficit del sector público.

Tampoco parece que las consideraciones ideológicas hayan tenido un peso importante en los motivos que llevaron al gobierno, como sucedió en otros países, a desincorporar algunas de las empresas públicas. En esos años se consideraba que el papel de las empresas públicas era crucial para el modelo de economía mixta. Esta fue una doctrina enunciada frecuentemente por el gobierno de Miguel de la Madrid. De hecho, una de las primeras acciones de su gobierno fue reformar algunos artículos de la Constitución, en particular los artículos 25, 26, 27, y 28, para hacer más explícito el régimen de economía mixta y el papel directivo del gobierno sobre los procesos económicos. Con esta reforma constitucional y con lo modesto de los logros de las políticas de desincorporación parece quedar muy poco lugar para argumentar que los motivos para la desincorporación hayan sido primordialmente ideológicos.

La desincorporación de empresas públicas, al menos durante los primeros años de este sexenio, parece responder a dos necesidades que el sector público tenía en esos momentos. Primero, enfrentar el caos administrativo en el que se encontraban las empresas y, segundo, utilizar la venta de empresas públicas como

un mecanismo para restablecer las buenas relaciones entre el sector público y el privado.

El sexenio de Miguel de la Madrid comenzó haciendo hincapié en la necesidad de controlar el sector central y el sector paraestatal.

Se pusieron en marcha diversos programas para mejorar la gestión de las empresas públicas, además se llevaron a cabo durante todo el sexenio varios ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público con el fin de disminuir su rezago y se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el fin de disminuir el gran número de controles administrativos que el sector central ejercía sobre las entidades paraestatales, así como para dotarlas de mayor autonomía de gestión.

La política de desincorporación, vista por el número de entidades, respondía más a ajustes administrativos que la ventas de empresas al sector privado.

En este sexenio, sólo el 28% de las empresas desincorporadas correspondió a empresas vendidas al sector privado o a los trabajadores, el grueso de las desincorporaciones correspondió a liquidaciones de empresas (51%). A través del mecanismo de fusión se desincorporó otro 11%, las transferencias a los gobiernos estatales abarcaron el 4% de las entidades y el resto fueron empresas que, al entrar en vigor la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, dejaron de formar parte del conjunto de empresas en propiedad del Estado.<sup>46</sup> Así, por el número de casos, la desincorporación obedeció más a la necesidad de reordenar administrativamente el conjunto de pequeñas empresas en maños del gobierno. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las consideraciones sobre los cientos de pequeñas empresas y por lo tanto los costos de supervisión para el

---

<sup>46</sup>Ibid., p. 121.

Estado.<sup>47</sup> Muchas de estas pequeñas empresas sólo existían en el papel, por lo que su desincorporación no fue complicada. De hecho, la privatización comenzó desincorporando empresas públicas pequeñas, sobre todo comisiones y fideicomisos, que ya habían cumplido los fines para los cuales habían sido creados.

Además de ser la desincorporación una importante reforma administrativa, fue también una importante estrategia gubernamental para buscar el restablecimiento de las buenas relaciones entre el gobierno y el sector privado, provocado sobre todo por la nacionalización de la banca que el gobierno anterior había llevado a cabo. La nacionalización tuvo dos efectos inmediatos; rompió el equilibrio que hasta entonces habían guardado la iniciativa privada y el Estado en el ámbito económico, y por otro, reafirmó la incertidumbre respecto de los límites que podía tener el Estado. La incertidumbre dejó de tener contenido abstracto para significar inseguridad jurídica de la propiedad y de las funciones propias que cada sector desempeñara en la sociedad.<sup>48</sup> Este distanciamiento se reflejó inmediatamente en la salida de capitales hacia el exterior y en una significativa reducción de la inversión privada, la cual en 1982 y 1983 cayó en casi un 20% anual.

El gobierno, a raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo, el alza en tasas de interés y la suspensión de créditos, enfrentó una disminución significativa de sus ingresos. Para enfrentar esta crisis se requería indudablemente de los capitales y la inversión privada. Sin embargo, el gobierno no sólo requería de la participación del sector privado en el corto plazo, sino también en el largo plazo la estrategia gubernamental para afrontar los problemas estructurales de la economía requería de este apoyo.

---

<sup>47</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La venta de empresas del sector público: fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1988, México, SHCP, octubre de 1988, p.71.

<sup>48</sup>Hernández Rodríguez; Rogelio, La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid en Foro Internacional, 30 (4), 1990, p.745.

El gobierno había identificado básicamente cuatro problemás estructurales de la economía mexicana: desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Para afrontar estos problemás el gobierno propuso reducir y controlar el gasto público, reestructurar tanto el sector central como el paraestatal, aumentar los ingresos gubernamentales y revisar el aparato productivo para lograr su integración y eficacia, así como reorientarlo hacia el exterior mediante la liberalización y apertura comercial. Bajo esta estrategia el sector privado pasaba a ser la pieza central del desarrollo.

El desarrollo requiere de un sector privado capaz de impulsar los grandes proyectos económicos, en condiciones de competencia y eficiencia capaz de incorporar nuevas tecnologías y dispuesto a asumir los riesgos de su propia actividad; un sector privado con verdadero espíritu de empresa que sepa reconocer y adaptar su actividad a las nuevas condiciones de los mercados y que pueda impulsar el desarrollo y la integración de nuevas áreas.<sup>49</sup>

Esta estrategia requería tanto en el corto como en el largo plazo, un sector empresarial más dinámico. Fueron muchos los intentos gubernamentales para restablecer el diálogo y las buenas relaciones con el sector privado. La propia estrategia de desarrollo contemplaba puntos de reconciliación como la disminución y control del gasto, la delimitación de las áreas prioritarias y estratégicas que el gobierno debía atender. Como ya mencionábamos, una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la reforma a varios artículos constitucionales para hacer explícito el régimen de economía mixta, restringir las áreas que les serían exclusivas al Estado y que no podrían ser más que aquellas definidas por la Constitución como estratégicas. Estas reformás, aunque por un lado hacen explícito el papel directivo del Estado sobre la economía, reconocen explícitamente

---

<sup>49</sup>Veáse Secretaría de Programación y Presupuesto, **Plan Nacional de Desarrollo**. México, 1983. p.149.

al sector privado, sus propiedades y la obligación del Estado para estimularlo. La delimitación de las áreas estratégicas que sólo podrán ser operadas por el Estado implica al mismo tiempo reconocer que todas las demás actividades podrán y deberán ser llevadas a cabo por el sector privado.

La desincorporación de entidades paraestatales puede ser vista como una estrategia, aunque no la principal, para restablecer las buenas relaciones con el sector privado. El programa de privatización en México fue satisfactorio para el sector privado más como un indicador de orientación del gobierno que en términos de nuevas oportunidades de ganancias directas.

El sector privado realmente se benefició poco, en términos de nuevas ganancias, con la desincorporación. La liquidación, extinción y transferencia de empresas públicas muchas veces no tienen ningún resultado directo en el sector privado. Vender empresas a precios reducidos agrada a los compradores, pero éstos son pocos. Es más, la privatización de empresas públicas significa el fin de subsidios que éstas tradicionalmente han venido transfiriendo al sector privado. Bajo esta última circunstancia el sector privado pasa a ser el perdedor con la privatización.

De ahí que la privatización durante sus primeros años haya funcionado más como un signo de la nueva orientación del gobierno, que como una nueva estrategia de éste para involucrar al sector privado en importantes actividades económicas.

En términos económicos, la privatización llevada a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid tiene un impacto poco significativo. Sus méritos parecen estar más en función de la necesidad de reordenar administrativamente el sector de empresas públicas, utilizando simultáneamente esta política de

desincorporación como un instrumento para mejorar las relaciones gubernamentales con el sector privado. No obstante, puede observarse que el énfasis dado a la privatización va en aumento a lo largo del sexenio. En 1983 y 1984 se autoriza y se lleva a cabo la desincorporación de muy pocas entidades paraestatales. De hecho, son entidades muy pequeñas por lo que su desincorporación es administrativamente fácil y conveniente. Como ya vimos, muchas de ellas eran fideicomisos que ya habían cumplido las funciones para las cuáles habían sido creadas, otras sólo existían en el papel. Durante los años 1985 y 1986 aumenta el tamaño y la importancia de las entidades paraestatales desincorporadas. Pero no es sino hasta los dos últimos años del sexenio que la privatización es impulsada con mayor fuerza. Durante estos dos últimos años se autoriza la desincorporación de grandes empresas como Mexicana de Aviación. Sin embargo, el mayor impulso a la privatización de empresas más grandes no provino del gobierno de De la Madrid, sino del gobierno de Salinas de Gortari. A diferencia de su antecesor, el nuevo gobierno del Presidente Salinas lleva incluso la privatización a empresas que hasta poco antes de su desincorporación eran empresas consideradas prioritarias, y cuya actividad se consideraba todavía estratégica en términos constitucionales.

***La política de privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.  
( 1988-1994 ).***

A mayo de 1993 el gobierno del Presidente Salinas había concluido la desincorporación de 228 entidades públicas. Esta cifra es menor al número de entidades desincorporadas en el sexenio anterior. Sin embargo, por el tamaño y la importancia de las empresas desincorporadas, así como por el impacto económico

de esta privatización, la desincorporación en este último sexenio se ha convertido en uno de los procesos de privatización más grandes del mundo.

Para 1988 los ingresos acumulados recibidos por el gobierno federal por la venta de empresas públicas no superaban 0.50 % del PIB ni el 1.2% de los ingresos totales del sector público. En los tres primeros años del nuevo gobierno los ingresos acumulados por la venta de empresas representaban aproximadamente el 4.2% del PIB y el 20% de los ingresos totales del sector público. Durante los años siguientes estos ingresos aumentaron de manera considerable con la privatización de la banca comercial, la segunda venta de acciones serie "L" en maños del gobierno en los mercados internacionales de capital y la venta de empresas de gran tamaño. Para mayo de 1993 los ingresos por la venta de entidades públicas acumulados por el gobierno de Salinas de Gortari ascendían a casi 20 mil millones de dólares, cifra que contrasta enormemente con los 500 millones de dólares recibidos por el mismo concepto por el gobierno de De la Madrid.<sup>50</sup>

Ciertamente el gobierno de De la Madrid contemplaba dentro de sus programás la reducción del número de entidades gubernamentales no estratégicas o prioritarias como un importante instrumento de política económica. Su estrategia de desarrollo contemplaba en el mediaño y largo plazo el cambio estructural en la economía, en la cual el sector privado pasaba a jugar un papel crucial. El gobierno de Salinas llevó adelante con mucho mayor dinamismo la estrategia de cambio estructural planteada desde el sexenio anterior. En esta estrategia, que no será examinada en esta investigación, el diagnóstico de las entidades públicas comienza a ser más crítico.

---

<sup>50</sup> Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, El proceso de enajenación de entidades paraestatales. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 1993.

Los ingresos acumulados en el último sexenio reflejan, sin embargo, la venta de varias empresas cuya desincorporación se inició en los dos últimos años del sexenio de Miguel de la Madrid.

“...La modernización del Estado mexicano exige ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita, y en ocasiones erosiona, su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño, ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la inversión las ofertas podrían hacerse en mucho mejores condiciones; finalmente, se optó por castigar el precio de oferta, ahorrar gasto público y permitir a los nuevos propietarios elaborar con libertad los planes de reestructuración.”<sup>51</sup>

Para mayo de 1993 sólo se contaba con 213 entidades paraestatales, de las 1,155 existentes a finales de 1982. No queda duda que la privatización por el número de empresas desincorporadas había sido llevada a cabo por Miguel de la Madrid. En este periodo la privatización puede ser vista como una reestructuración administrativa del sector público. Durante el gobierno de Salinas se han llevado a cabo la privatización de grandes empresas públicas.

Esta privatización no sólo ha confirmado la orientación del nuevo gobierno sino que ha inculcado mayor dinamismo al sector privado al regresarle o transferirle importantes empresas.

En resumen, con Salinas de Gortari, la desincorporación de entidades del sector público se extendió hacia actividades productivas en las que su desarrollo futuro ( expansión y modernización ) estaba severamente restringido por la escasez de funcionamiento público<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Ibid., p.435.

<sup>52</sup> Para entonces las finanzas públicas ya habían registrado una corrección a fondo y la preocupación del gobierno era mantenerlas en equilibrio. La escasez de recursos presupuestales para las inversiones de las entidades públicas se debía fundamentalmente a los requerimientos de destinar los fondos públicos sobre todo a gastos sociales como educación y salud.

La desincorporación de entidades paraestatales, además de continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas, tuvo como objetivo asegurar la continuidad de desarrollo de dichas actividades a partir de la inyección de capitales privados. Ejemplos de esto fueron: la telefonía, la banca, la aviación, etc. Lo realizado en esta segunda etapa arrojó dos conclusiones de gran relevancia.

En primer lugar, la desincorporación, si bien abarcó un número de entidades menor que las que se desincorporaron con Miguel de la Madrid, generó ingresos muy cuantiosos para el gobierno federal debido al tamaño y a la naturaleza de las entidades en cuestión, los cuales fueron en su mayoría utilizados para amortizar deuda pública.

En segundo lugar, por tratarse de actividades productivas en las que la regulación por parte de las actividades es fundamental para su buen desenvolvimiento, las ganancias en eficiencia productiva después de la desincorporación dependieron en un alto grado de la calidad de regulación existente<sup>53</sup>. Dado que en algunos casos las entidades se desincorporaron antes de reformar la regulación aplicable y ésta no era la adecuada, los efectos de la desincorporación no exhibieron una mejoría notable en el funcionamiento de las empresas a nivel macroeconómico.

---

<sup>53</sup> La regulación en estas actividades es fundamental para lograr un funcionamiento eficiente de las mismas debido a que se trata de actividades con economías de escala y externalidades diversas, lo que tiende a reflejarse en estructuras monopólicas u oligopólicas que por sí mismas no favorecen al interés público. En contraste, durante la primera etapa, la desincorporación abarcó entidades que operaban en mercados competitivos, por lo que la propia competencia, y no la regulación, era conducente a la eficiencia económica y la satisfacción del interés público.

## ***La política de privatización en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León ( 1994-2000 ).***

Desde el inicio de éste sexenio, el gobierno encabezado por el presidente Ernesto Zedillo anunció su intención de proseguir la desincorporación de entidades del sector público para culminar durante su mandato la estrategia de cambio estructural de la economía mexicana. Particularmente, el gobierno ha hecho público su propósito de extender la desincorporación a actividades entre las que se encuentran: transportes ( ferrocarriles, puertos y aeropuertos); comunicaciones ( satélites y servicios de valor agregado ); energía eléctrica y petroquímica secundaria.

Cabe resaltar que en la mayoría de estos casos se trata de actividades productivas de bienes y servicios que tienen tres características distintivas. En primer lugar, sus productos no son internacionalmente comerciables, por lo que su oferta para el resto de la economía proviene exclusivamente de la producción local. En segundo lugar, estas actividades exhiben economías de escala y externalidades que, al igual que las otras previamente mencionadas, se manifiestan en estructuras oligopólicas o monopólicas que requieren de una regulación adecuada para inducir la eficiencia económica y la satisfacción del interés público. En tercer lugar, los bienes y servicios producidos por estas actividades constituyen insumos para el resto de la economía, por lo que los costos de producción de dichas actividades repercuten fuertemente sobre la competitividad internacional del conjunto de la economía nacional.<sup>54</sup>

Por estas razones, el objetivo principal de la desincorporación en el sexenio actual consiste en lograr un marcado aumento de la eficiencia económica

---

<sup>54</sup> Revista: El Mercado de Valores, Num.8, agosto de 1985, P.18.

de cada uno de los sectores bajo consideración, ya que un incremento en su productividad contribuirá al mejoramiento de la competitividad y al crecimiento de la economía mexicana.<sup>55</sup>

La experiencia a la que se hizo referencia con anterioridad demuestra que, para lograr este objetivo, es fundamental que la desincorporación se lleve a cabo bajo una regulación adecuada, ya que de lo contrario aunque se pueden obtener altos ingresos para el gobierno federal, no se consigue eficiencia y productividad para la economía. Por este motivo, un paso decisivo en cuanto al programa de desincorporación consistió en la definición hecha por el presidente Zedillo, en el acuerdo presidencial publicado el 7 de abril de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, en el sentido de que el objetivo principal que se busca son las ganancias en eficiencia y productividad y que para ello, antes de proceder a la desincorporación, el gobierno promoverá los cambios que sean necesarios para elevar el grado de competencia económica que exista en los sectores o actividades bajo consideración ( o sea, cambios estructurales para desaparecer o atenuar en buena medida los monopolios u oligopolios existentes ) y, concomitantemente, efectuará las modificaciones indispensables en las regulaciones aplicables, de manera que se asegure el logro del objetivo mencionado.

---

<sup>55</sup> Si bien la apertura del comercio exterior desde la década pasada elevó la competencia en los mercados de bienes y servicios comerciables internacionalmente y dio como resultado condiciones propicias para el aumento de la productividad en tales sectores ( lo que de hecho sí ha ocurrido y en grado notable ), es obvio que en los sectores de bienes y servicios no comerciables con el extranjero la apertura no tuvo esas mismas consecuencias y, por lo tanto, el ritmo de aumento de la productividad en estos sectores se ha venido rezagando con respecto a lo que ocurre en los demás. Es por esto que la estrategia del gobierno actual busca transformar estructuralmente a los sectores de bienes y servicios no comerciables internacionalmente, para que la productividad en ellos crezca con rapidez y apoye la competitividad y el crecimiento del conjunto de la economía mexicana.

### ***Principales acciones realizadas.***

En los primeros seis meses del gobierno actual se han realizado avances de importancia para la desincorporación que se plantea. Dichos avances son de dos tipos: generales y sectoriales.

En lo general, se ha definido y puesto en operación una organización interinstitucional adecuada para impulsar la desincorporación en todas las actividades mencionadas. Por efecto del acuerdo presidencial, se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación ( CID ) según acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1995, y se estableció la complementación de sus funciones con las demás dependencias de la administración pública que participan en la desincorporación como las secretarías coordinadoras de sector. Dicho acuerdo estableció que la CID coordinará y supervisará los trabajos realizados por las demás dependencias, para asegurar el logro del objetivo buscado.

La CID concentrará su atención en el cambio estructural de cada uno de los sectores productivos en cuestión y en las modificaciones al marco jurídico y regulatorio aplicable. Por su parte, las demás dependencias llevarán a la práctica las estrategias determinadas por la CID y realizarán, de conformidad con esto, las tareas operativas para la desincorporación. La CID está integrada por cinco secretarios de Estado, cuyas gestiones y orientaciones fortalecen la desincorporación: el secretario de Hacienda y Crédito Público, que funge como presidente de la CID; el secretario de Comercio y Fomento Industrial; el secretario de Trabajo y Prevención Social; el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y, según se trate de actividades coordinadas por su dependencia, el secretario de Comunicaciones y Transportes o el secretario de Energía. Cada uno

de estos tiene un suplente para representarlo en caso de ausencia. Como apoyo técnico para el ejercicio de sus tareas, la CID cuenta con un pequeño grupo de funcionarios adscritos a un secretariado técnico. Asimismo, como elemento de coordinación con las demás dependencias, la CID se apoya en varios comisionados especiales, encargados respectivamente de los trabajos de desincorporación en coordinación con las dependencias sectoriales.

En sus primeros dos meses de actividades la CID ha sesionado semanalmente. A la fecha ya se ha integrado el secretariado técnico y se ésta en proceso de designar a los comisionados especiales. En esta fase inicial, en las sesiones de la CID se ha efectuado una evaluación de la situación en cada una de las actividades económicas en las que existen entidades públicas a desincorporar, así como detectar los asuntos más importantes en los que se deberá profundizar el análisis y definir estrategias y cursos de acción, generales o particulares, en materia de cambio estructural y de adecuaciones al marco jurídico-regulatorio aplicable.<sup>56</sup>

Los avances en la desincorporación en las distintas actividades económicas se resumen a continuación.

---

<sup>56</sup> Ibidem p.19

## **FERROCARRILES**

### ***Marco regulatorio***

Con el propósito de lograr una mayor eficiencia y competitividad de los servicios ferroviarios, recientemente se llevaron a cabo importantes modificaciones al marco jurídico-regulatorio en este sector.

El 2 de marzo de 1995 se modificó el Artículo 28 constitucional para permitir que el Estado pueda otorgar concesiones para la prestación del servicio ferroviario y el 2 de mayo se aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que establece reglas específicas para el otorgamiento de dichas concesiones y abre la posibilidad de que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pueda otorgar concesiones a inversionistas privados para la construcción, operación y explotación de vías férreas y la prestación del servicio público ferroviario de carga y pasajeros, así como permisos para prestar servicios auxiliares como terminales de pasajeros y de carga, talleres de mantenimiento, cuya privatización se inició el sexenio pasado y centros de abasto para la operación de equipos. Los reglamentos respectivos se elaborarán próximamente.

### ***Cambio estructural***

Derivado de que en otros países se han efectuado procesos de reestructuración y privatización de sistemas ferroviarios, se analizaron

experiencias al respecto de América Latina, Norteamérica y Europa, que sirvieron para revisar esquemas alternativos y de privatización tales como: a) la segmentación funcional, es decir, concesionar separadamente la construcción, operación y explotación de vías férreas, por un lado, y la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y pasaje, por el otro; b) la segmentación geográfica, dividiendo al territorio en varias regiones, en donde en cada región se concesiona integralmente la infraestructura y prestación del servicio ferroviario de carga y pasaje; y c) la combinación de ambos esquemas.

Adicionalmente, para estudiar los cambios de tipo estructural se contrataron los servicios de un consultor técnico de reconocido prestigio, el cual concluyó que la mejor opción para la reestructuración del sistema ferroviario mexicano es la segmentación regional, dividiéndolo en tres empresas regionales integradas verticalmente, responsables de operar, comercializar, mantener y ampliar la infraestructura, creando adicionalmente una empresa de control de tráfico de servicios de la zona metropolitana de la ciudad de México. Esta recomendación será analizada por la CID en el corto plazo.

### ***Aspectos administrativos***

Finalmente, con objeto de realizar de forma sistemática y ágil este proceso de reestructuración, se formó el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, con la participación de funcionarios de la SCT y de Ferrocarriles Nacionales de México, el cual está sesionado periódicamente y se responsabiliza de las tareas necesarias que este proceso requiera. Así mismo, se designó ya al comisionado especial que estará a cargo de este proceso de desincorporación.

## **PUERTOS**

### ***Marco regulatorio***

Este proceso de privatización se inició en 1993, con la aprobación de la Ley de Puertos, el 19 de julio de ese año, cuyo objetivo primordial es el de fomentar las actividades portuarias en apoyo al desarrollo económico del país, al tiempo que promueve su modernización e impulsa su descentralización con la participación de los sectores privado y social. El reglamento de dicha ley ya fue publicado y en fecha próxima aparecerá otro reglamento de la misma, relativo a la coordinación entre autoridades. También en un futuro cercano se publicarán los reglamentos de la Ley de Navegación, con lo que se completará la actualización del marco jurídico-regulatorio.

### ***Cambio estructural y aspectos administrativos***

En la Ley de Puertos mencionada se creó la figura de administración Portuaria Integral, institución privada con participación de las autoridades locales de la región en que se ubica cada puerto. Mediante concesión, se otorgó a una API la administración de cada puerto, sustituyendo la función que anteriormente desempeña el sector público; dicha concesión es múltiple, puesto que contiene diversos servicios e infraestructura, los cuales a su vez pueden asignarse a particulares mediante contratos de cesión parcial de derechos, de modo que

dichos particulares realicen directamente la operación de terminales e instalaciones, así como la prestación de servicios portuarios.<sup>57</sup>

Hasta la fecha, ya se constituyeron 17 APIs como Sociedades Mercantiles, de los cuales 16 tienen participación del Gobierno de ese Estado y cinco municipios. Estas APIs recibieron la concesión integral, por 50 años, de los recintos portuarios y en el presente se está a punto de proceder a las cesiones parciales de derechos para que los particulares operen servicios específicos. Se prevé que posteriormente puedan participar inversionistas privados interesados en las propias APIs. También se han otorgado ya 85 concesiones para la construcción de nuevas instalaciones, marinas y prestación de servicios y se han licitado internacionalmente los equipos de dragado. Asimismo, se creó un Comité Interno del Proceso de Privatización Portuaria, cuyo propósito es impulsar el proceso de desincorporación.

Recientemente, el 23 de febrero del presente año, se convocó a un concurso para la cesión parcial de derechos de uso, aprovechamiento y explotación de terminales de contenedores e instalaciones de usos múltiples en los puertos de Veracruz y Tampico en el Golfo, así como Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico. Es importante mencionar que se han establecido restricciones para adjudicar estas terminales e instalaciones para evitar prácticas monopólicas, tales como: a) a ninguna empresa se le podrá asignar el contrato de más de una terminal de contenedores en el mismo litoral; b) a ninguna empresa se le podrá asignar el contrato de más de una terminal o instalación de usos múltiples, en el mismo puerto; c) la empresa ganadora de una de las terminales de uso a múltiples de Altamira, no podrá ser ganadora en la terminal de contenedores de Veracruz y viceversa; y d) las restricciones se extienden para los casos de participación accionaria minoritaria.

---

<sup>57</sup>Revista: El mercado de valores, op.cit. p.20

Conforme con lo establecido en el calendario de actividades el 22 de mayo de 1995 concluyo el plazo para la recepción del formulario de calificación y documentación complementaria. Al respecto, 23 grupos manifestaron su interés por alguno o más de los concursos, a través de los formularios de calificación. El comisionado especial a cargo de estos procesos de desincorporación ya ha sido designado. De esta manera, la desincorporación en este caso muestra en la actualidad un avance notable.

## **AEROPUERTOS**

### ***Marco regulatorio***

Un antecedente importante ha sido la desregulación de las líneas aéreas realizada en 1989. Actualmente se esta trabajando en la Ley de Infraestructura Aeroportuaria.

### ***Cambio estructural***

Las dificultades de contar con financiamiento público para las inversiones necesarias en este sector, así como la necesidad de manejar la calidad y oportunidad del servicio, han conducido a considerar la privatización de los aeropuertos.

Para tal efecto, actualmente se realizan estudios en tres grandes rubros: a) la localización de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México, para lo cual se están considerando diferentes alternativas de ubicación tomando en cuenta aspectos financieros, técnicos, de inversión en infraestructura, de desarrollo urbano y de impacto en el medio ambiente; b) la definición de un marco normativo que permita la descentralización del organismo público Aeropuertos y Servicios Auxiliares y se amplíe y fortalezca la participación privada; c) la privatización del almacenamiento y distribución de combustibles en los aeropuertos. Adicionalmente, se están llevando a cabo visitas selectivas a diferentes aeropuertos del extranjero con el objeto de efectuar entrevistas a los agentes involucrados en el proceso, y de esta manera conocer y, en su caso, aplicar sus experiencias.<sup>58</sup>

## **ELECTRICIDAD**

### ***Marco regulatorio***

En diciembre de 1992 se realizaron reformas al marco jurídico que rige la operación del sector eléctrico para propiciar la participación de la inversión privada en el segmento de generación. Sin embargo, los resultados obtenidos a la fecha han sido modestos, por lo que actualmente se analiza la conveniencia de efectuar reformas jurídicas más profundas para promover condiciones de competencia efectiva en generación y alentar la inversión privada en el sector.

---

<sup>58</sup>Ibidem,p.21

## ***Cambio estructural***

Actualmente la CID analiza la experiencia internacional para evaluar distintas estrategias de reestructuración del sector eléctrico y desincorporación posterior de activos.

## **PETROQUIMICA**

### ***Marco regulatorio***

La privatización de los activos del Estado en materia de petroquímica se tiene contemplada desde 1993, después de los cambios jurídicos a la clasificación de productos petroquímicos básicos ocurrida en 1992. La promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos reorganizó a esta entidad en distintas subsidiarias, una de las cuales, especializada en petroquímica, concentra los activos de desincorporar.

### ***Cambio estructural***

Se han realizado análisis cuidadosos acerca de la estrategia a seguir para la desincorporación de los activos. Se considera la venta por complejos, ya que existe un consenso sobre los beneficios de adoptar esta estrategia.

## **TELECOMUNICACIONES Y SATELITES**

El servicio de telefonía fue objeto de privatización durante la administración pasada. No obstante, algunas otras áreas de la telecomunicación continúan formando parte del sector público, tales como comunicaciones vía satélite, telegrafía y servicios de telex.

Recientemente en mayo de 1995, el Congreso aprobó la ley Federal de Telecomunicaciones, la cual sienta las bases legales para la conducción de la siguiente etapa de las privatizaciones. Queda pendiente, entre otras cosas, la elaboración de los reglamentos respectivos y la puesta en marcha de un organismo regulador en materia de telecomunicaciones, que separe las funciones de planeación y regulación que actualmente tiene la SCT.

### ***Cambio estructural***

Paralelo a este nuevo proceso de privatización, el gobierno plantea una reorganización del sector que abarque a la telefonía básica, a la telefonía de larga distancia, la utilización del espectro radioeléctrico y al uso de espacios orbitales. La privatización de activos o entidades propiedad del gobierno y la apertura de nuevas concesiones y autorizaciones en la materia, formaran parte de un proceso integral. La Secretaria de Comunicaciones y Transportes ( SCT ) ha llevado a cabo un análisis de las más recientes experiencias internacionales en Canadá, Chile y el Reino Unido, el que servirá como referencia para la instrumentación del proceso en México.

## ***Aspectos administrativos e institucionales***

La SCT ha establecido diversos grupos de trabajo con el fin de analizar la organización más conveniente para el país en materia de telecomunicaciones y, en su momento, someter a la consideración de la CID la venta de algunos activos propiedad del gobierno.

Destaca la creación del Comité Consultivo para la Apertura de Servicios de Telefonía Básica, el pasado 14 de febrero. Por otra parte, el comisionado especial para estos procesos de desincorporación ya ha sido designado. El comisionado y la SCT han recibido distintos grupos de inversionistas y agentes financieros, a quienes han orientado sobre los criterios generales de la privatización del sector.

En el capítulo posterior se ampliará más acerca del -proceso de privatización de las telecomunicaciones en México, ya que es el tema central en el desarrollo de la presente investigación.

## CAPITULO 3

### LA PRIVATIZACION DE TELECOMUNICACIONES DE MEXICO ( TELECOMM )

#### **La privatización de las telecomunicaciones en el mundo.**

Las telecomunicaciones han experimentado un gran adelanto desde que Samuel F.B. Morse, el inventor de la telegrafía magnética, estableció la primera instalación de telecomunicaciones del mundo desde 1844. El sistema de Morse consistía en dos manipuladores magnéticos conectados por una sola línea que iba desde Baltimore a Washington D.C. El telégrafo pronto se expandió a todo el mundo y rápidamente se vio aumentado por el telex y el teléfono, y luego por los sistemas de transmisión inalámbrica. Estos, a su vez, han sido remplazados por un asombrosamente vasto y creciente conjunto de medios de telecomunicación cada vez más sofisticados: teléfonos celulares, facsímiles modems de computadoras personales y bancos de datos, conectados en muchos casos a todo el mundo mediante intrincados sistemas de satélites y estaciones terrestres, redes de fibra óptica y antenas de microondas. Exóticas innovaciones como los sistemas interactivos de televisión por cable de 500 canales con capacidad de computación y las computadoras portátiles con máquinas de facsímil incorporadas, se hallan supuestamente en camino desde los laboratorios hasta los hogares en los rincones más avanzados del mundo.

## ***Los orígenes de la privatización en las telecomunicaciones***

La dama de hierro de Europa, la ex primera ministra Margaret Thatcher, inició el movimiento internacional de privatización de las telecomunicaciones.

Aproximadamente 140 años después de que Morse transmitiera el primer mensaje en su línea telegráfica, la señora Thatcher, decidida a extraer a Inglaterra del socialismo y convertirla en una nación de accionistas de empresas privadas, se embarcó en un ambicioso programa de desreglamentación económica, que incluía la venta de diversas empresas británicas de propiedad estatal.

British Telecom fue exitosamente privatizada en 1984 mediante una emisión de acciones que tuvo extraordinario éxito.

Inmediatamente después de la oferta, las acciones de British Telecom comenzaron a apreciarse y han dado un excelente rendimiento desde entonces, en la medida en que la empresa privatizada fue reorganizada, reducida, se hizo más eficiente y se le permitió competir en un mercado más abierto.

Desde entonces se han completado ocho privatizaciones adicionales de telecomunicaciones, entre ellas las realizadas en Argentina, Venezuela, Hong Kong, México y Nueva Zelanda. En la actualidad se hallan en ese proceso siete empresas telefónicas de propiedad gubernamental, que incluyen empresas de Singapur, la República Checa y Eslovaquia. Otros 17 países, incluidos Brasil, Nigeria, Zambia y Marruecos, se hallan en las etapas de planificación.

Según estudios realizados por la sucursal británica de Booz Allen & Hamilton y el Banco Mundial, entre ahora y 1995 se espera que se producirán unas

30 privatizaciones, que probablemente produzcan más de 150.000 millones de dólares. En el siguiente cuadro se muestran los países que se espera habrán de privatizar sus empresas de telecomunicaciones en los años noventa.<sup>59</sup>

PRIVATIZACION DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN EL MUNDO <sup>60</sup>							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Malasia	Venezuela	Puerto Rico	Letonia	Kuwait	Indonesia	Brasil	Ecuador
Argentina	Estonia	Lituania	Corea	Pakistán	Tailandia	Nigeria	Madagascar
México		Ucrania	Israel	Hungría	Colombia	Paraguay	Guinea
Perú			Singapur	Turquía	Costa de Marfil	Polonia	Rusia
				Rep.Checa	Taiwan		
					Panamá		
Largo Plazo: Marruecos, Bangladesh, Nicaragua, Uruguay, Bulgaria, Rumania, India							

***Desafíos legales, financieros y políticos en la privatización de las telecomunicaciones.***

La política siempre ha desempeñado un papel importante en la participación más o menos autoritaria de muchos gobiernos en las telecomunicaciones.

Mediante el control de los medios de comunicación, los gobiernos pueden ejercer un estricto control de las opiniones políticas. Joseph Stalin dijo una vez que un sistema abierto de telecomunicaciones en Rusia se convertía inevitablemente en una herramienta de las fuerzas contrarrevolucionarias. Además, la preocupación acerca de la naturaleza política de las telecomunicaciones no se ha limitado sólo a las dictaduras: durante la primera

<sup>59</sup> Revista: **Reforma Económica Hoy**, Vol. 3, Num.2, Centro Internacional para la Empresa Privada 1993, p.6-7.

<sup>60</sup> Fuente: Pyramid Research, Inc.

guerra mundial, el sistema Bell de los Estados Unidos fue nacionalizado transitoriamente para asegurar que no sería subvertido o infiltrado por agentes enemigos.<sup>61</sup>

En los últimos años, muchos observadores han considerado que el desarrollo de tecnologías menos centralizadas y más dinámicas de telecomunicaciones ha constituido un factor clave en la reciente desintegración de los sistemas económicos y políticos autoritarios.

Aún cuando los dictadores desean continuar controlando la información, los adelantos como los teléfonos celulares y los satélites han hecho que ello les resulte cada vez más difícil. En China, por ejemplo, las máquinas de facsimile permitieron a los estudiantes que ocupaban la plaza de Tiananmen comunicarse entre sí y con el mundo exterior.

El movimiento hacia la democracia que se observa en todo el mundo, que se ha acelerado con la caída del comunismo en Europa oriental y en la antigua Unión Soviética, ha fortalecido la tendencia hacia la libre empresa y ha contribuido a impulsar la privatización en industrias como las aerolíneas, las empresas petroleras y de servicios públicos, además de las telecomunicaciones.

La privatización ha sido estimulada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales y, por las razones antes citadas, ha sido ampliamente aceptada por muchos gobiernos orientados hacia la reforma. También ha encontrado una respuesta particularmente positiva en Wall Street y en otros importantes mercados financieros en el mundo.

---

<sup>61</sup>Ibidem, p.7

Sin embargo, es preciso superar importantes obstáculos antes de poder sentar las bases para los sistemas privatizados de telecomunicaciones. Los políticos se han visto obligados a cambiar de dirección. Indudablemente se trataba de una tarea difícil. Los privatizadores han debido enfrentar una amplia gama de desafíos institucionales, que en términos generales han sido similares en los distintos países. Para empezar, el compromiso político frente a la liberalización y la reforma ha debido ser amplio y genuino para que la privatización pueda llevarse a cabo exitosamente.

Antes de embarcarse en la privatización de las telecomunicaciones, los gobiernos han debido modificar toda la legislación y los códigos aplicables en aspectos tales como inversión extranjera, política básica de telecomunicaciones, asignación de frecuencias, compatibilidad técnica, servicio universal y estructuras de tarifas. Ha sido preciso sancionar nuevas leyes que faciliten los cambios de personal, los cambios de administración, la valuación de activos y la fijación de precios, los esquemas de incentivos y los sistemas contables que permitan que la burocracia gubernamental se convierta en una empresa autónoma y eficiente.

### ***La evolución de las telecomunicaciones del monopolio estatal a la privatización.***

A pesar del acelerado ritmo de cambio observado desde que se iniciaron las telecomunicaciones, recién en los últimos años la estructura subyacente de la industria ha experimentado un cambio significativo: un conjunto de monopolios controlados por el gobierno. La argumentación que sustenta la propiedad gubernamental de las empresas de telecomunicaciones proviene de una diversidad de factores, tanto políticos como económicos.

Políticamente, muchos gobiernos han considerado que la propiedad estatal de industrias estratégicamente importantes como las telecomunicaciones, el petróleo u otros recursos naturales era necesaria, y que no podía dejarse en manos privadas o de extranjeros. El servicio universal es otro imperativo político, pagado mediante subsidios cruzados, o cobrando desproporcionadamente a los suscriptores en zonas donde el servicio telefónico es económico, para sufragar el costo de proveer el servicio en zonas donde no lo es.

Aunque cuentan con una favorable recepción en las zonas alejadas, tales programas no son necesariamente populares, ni entre quien deben pagarlos ni entre las propias empresas. La propiedad estatal permite a los gobiernos satisfacer este objetivo, que puede considerarse como de beneficio público. Desde que están protegidas de la competencia, las empresas de telecomunicaciones de propiedad estatal han podido obtener utilidades de los suscriptores, que les han permitido subsidiar no sólo el servicio universal de telecomunicaciones, sino también los sistemas postales e incluso las tesorerías estatales.

Durante los años ochenta, se produjeron cambios no sólo en el mercado de las telecomunicaciones, sino también cambiaron las filosofías políticas y económicas. Muchos países comenzaron a modificar su enfoque frente al desarrollo económico, abandonando el anterior énfasis en el Estado como principal actor económico, en favor del fortalecimiento de los sectores privados locales, permitiéndoles convertirse en motores del crecimiento. De acuerdo con esta nueva filosofía, los funcionarios de América Latina, Asia y África empezaron a reconocer que las ineficiencias de sus empresas estatales constituían importantes obstáculos al progreso económico y social.

Las deficiencias de los monopolios estatales de telecomunicaciones han sido particularmente notables. Sólo era preciso levantar el auricular de un teléfono:

existían grandes probabilidades de que ni siquiera pudiera llegarse a oír el tono para discar. Y el discado de un número se convertía en un juego altamente aleatorio. La gran mayoría de los gobiernos del tercer mundo no había logrado proveer aún los servicios más básicos de comunicación.

Las razones de este problema no son un misterio. Mientras que en cualquier país las empresas estatales de telecomunicaciones no constituyen precisamente modelos de eficiencia, las entidades de telecomunicaciones de la mayoría de los países en desarrollo estaban particularmente mal administradas. Sus burocracias se hallaban demásiado extendidas y se caracterizaban por su ineptitud y falta de sensibilidad. Típicamente, las entidades de telecomunicaciones tenían de 50 a 100 empleados por cada 1,000 líneas telefónicas en servicio, en comparación con 0.2 empleados o menos por el mismo número de líneas en las empresas telefónicas de los Estados Unidos, Europa y Japón.

Las entidades de telecomunicaciones del Tercer Mundo también carecían de los recursos técnicos y gerenciales requeridos para mantenerse a la par de una industria cada vez más complejo; incluso en 1988, en Argentina, Egipto y Jamaica los posibles suscriptores debían esperar más de veinte años para tener un teléfono instalado, mientras que los de Polonia, Pakistán y Tanzania debían de esperar lista de espera de 10 años. En todos esos países eran comunes las tasas de compleción de llamadas del 50% o menos y existía una significativa subutilización de la capacidad instalada.<sup>62</sup>

Financieramente, las empresas estatales de telecomunicaciones de los países en desarrollo también se hallaban en dificultades. afectados por una aguda falta de financiamiento de operaciones postales y empresas eléctricas, que con frecuencia dependían de los mismos ministerios, o de los gastos generales del

---

<sup>62</sup>Op. cit. p.9

gobierno. En la mayoría de los casos no se contaba con los recursos necesarios para mantener, los sistemas de comunicaciones, que constituyen un vital elemento de la infraestructura de un país en la moderna economía mundial.

Ello ha perjudicado a las empresas y las economías que dependen de servicios confiables de telecomunicaciones en todo el mundo. Se hizo evidente que la reforma, en algunos casos drástica, de las telecomunicaciones resultaba imprescindible para que cualquier país en desarrollo pudiera pasar de la pobreza a la prosperidad.

Resumiendo, en la política de telecomunicaciones en el mundo se presencia el fin de los monopolios y la introducción de la libre competencia en todos los niveles de servicios.

En casi todo el mundo estos monopolios han fracasado por que se transformaron en feudos de grupos corporativistas sometidos a todo tipo de interferencia de carteles de suministradores, intereses de gobiernos y partidos.

Una lista de los principales factores que degradaron y comprometieron de forma irremediable el desarrollo de las telecomunicaciones<sup>63</sup>:

- Interferencia político partidaria en la vida de las empresas
- Pérdida de profesionalismo
- Cortes absurdos en las inversiones
- Uso de las tarifas como instrumento de política macroeconómica
- Corporativismo y corrupción.

---

<sup>63</sup>Revista Telepress LATINOAMERICA, marzo-abril de 1995, p.20.

## Antecedentes de las telecomunicaciones en México

Las telecomunicaciones se inician en 1878 ( se instala el primer teléfono ), pero el crecimiento de líneas y servicio fue siempre inferior a la demanda. En 1948 surge Teléfonos de México ( TELMEX ), de la fusión de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana y Teléfonos Ericsson, ambas filiales de transnacionales. A partir de entonces Telmex se convirtió en monopolio para desarrollar servicios telefónicos a través de diversas modalidades de participación accionaria: mexicanizada en 1958 con participación estatal minoritaria en 1962 y mayoritaria en 1972, y privatizada en 1990. En cada cambio estuvo la necesidad de mantener ritmos de crecimiento e inversión acordes con la demanda.<sup>64</sup>

De acuerdo a la normatividad existente se entiende por telecomunicaciones toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos imágenes, sonidos e información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos.<sup>65</sup>

Comunicación por satélite es la radiocomunicación que se establece para conducir, distribuir o difundir señales de sonido, voz, datos, textos e imágenes mediante el uso de algún sistema de satélites.<sup>66</sup>

Según la información oficial disponible, México se distinguió como un precursor en la utilización de tecnología de punta en materia satelital al haberse integrado al consorcio Intelsat en los años sesenta.<sup>67</sup> Hacia mediados de esa

---

<sup>64</sup> Excelsior, martes 26 de diciembre de 1995, p.9-B.

<sup>65</sup> Datos tomados de Reforma al Artículo 28 Constitucional, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mimeo., 19 de enero, 1995, y del Informe de Labores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1993-1994.

<sup>66</sup> *Ibidem*

<sup>67</sup> La Jornada, Sección Laboral, 25 de mayo de 1995, p.2.

década, nuestro país inicia negociaciones para obtener una posición orbital que permitiera lanzar un satélite mexicano y así satisfacer sus necesidades en la materia. Al conseguir no una sino dos posiciones orbitales, México pudo colocar en órbita los satélites Morelos I y II, en junio y el 26 de noviembre de 1985 respectivamente con una inversión de 150 millones de dólares.

Dentro de sus primeros años de operación, la ocupación de la capacidad de los satélites fue baja, pero la demanda privada creció a tal punto que hizo que los satélites Morelos se saturaran. Así, se decidió adquirir la segunda generación de satélites mexicanos, Solidaridad I y II, y se negociaron dos posiciones orbitales más, una de ellas aún sin ocupar, ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Los satélites se pusieron en operación el 19 de noviembre de 1993 y el 7 de octubre de 1994, cada uno, con una inversión total de 427 millones de dólares. El satélite Morelos I ya dejó de existir y la vida útil del Morelos II concluye en 1998.

Comparativamente México cuenta con cuatro posiciones orbitales contra 54 de Estados Unidos y 13 de Canadá, sus principales socios comerciales.<sup>68</sup>

### ***El caso de Teléfonos de México***

En el periodo salinista es cuando se lleva a cabo la primera experiencia en México sobre la privatización en las telecomunicaciones, como veremos a continuación de manera generalizada con el caso de Teléfonos de México . En 1988, los servicios de telecomunicaciones estaban monopolizados por Telmex y la Dirección General de Telecomunicaciones ( DGT ), de la SCT. La DGT prestaba

---

<sup>68</sup>Ibidem, p.2

servicios especializados como conducción de señales de televisión, teleaudición, datos y telégrafos, telex, videotel; administraba las redes federal de microondas, la nacional de estaciones terrenas, telegráfica, de servicios móviles, segmento terrestre de satélites y rural. La función de la DGT era dar los servicios que apenas iniciaban o que por ser pocos rentables no le interesaban a Telmex.

Además, la SCT tenía la Dirección General de Concesiones y Permisos de Telecomunicaciones que regulaba el sector en materia de concesiones, permisos, autorizaciones y normalización; asegurando la prestación de los servicios sociales necesarios. La política de la SCT hasta mediados de los 80s fue sostener el monopolio de Telmex a través de la regulación.

A finales de 1989 el gobierno reconoció que había una continua expansión y modernización, pero que las necesidades de desarrollo del país y del avance tecnológico de los últimos años imponían un ritmo más acelerado, pues se tenía según la SCT un enorme rezago que limitaba las posibilidades de desarrollo nacional, en especial para la telefonía y Telmex.<sup>69</sup>

Entre los problemas a resolver estaban: el complejo ámbito laboral y administrativo, la distorsión tarifaria y la inadecuada regulación.

Entre los objetivos se hallaban: ampliar la cobertura de servicios, mejorar su calidad, diversificarlos, disponer de tarifas competitivas, fomentar la inversión privada y la competencia, lograr la autosuficiencia financiera, incrementar la investigación y el desarrollo tecnológico.

El 17 de noviembre de 1989 el presidente Salinas anunció que Telmex sería desincorporado, pues el Estado no contó, mientras controló la compañía telefónica, con recursos suficientes para su expansión y que de 1989 a 1994

---

<sup>69</sup>Ibidem, p. 8

requeriría para su modernización 10 mil mdd. Concluyendo que era una desviación de los principios de la revolución, el gigantismo del Estado. La resolución incluye seis condiciones:<sup>70</sup>

- 1) Garantizar la rectoría del Estado en las telecomunicaciones del país; su papel será regular y supervisar el sector, asegurando la diversificación del servicio, su eficacia y el equilibrio financiero de Telmex.
- 2) Mejorar radicalmente el servicio telefónico a los ciudadanos, planteando metas de compostura e instalación de casetas y servicios de telefonía de larga distancia.
- 3) Garantizar los derechos de los trabajadores, respetando el contrato colectivo y el convenio de concertación y se determina que los trabajadores participarán en la nueva estructura accionaria.
- 4) Expandir el sistema telefónico. Entre los objetivos están: crecimiento anual de 12%, instalación de 4 millones de líneas ( 1990-1999 ), elevar la densidad telefónica de 5 a 10 líneas por cada 100 habitantes, inversión de 25 billones de pesos ( los 10 mil mdd mencionados ), financiando ésta en 70% con recursos internos.
- 5) Realizar investigación científica y tecnológica.
- 6) Permanecer bajo el control mayoritario de los mexicanos, aceptando inversión extranjera hasta en 49% de capital, y de manera individual un sólo extranjero no podrá poseer más de 10%. La rentabilidad dependerá de la productividad de la empresa.

Esto fue ratificado el 20 de septiembre mediante un comunicado del secretario de Comunicaciones. El 15 de junio de 1990 ( en asamblea de accionistas ) se da a conocer el esquema de venta de acciones de la serie AA ( del gobierno y que representaba 56% del total ) y la reestructuración general del capital social, quedando así: 19.6% acciones A de suscripción libre; 20.4%

---

<sup>70</sup>Comparecencia del C. Secretario de Comunicaciones y Transportes ante comisiones de la Cámara de Diputados, La reforma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México, México 1990, SCT, p.3-23.

acciones AA sólo para mexicanos; 60% acciones L de suscripción libre y voto limitado.

Posteriormente, el 13 de agosto de ese año se publica la convocatoria para la oferta de acciones serie AA, donde se destaca:<sup>71</sup>

- 1) se vende a grupos de inversionistas mexicanos y extranjeros, de tal forma que el 20.4% que se vende será mayoritario el mexicano, debiendo contar con conocimientos en materia de telefonía y disponer de recursos financieros para cumplir los objetivos planteados y todas las condiciones planteadas por el presidente;
- 2) las acciones serán fideicomisos por diez años, prohibiéndose la transmisión de derechos en los cinco primeros.

En la convocatoria se especifica el proceso y los tiempos, definiéndose de acuerdo con las mejores posturas de compra y condiciones para el desenvolvimiento del servicio de telecomunicaciones. En la venta se incluye la Red Federal de Microondas ( administrada por el gobierno a través de la SCT ). El 9 de diciembre se firma el fideicomiso para que los trabajadores participen como accionistas mediante un préstamo por 324.4 mdd, equivalente al 4.4% del capital social de Telmex, pagadero a ocho años y con una tasa de interés blanda. Estas acciones serán del tipo A, con derecho a voto. El Comité Ejecutivo del STRM, declara que: al adquirir las acciones, en lo colectivo, se logra una corresponsabilidad con el destino de la empresa y se da en los hechos un cambio de cultura laboral que involucra apoyo a propósitos y objetivos comunes.

Al día siguiente, se dio a conocer al grupo ganador. Fueron tres las propuestas de compra: Grupo Carso ofreció 1,757.6 millones de dólares; Accival-

---

<sup>71</sup>Ibidem,p. 13.

GTE- Telefónica Española, 1,587.2 millones de dólares, y Gentor sólo ofreció 700 millones de dólares.

La composición y algunas referencias del grupo ganador: 5.2% de acciones del Grupo Carso ( comandado por Carlos Slim, accionista en más de 15 empresas ); 5.2% de acciones de socios mexicanos ( destacaban Moisés y Antonio Cosío, Grupo Franco de Infra, Angel Lozada, Bernardo Quintana, Rómulo O Farrill, Beatriz y Jorge Alemán, Manuel Espinosa Yglesias, Angel Demerutis, Antonio del Valle, Jorge Estévez, Luis Berrondo, José Miguel Náder, Carlos Abedrop Dávila y Antonio Chedraui ); 5% de acciones de France Cable & Radio ( filial de France Telecom ), y 5% Southwestern Bell Co.

En la organización interna ( según informo la nueva administración ) existe una división natural: Grupo Carso se especializará en los problemás jurídicos, sociales e inmobiliarios; Southwestern Bell atendería el aspecto comercial, telefonía móvil y la edición de directorios, y France Cable & Radio se concentraría en la modernización de la red y el sistema satelital.

En diciembre de 1990 se adecua la concesión de Telmex a la nueva reglamentación; entre los puntos que destacan están:<sup>72</sup>

- Expansión del servicio a 12% anual de 1990 a 1994,
- establecimiento de telecomunicación a todas las poblaciones con más de 500 habitantes.
- Instalar teléfonos públicos para lograr dos por cada mil habitantes para 1994.
- reducir los tiempos de espera para nuevos servicios.
- elevar la calidad de servicio a estándares internacionales

---

<sup>72</sup>La re forma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México, op.cit., p.23.

A cambio de estos compromisos la SCT estipuló en la concesión que Telmex podrá pedir autorización para prestar los servicios de radiotelefonía móvil, de valor agregado, distribución de señales de televisión, fabricación de equipo de telecomunicaciones, computación y electrónica a través de filiales, además de los servicios básicos y de comercializar todo tipo de equipo terminal.

Se ratifica la anulación de los subsidios y se conforma una canasta de servicios básicos que elevará sus precios conforme al índice nacional de precios al consumidor, pero a partir de 1997 deberá de haber una disminución de las tarifas conforme a un factor de productividad.

Desde 1989 se ha modificado la estructura tarifaria, convirtiendo una parte del impuesto telefónico en tarifa y el resto continúa vigente, pero es posible que sea exentado por parte de Telmex, si se realiza la inversión conforme con lo planeado.

## **Origen Y función del Organismo público descentralizado Telecomunicaciones de México ( Telecomm ).**

Telecomunicaciones de México, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, nació el 17 de noviembre de 1989 por decreto presidencial en el marco de la llamada Modernización Administrativa.<sup>73</sup> La entonces Dirección de Telecomunicaciones a cargo de la SCT fue descentralizada e integrada a la estructura de Telégrafos Nacionales para dar vida a Telecomm.

Telecomm es un organismo estratégico en la política de telecomunicaciones ya que, junto con la secretaría del ramo, es el instrumento a través del cual el Estado ejerce su rectoría. El conjunto de funciones que realiza da cuenta de su importancia para el desarrollo de las telecomunicaciones en nuestro país.<sup>74</sup>

Además de consolidar la operación de las entidades que lo integraron, Telecomm ha desarrollado actividades propias de un organismo nuevo para establecer la gestión empresarial, expandir y diversificar los servicios de telecomunicaciones que demandan la población y las empresas; modernizar la infraestructura, capacitar al personal técnico y administrativo y en síntesis, ser una organización financieramente autosuficiente.

Así, el sistema de satélites mexicanos dispone de 14 estaciones terrenas internacionales y 249 estaciones locales, además de dos centros de control, telemetría y seguimiento, equipados con la más avanzada tecnología y operados

---

<sup>73</sup> Dentro de las líneas de acción fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo, las telecomunicaciones son consideradas como un elemento fundamental en la creación y operación de la infraestructura económica.

<sup>74</sup> Ver decreto de creación, Diario Oficial, 17 de noviembre de 1989.

por técnicos nacionales . En las instalaciones terrenas desde hace tiempo se permitió la inversión privada.

Como se comprenderá, los requerimientos técnicos de la actividad en las telecomunicaciones se han convertido a los trabajadores ligados a ella, en personal altamente calificados.

De hecho, durante el debate legislativo se reconoció tácitamente la capacidad técnica y profesionalmente de los recursos humanos de Telecomm. Lo deplorable es que en la Ley Federal de Telecomunicaciones apareció muy débilmente el compromiso de capacitar a nuestros técnicos mexicanos frente a las concesiones que se otorgarán a inversionistas extranjeros quienes, con seguridad, traerán personal junto con sus capitales.

Los satélites mexicanos proporcionan una variedad de servicios a más de 350 empresas y usuarios nacionales, entre los que destacan la distribución de señales de radio y televisión, los sistemas de redes privadas de voz y datos, la telefonía fija y móvil, la educación a distancia, la comunicación rural y los servicios de salud, así como las actividades estratégicas destinadas a la seguridad y defensa nacionales.

En el campo educativo, por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ( SCT ) y Telecomunicaciones de México tienen firmado un convenio para la integración de la red satelital de distribución educativa, con cobertura a 10 mil escuelas del país en que se transmiten los programas de estudio de telesecundaria.

A la fecha, siguiendo los datos proporcionados por el Ejecutivo Federal, la inversión privada que se ha canalizado en redes y estaciones terrenas de

transmisión y recepción satelital, suma cerca de 800 millones de dólares, sin contar la inversión en antenas parabólicas para recepción doméstica. La reforma principal esgrimida en la defensa de la reforma fue la necesidad de contar con capital privado, nacional y extranjero, para expandir los servicios que prestan los satélites y acceder a nuevos y avanzados sistema satelitales como los de radiodifusión directa para proporcionar servicio de televisión a los hogares.

### ***La situación financiera de Telecomm.***

México es uno de los 18 países que cuenta con un sistema satelital doméstico de telecomunicaciones, cuyo valor en activos es superior a 700 millones de dólares, integrado por los dos satélites Solidaridad que se encuentran entre los más modernos del mundo, y por el Morelos II que deberá remplazarse en 1998.

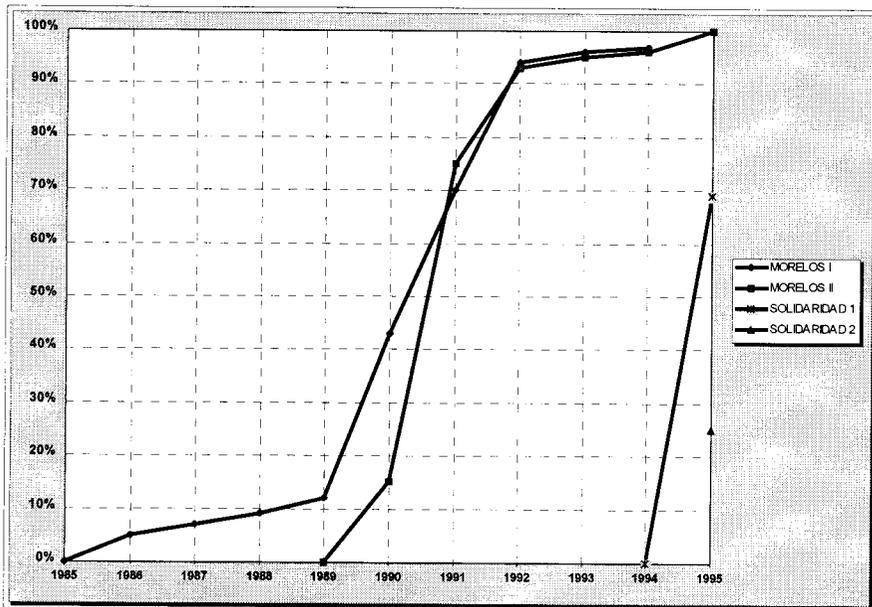
Latinoamérica representa para México el mayor mercado para servicios satelitales, con ingresos anuales por segmento espacial de 120 millones de dólares, similar a Canadá y casi el doble que Brasil y con utilidades del orden de 35 millones de dólares anuales después de la depreciación.

El mercado mexicano de comunicación satelital, se desarrollo lentamente durante los primeros cuatro años de operación de los satélites Morelos ( 12% de ocupación ). A partir de 1989 creció aceleradamente hasta saturar los dos satélites Morelos en 1992, debido a: la apertura a la inversión privada en estaciones terrenas; el desarrollo de la cultura de uso de la comunicación vía satélite; la reducción de costos y tamaños de las estaciones terrenas.<sup>75</sup>

Ver gráfica siguiente.

---

<sup>75</sup> Fuente: Coordinación General de Planeación, Telecomunicaciones de México, septiembre 1995.



Fuente: Subdirección Comercial de Sistemás Satelitales,  
Telecomunicaciones de México, febrero 1995.

Los usuarios nacionales del Sistema satelital han efectuado inversiones superiores a 1,400 millones de dólares en infraestructura de estaciones terrenas para comunicación satelital. Adicionalmente se han invertido más de 3,000 millones de dólares en la adquisición, instalación y mantenimiento de 1.4 millones de antenas receptoras de señales satelitales, ubicadas en el país.

Los ingresos del Sistema Satelital en 1994 ascendieron a 414.5 MNP, que fue equivalente a 122.5 millones de dólares con un crecimiento anual de 9%. Para 1995, la meta es mantener el mismo nivel en dólares que suman 743.9 MNP, de los cuales más del 90% se refiere a renta de segmento espacial y 10% a servicio de estaciones terrenas.

Actualmente los satélites mexicanos son rentables y considerando la demanda estimada se saturarán en 1999, si no se reemplaza el Morelos II en 1998.

El valor presente neto del flujo de efectivo de los satélites mexicanos hasta el término de su vida útil sin reemplazar el Morelos II, se estima en una cifra del orden de 1,000 millones de dólares con una tasa de descuento del 10%, considerando tarifas iguales a las actuales.

### ***El Sindicato***

Con la descentralización de 1989 se inicia un proceso de integración de los trabajadores adscritos a la SCT a la estructura sindical de Telégrafos Nacionales. En un principio se optó por el funcionamiento de dos sectores en el nuevo Sindicato Nacional de Trabajadores de Telecomunicaciones de México ( SNTTM ) en cada estado de la República ( telégrafos y telecomunicaciones ) que paulatinamente se irían fusionando. Al momento sólo en el Distrito Federal subsisten las dos secciones, aunque la de telecomunicaciones sea, en los hechos, un verdadero fantasma debido a los conflictos internos que suscitó la destitución de miembros de su Comité Ejecutivo.

La situación que prevalece en el sindicato es el fiel reflejo de lo que ocurre en la mayoría de los organismos agrupados en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado ( FSTSE ): control corporativo, nula o escasa vida sindical, cacicazgos y apatía. Pese al propósito discursivo de la dirigencia del FSTSE, en el sentido de promover un nuevo sindicalismo, tal y como lo anunció Carlos Jiménez Macías en su

mensaje de toma de posesión,<sup>76</sup> los sindicatos federados continúan sumidos en la parálisis y son presa de las prácticas más atrasadas de hacer sindicalismo, como, lo patentiza el conflicto en la anterior Secretaría de Pesca, a cuyo gremio, de evidente tradición democrática, se le ha impuesto otro sindicato.

El SNTTM, renovó no hace mucho a su Comité Ejecutivo, después de un largo periodo de cinco años en el que estuvo al frente Manuel Alvarez Arana, discípulo de Manuel Mórnarrez Valenzuela, no obstante haber sido elegido por tres años, y quien se ha convertido en el poder tras el trono. La prolongada gestión de Alvarez Arana no se explica sin considerar la existencia de fuertes intereses, a los que no quiere renunciar, combinada con el inmovilismo de sus bases.

Para conseguir su propósito Alvarez Arana promovió la creación del Consejo General Nacional del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato ( el cual preside por supuesto ) en la convención celebrada en Mérida, Yucatán, en diciembre de 1994, sin mediar convocatoria para reformar los estatutos.

Ese deseo de seguir controlando al SNTTM ha desatado una guerra sucia en su seno, ventilada a través de una publicación de dudosa procedencia y en la que se acusa a Alvarez Arana de corrupción, en complicidad con funcionarios del organismo.

Otro aspecto relevante es la confusa situación de las Condiciones Generales de Trabajo que en 1994 fueron revisadas pero no autorizadas por la Secretaría de Hacienda.

El sindicato de Telecomm representa a aproximadamente un universo de 15 mil 600 trabajadores, 11 mil quinientos son personal ocupado en servicios

---

<sup>76</sup> Citado por Tiburcio Robles, Armando, en La FSTSE en el esquema del sindicalismo moderno, El Cotidiano, No. 56, UAM-A, julio 1993.

telegráficos y cerca de 4100 están vinculados a la operación de los satélites; empero no todos son afiliados, debido a que en los últimos años se ha incrementado el personal de confianza, llegando a una cifra de poco más o menos 4 mil 350, esto es, 28 por ciento del total.

La plantilla de Telecomm, según informes del subdirector de recursos humanos, se redujo en 3 mil 31 plazas, vía un programa inducido de retiro voluntario entre 1989 y 1993.

La situación económica de los empleados no es mejor: en promedio los trabajadores de Telecomm se encuentran ubicados en el nivel 14 del tabulador salarial de los servidores públicos para la zona 1 con 890.51 nuevos pesos mensuales ( 1.6 salarios mínimos ) y un supervisor de satélites nacionales, de confianza, colocado en el nivel 27, percibe 2 mil 569.90 nuevos pesos al mes ( 4.7 salarios mínimos ).

### **La decisión de privatizar las Telecomunicaciones en México**

El incremento de la producción y el aprovechamiento de las condiciones de interrelación a nivel interno e internacional dependen en gran medida de la competitividad de la economía y de la existencia de vías de comunicación eficientes e integradas.

La comunicación vía satélite tiene un gran potencial de desarrollo, cuyo aprovechamiento requiere de importantes inversiones.

Es por ello que para México en las comunicaciones satelitales se tiene la necesidad de contar en todo momento con los servicios más avanzados en esta materia. Por ello resulta conveniente propiciar la participación de la inversión privada que permita mantener actualizada la tecnología aplicable, aprovechando al máximo las oportunidades para que nuestro país cuente con el más eficiente sistema de telecomunicación.

No escapando a tal consideración que históricamente las leyes mexicanas, incluyendo la constitución de 1917, habían permitido la intervención de los particulares en este rubro y que fue hasta 1983, cuando se introdujo la referencia constitucional que convirtió a la comunicación vía satélite en área estratégica reservada exclusivamente al Estado.

Las condiciones actuales del país y la necesidad de contar con una infraestructura sólida y moderna en materia de comunicaciones, justifican que se haya llevado a cabo una modificación constitucional.

La comunicación vía satélite constituye un área fundamental para el desarrollo de México. Por sus características técnicas, facilita y acelera el

intercambio de información, promueve y acerca la cultura y el entretenimiento, elimina fronteras entre las naciones y logra la integración de los pueblos.

En nuestro país, los beneficios de la comunicación satelital se han traducido en enlaces de contacto que superan el problema orográfico que impedía la cobertura nacional y, por tanto, aislaba regiones enteras del proceso de desarrollo.

El dinamismo del entorno tecnológico y la dimensión de la comunicación vía satélite han superado el concepto legal de la participación exclusiva del Estado en materia de sistemas satelitales.

Las oportunidades que ofrece el desarrollo tecnológico tanto en satélites como en las estaciones, permiten que en base a la tecnología digital, se pueda ofrecer mayor capacidad y menores costos para la comunicación.

México está en la perspectiva del desarrollo en un marco global y es menester sumar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto para incrementar la disponibilidad de vías de comunicación, y la calidad en la prestación de servicios de comunicación con un nivel de incremento que no es factible sostener con los recursos públicos por sí solos.

### ***México ante los grandes consorcios internacionales de telecomunicaciones.***

Es urgente que México contrate la construcción de un nuevo satélite y aproveche sus cuatros posiciones satelitales de televisión directa a los hogares, pues, de no hacerlo será dependiente de los sistemás mundiales que empresas multinacionales pretenden llevar a cabo mediante una docena de proyectos y para los cuales cuentan con inversiones superiores a los 23 mil 500 millones de dólares a fin de acaparar este mercado.

Si México no utiliza las posiciones orbitales, que ya fueron contratadas, corre el riesgo de que estas sean asignadas a otro país, de tal forma que postergar o desatender estos planes dañaría la infraestructura de nuestro país y, con ello, parte importante del proyecto de desarrollo económico y social..<sup>77</sup>

México se encuentra en desventaja en cuanto a infraestructura satelital, comparado con Estados Unidos y Canadá, que tienen 54 cada uno ( 20 aún sin ocupar ) y 13 posiciones registradas, el nuestro sólo cuenta con tres y cuatro en órbita baja, con el agravante de que el arco orbital correspondiente a México es el más explotado, ya que por razones técnicas es compartido por esas dos naciones.

---

<sup>77</sup>**EL FINANCIERO**, lunes 5 de junio de 1995,pp.23.

Con la apertura a la inversión privada debe iniciar negociaciones para ampliar el número de posiciones orbitales para concesionarlas a empresas mexicanas y así reforzar su capacidad para competir con otros países, para lo cual tiene que contar con los programás y el crédito.<sup>78</sup>

Es necesario celebrar con diferentes gobiernos convenios que otorguen trato recíproco y puedan recibirse en México las transmisiones que provengan de los satélites de aquellas naciones, tomando en cuenta que los satélites Solidaridad 1 y 2 tienen capacidad para dar servicio a Estados Unidos y Latino América.

Lo anterior en un contexto de transformación mundial en el entorno tecnológico y el cambio comercial de la comunicación vía satélite que ha rebasado el concepto legal de la exclusividad del Estado en materia de sistemas satelitales.

Sólo en satélites de órbita baja<sup>79</sup>, a partir del año 2000 proyectos de Inmarsat, GlobalStar e Iridium comenzaran a proporcionar servicios de comunicación personal de voz, datos y fax vía satélite, a través de terminales muy pequeñas tipo teléfono celular.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> La UIT es el órgano que regula la asignación de órbitas espaciales. Cada país debe solicitar ante esa instancia la autorización correspondiente para colocar satélites en el espacio.

<sup>79</sup> Se les llama de órbita baja, a aquellos que se sitúan entre los mil y los 30 mil kilómetros de distancia fuera del plano ecuatorial.

<sup>80</sup> **EL FINANCIERO**, op.cit. p.23

El programa Inmarsat es un sistema consistente en una constelación de diez satélites con vida útil de diez años distribuido en dos planos orbitales, con 12 estaciones terrenas de interconexión y control distribuidos en todo el mundo. Se estima que tendrá un costo aproximado de dos mil 800 millones de dólares.

El GlobStar, concebido por un consorcio norteamericano formado por Loral, con la participación de las compañías europeas como Deutsche Aerospace, Alcatel y France Telecom, consta de una constelación de 48 satélites distribuidos en ocho planos orbitales, con una vida útil de 7.5 años, ubicados a una distancia de mil 414 kilómetros de la tierra.

Se estima que tendrá un costo de mil 700 millones de dólares, que se realizara a través de la integración de un consorcio multinacional con participación mayoritaria norteamericana.

El proyecto Iridium es un sistema personal de comunicación por satélite, el cual se realizará por un consorcio multinacional encabezado por Motorola. Consiste en una constelación de 66 satélites distribuidos en seis planos orbitales, con una vida útil de cinco años, ubicados a una distancia de 780 kilómetros de la tierra. La inversión total será de unos cuatro mil millones de dólares.

Existen otros planes para lanzar satélites de órbita baja para telefonía ( Big Leos ), el proyecto Odyssey, que promueve la empresa norteamericana de satélite TRW, y Telglobe de Canadá. Así como otros cinco programas de satélites más pequeños de órbita baja para transmisión de datos en frecuencias más bajas ( Little Leos ) en donde se incluyen el Vita, Orbcomm, SatarNet, Leo Sat y Leo One.

Este último sería un sistema de satélites mexicano cuya tecnología se desarrolla entre una compañía mexicana y la UNAM.

Pero además se han integrado dos consorcios para establecer a fines de siglo un sistema de comunicación global vía satélite en banda Ka (19-30 Hgz), enfocados principalmente al mercado de computadoras para crear una supercarretera de información vía satélite con terminales móviles de datos.

Y el proyecto Teledisc, promovido por Craig McCaw y William Gates, que planea lanzar 840 microsátélites en órbita baja con una inversión del orden de los nueve mil millones de dólares y que espera iniciar operaciones en el año 2001.

También espera el Spaceway, diseñado por GM Hughes, que consiste en siete o nueve satélites en la órbita geosincrónica a 36 mil kilómetros, con una

inversión de tres a seis mil millones de dólares para iniciar operaciones a partir de 1988.

En este último año concluirá la vida útil del satélite mexicano Morelos II, por lo cual deberá ser reemplazado por otro, que quizá se denominará Solidaridad III, a fin de satisfacer la creciente demanda y la diversidad de los servicios que requieren los usuarios que se prevé será rebasada en los próximos años, tanto de México, Centroamérica, Latinoamérica y el oeste de Estados Unidos.

De no dar atención oportuna de tales necesidades se traducirá en una mayor dependencia en la utilización de sistemas del exterior. El nuevo satélite deberá contar con servicio fijo en Banda Ku, que también puede utilizarse para televisión directa a los hogares.

México cuenta con cuatro posiciones orbitales para satélites DBS con restricciones para cubrir todo el territorio nacional desde una sola posición, por lo cual la demanda de servicio de televisión directa a los hogares requiere que se lance un DBS que esté financiado con inversión privada o por venta anticipada de capacidad a los programadores de televisión.

Estos, además invertirían en el centro de transmisión y control administrativo, y se encargarían de la comercialización de los receptores y los distintos servicios de televisión restringida en competencia.

Se estima que la construcción del próximo satélite tendría un costo de 250 millones de dólares, 17% más que los Solidaridad 1 y 2 los cuales a su vez fueron 184.6% más caros que los Morelos I y II, ya que la inversión sólo sumo 150 millones de dólares.

El gobierno mexicano está económicamente incapacitado para financiar la construcción cada tres o cuatro años, de nuevos y más satélites, cuyos costos a precios actuales fluctúan entre los 300 y los 500 millones de dólares, ya colocados en el espacio, pero puede obtener de la Organización Internacional de las Telecomunicaciones ( OIT ) la asignación de órbitas que después concesionaria a la iniciativa privada para la colocación de satélites.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> La Jornada, lunes 6 de marzo de 1995, pp.48.

## **Marco jurídico**

Sin telecomunicaciones es difícil concebir el desarrollo de una economía. La revolución tecnológica y los procesos de globalización a los que asistimos, han sido el medio de cultivo de este importante sector y se han convertido en inmensas placas tectónicas que sepultaron la época de los mercados protegidos y las actividades reservadas a los gobiernos.

En México, el proceso de liberalización de la política de telecomunicaciones comienza en 1986, con el ingreso al GATT. Posteriormente, la emisión de la nueva ley de inversiones extranjeras, así como la publicación del TLC en 1993, dieron la pauta para la apertura actual.

La amplia participación de la empresa privada se inicia con la reforma constitucional de 1995, en la cual se traspasan las telecomunicaciones de la zona estratégica, bajo responsabilidad del Estado, a la prioritaria, de libertad económica sujeta a supervisión gubernamental, emitiéndose la ley reglamentaria en la que se definen los grandes trazos para el mercado.

La política de telecomunicaciones si bien puede plantearse a partir de la ley federal en la materia, requiere considerar la legislación desde 1940, que contiene los instrumentos de gobierno de las vías generales de comunicación y, en

particular, de las telecomunicaciones. Se trata de 90 ordenamientos que configuran el marco jurídico vigente del sector. A través estos se establecen las regulaciones determinantes de las telecomunicaciones.

En su conjunto, los 90 ordenamientos vigentes reflejan que la política actual ha renovado la legislación que data de hace 7 43 años, en promedio. Esto señala el lapso que tardaron en incorporarse al marco jurídico los avances tecnológicos de las telecomunicaciones y los efectos de esa actividad económica en la política de desarrollo del país.

Estos ordenamientos ofrecen un escaso promedio de una modificación cada dos años y prácticamente ninguna legislación reglamentaria, excepción hecha del apartado de vías generales de comunicación y telégrafos, explicable por la antigüedad de sus ordenamientos.

### ***Interconexiones de la legislación***

Las telecomunicaciones están íntimamente vinculadas con ocho campos de la legislación federal: inversión extranjera, impuestos, competencia económica,

metrología y normalización, tratados comerciales, procedimiento administrativo, comunicación social y seguridad pública.

Estos campos agrupan 14 ordenamientos jurídicos, cuyas disposiciones condicionan a la propia política de telecomunicaciones. Algunos de ellos operan como complemento de las regulaciones en la materia y otros ofrecen posibilidades adicionales de desarrollo de la empresa privada.

Nombre	Número	Años de vigencia	Años de vigencia	Número de cambios	Lapso entre cambios (meses)	Reglamentos
Promedio general	90	43.43	14.46	0.56	28.59	0.32
Vías generales de comunicación	7	21.43	29.57	1.57	43.57	1.57
Telecomunicaciones.	21	51.71	4,33	0.48	4.98	0.05
Comunicaciones por satélite.	8	40.63	10.38	0.63	20.88	0.25
Redes de telecomunicaciones.	2	77.00	0.85	0.00	0.00	0.00
Espectroradio-eléctrico.	11	72.27	6.18	0.00	0.00	0.00
Radiocomunicación.	17	59.50	10.76	0.06	0.18	0.18
Radioaficionados	2	8.00	30.00	1.00	106.50	0.50
Servicio Telefónico	16	41.19	7.38	0.00	0.00	0.00
Servicio público de telégrafos.	6	19.17	30.67	1.33	81.17	0.33

Fuente: Revista, EL MERCADO DE VALORES, 10, octubre de 1995.

Destaca la ley de inversión extranjera por dos razones. La primera, porque establece la organización y funcionamiento de esa importante Comisión. La segunda razón, porque señala las limitaciones para la inversión externa en algunos campos como la televisión por cable, la telefonía básica y la celular, a la vez que define las reglas para las diferentes modalidades de la participación extranjera en la actividad económica del país.

Nombre	Número	Años que renueva	Años de vigencia	Número de cambios	Lapso entre cambios (meses)	Reglamentos
Promedio general	14	40.47	6.11	1.83	14.44	0.72
Inversión extranjera	1	68.00	2.00	2.00	18.00	0.00
Legislación hacendaría	3	15.33	6.67	5.00	8.14	0.00
Competencia económica	1	58.00	3.00	0.00	0.00	1.00
Metrología y normalización	2	2.50	1.50	0.00	0.00	0.00
Tratados comerciales	3	52.00	0.00	0.00	0.00	2.33
Procedimiento administrativo	1	77.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Comunicación social	2	27.00	26.50	4.00	60.50	2.00
Justicia y seguridad pública	1	78.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Revista, EL MERCADO DE VALORES, 10, de octubre de 1995.

### ***Oportunidades de inversión en la legislación sobre telecomunicaciones.***

Las posibilidades de inversión y participación privadas en el mercado de las telecomunicaciones están determinadas por tres épocas que confluyen dentro del marco jurídico vigente<sup>82</sup>. En la primera nació y creció la política, con la expedición de la ley de vías generales de comunicación en 1940, y propiamente concluyó al expedirse el reglamento de telecomunicaciones en 1990.

Un segundo periodo es el que media entre 1986, al ingresar México al Gatt, y 1993, con la expedición de la Ley de Inversión Extranjera y la promulgación del TLC.

El tercer periodo principia en 1994. Se trata de un lapso caracterizado por la apertura que se reafirma con la reforma constitucional de marzo de 1995, mediante la cual se traslada la comunicación vía satélite de las áreas estratégicas, reservadas al Estado, a las actividades prioritarias, que dan una amplia participación a la empresa privada, pero siempre bajo supervisión gubernamental, razón por la cual el Estado se reserva importantes facultades en la materia.

---

<sup>82</sup> **EL MERCADO DE VALORES**, op.cit. pp.31.

De estas condicionantes, puede observarse que los requisitos y prohibiciones inciden sobre más actividades económicas y una marcada tendencia a fijar los lineamientos que se aplicarían, lo que puede interpretarse como un deseo de procurar la aplicación transparente de la legislación en aras de una fuerte seguridad jurídica para el inversionista.

### ***Estructura y orientación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y del TLC.***

La ley es el eje central de la política vigente. A partir de ésta se reorganizará el marco jurídico que establece la orientación del sector y su participación dentro de las políticas del gobierno en su conjunto. El TLC es otro importante ingrediente, pese a que sus disposiciones no abarcan la gran cantidad de instrumentos regulatorios de la ley, debido a que no se había dado una amplia apertura, pero se enmarca en las nuevas reglas para la participación extranjera en el terreno de inversión, los servicios transfronterizos, las medidas de normalización y las prácticas monopólicas.

La ley precisa 12 objetivos. La apertura económica, competitividad, desarrollo tecnológico, estímulos a la inversión productiva, generación de empleos y libre competencia, son los de orden eminentemente económico, a los que habría

que agregar el propósito de la recuperación económica común denominador de las medidas del gobierno, al menos durante el presente año.

El resto de los objetivos son de orden social y político: cobertura social, derecho a la información, preservación de la soberanía nacional, reciprocidad internacional, rectoría del Estado y elevación del nivel cultural de la población. Su importancia radica en que influyeron en la conformación de la estructura de la ley, particularmente en sus disposiciones más importantes.

Hay que señalar que la mayoría de los objetivos de la ley tiene una amplia correspondencia con las disposiciones que establece, es decir, casi todos los propósitos se pueden identificar en el articulado del ordenamiento. Esto tiene significación, ya que define la orientación que la autoridad dará a las regulaciones, otorgando seguridad jurídica al inversionista, al proveedor de servicios y al consumidor, al reducir el margen de discrecionalidad en la aplicación de las disposiciones legales.

Puede considerarse que las disposiciones de la Ley se agrupan más en torno de las atribuciones de la autoridad, los requisitos, los lineamientos de política, las excepciones, los estímulos y los plazos.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> El estudio se presenta en dos versiones: una básica y otra ampliada. En la versión ampliada de este estudio se detallan para cada grupo de regulaciones los conceptos que agrupan, así como los artículos de la ley y TLC donde se localizan.

El TLC, en su capítulo XIII, es de corte preponderantemente económico. Puede decirse que tiende más a procurar la libre concurrencia y la seguridad jurídica de los inversionistas y de los prestadores de servicios de telecomunicación, especialmente en el campo de las redes de telecomunicación.<sup>84</sup>

### ***Cartografía de los tratados sobre telecomunicación***

La importancia de las reglas jurídicas internacionales sobre telecomunicaciones radica, entre otras razones, en que facilita la reciprocidad entre los agentes económicos. Las necesidades de tecnología y de capital hacen de ésta una condición para incorporarse al vertiginoso desarrollo de este sector y, particularmente, para aprovechar sus beneficios económicos, sociales y culturales, por lo que se han vuelto una razón del Estado.

La ley Federal de Telecomunicaciones incorpora el principio de reciprocidad al exigir que las concesiones para la comunicación vía satélite, asociadas a sistemas satelitales extranjeros, se otorguen sólo si previamente existe un tratado en la materia o estos operan al amparo de los convenios multilaterales de los que México es miembro.

---

<sup>84</sup> En la versión ampliada de este estudio se presentan los objetivos del TLC, identificados en sus artículos.

México forma parte de la Organización Internacional de Telecomunicaciones (UIT)<sup>85</sup> y de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (Inmarsat). Ha participado en las nueve conferencias administrativas mundiales sobre diversas cuestiones de telecomunicaciones, celebradas por la UIT; en los cuatro convenios relativos a la explotación de las telecomunicaciones marítimas por satélite, celebrados por Inmarsat y en los dos convenios sobre comunicaciones por satélite, de Intelsat. Esta participación garantiza la mejor inserción posible al mundo de las telecomunicaciones, si consideramos que los convenios multilaterales promulgados abarcan los renglones de la radiocomunicación, la comunicación vía satélite y las telecomunicaciones.<sup>86</sup>

Hay que señalar que en materia de relaciones bilaterales sólo se han realizado tratados con Estados Unidos y con Bolivia, aunque este es de orden comercial, pero dedica un capítulo a las telecomunicaciones.

---

<sup>85</sup> El 3 de marzo de 1992, cuando México promulgó el Convenio Constitutivo de la UIT, abrogó el Acuerdo de Telecomunicaciones de Nairobi, publicado el 29 de junio de 1984, que hasta entonces era una de las regulaciones internacionales más destacada.

<sup>86</sup> PERSPECTIVAS, Gaceta de la UIT, Suiza, 10/94, pp.17.

## ***Conceptos relevantes sobre telecomunicaciones***

Se identificaron en la legislación más de 100 instrumentos que se relacionan con la política de telecomunicaciones. Para la selección de los mismos se partió del marco jurídico vigente que regula esta materia, en el cual se consideraron desde los tratados internacionales de los que México es parte hasta las disposiciones reglamentarias.

Cada concepto tiene la definición que se encuentra en el ordenamiento jurídico que lo origina, sintetiza lo más relevante que incluye dicho cuerpo jurídico. Se señalan, asimismo, en cada instrumento, las normas jurídicas de donde fue extraído el concepto y la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, de cada uno de estos ordenamientos jurídicos.

### ***Información básica***

- 90 ordenamientos jurídicos vigentes. El de mayor antigüedad proviene de 1940.
- La legislación tiene 14 años, en promedio, de vigencia.
- Cada 29 meses, en promedio, se modifica algún ordenamiento en la materia.
- Sectores de la legislación: vías generales de comunicación, telecomunicaciones, comunicación por satélite, redes de telecomunicaciones,

espectro radio eléctrico, radiocomunicación, radioaficionados, servicio telefónico y servicio público de telégrafos.

- Campos conexos: inversión extranjera, legislación hacendaría, competencia económica, metrología y normalización, tratados comerciales, procedimiento administrativo, comunicación social y justicia y seguridad pública.
- Hay 60 actividades donde se puede gestar el desarrollo de los particulares. Para todas estas existen condicionantes legales.
- Están previstas 16 nuevas oportunidades de inversión para el periodo 1995-2001.
- La nueva Ley tiene 12 objetivos de orden económico, social y cultural.
- Los instrumentos fundamentales de la Ley son una amplia gama de atribuciones de la autoridad, requisitos, lineamientos de política, estímulos y plazos.
- México es Estado parte de 22 tratados multilaterales y bilaterales sobre telecomunicaciones. es miembro de las organizaciones internacionales UIT, Intelsat, e Inmarsat.
- Suman 100 los conceptos que define y aplica la legislación. A través de estos se ejercen las regulaciones y operan las instituciones del mercado de las telecomunicaciones.

***La nueva regulación de las Telecomunicaciones en México, la Ley Federal de Telecomunicaciones.***

Durante los primeros meses del año, el Secretario de Comunicaciones y Transportes y su equipo de colaboradores, se dieron a la tarea de estudiar junto con el Congreso mexicano, los cambios que necesitaba el país en materia de leyes y normás, para que la actividad de las telecomunicaciones pudiera estar acorde con los nuevos desarrollos tecnológicos y la tendencia mundial hacia la globalización de los mercados.

Así se elaboró una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones que deja atrás a la Ley sobre la materia que data de diciembre de 1943, y que con sólo con pequeños cambios de adecuación a situaciones específicas, permitió la privatización de la empresa telefónica nacional, Teléfonos de México ( Telmex ), que se transformó en un monopolio privado con protección hasta 1996; y también permitió que se dieran algunos cambios como fueron las concesiones que otorgó el gobierno para la operación de sistemas de telefonía celular, de trunking y de algunas concesiones para servicios de paging a nivel nacional.

La nueva Ley Federal de Telecomunicaciones fue ya aprobada en el pleno del Congreso mexicano el 18 de mayo de 1995, publicada en el Diario Oficial de la

Federación ( el órgano informativo gubernamental) el 7 de junio, entrando en vigor el 8 de junio de 1995.

La nueva Ley tiene como objetivo principal el de crear un marco legal que permita y promueva la libre competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones en una forma abierta y con las mínimas regulaciones; asimismo, permitirá que todos los nuevos servicios de telecomunicaciones, tales como PCS, tengan un marco regulatorio adecuado.<sup>87</sup>

La participación de la inversión extranjera está permitida en todos los casos hasta en un 49%, excepto en celular, que requerirá, para una inversión mayor, autorización específica de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Se puede mencionar que la característica sobresaliente de la nueva normatividad consiste en otorgar concesiones por 20 años para el uso y aprovechamiento de las frecuencias del espectro radioeléctrico mediante un proceso de licitación. El gobierno espera obtener ingresos muy sustanciales por este concepto.

Es importante observar que, para una empresa que tenga la intención de prestar servicios públicos de telecomunicaciones se deberá una concesión de Red

---

<sup>87</sup> Revista: **VOZ Y DATOS**, tercer trimestre de 1995, NW, Atlanta, pp.12.

Pública de Telecomunicaciones, misma que puede obtenerse cumpliendo ciertos requisitos y compromisos de inversión, cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar.

En el caso de no requerirse frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar servicios, la concesión se otorgará a una empresa sin que haya necesidad de pagar por ella. En el caso de requerirse el uso del espectro para la prestación de servicios, las frecuencias deberán licitarse y el ganador en la licitación podrá obtener una concesión para el uso de las frecuencias, misma que se otorgará junto con la concesión para prestar servicios públicos de telecomunicaciones.

De acuerdo con lo que mencionan algunos artículos de la nueva Ley, todos los usuarios del espectro deberán obtener una concesión del Gobierno Federal para poder usar o explotar frecuencias del espectro radioeléctrico, ya sea para proporcionar servicios públicos o para instalar y operar una red privada.

Existe una salvedad en lo que se refiere la necesidad de concesión para el uso y aprovechamiento del espectro, que es el caso de lo que la Ley califica de las frecuencias de uso libre; estas frecuencias, que seguramente serán clasificadas por el nuevo reglamento, se refieren a aquellas que son utilizadas en la operación de teléfonos inalámbricos de tipo doméstico, radios CB, juguetes de control remoto y otros.

Es la intención del gobierno que con las nuevas facilidades, sea posible que los servicios de telecomunicaciones puedan llegar a un mayor número de habitantes en el país; y con una amplia competencia entre los prestadores de servicios se desea, no sólo ampliar la cobertura geográfica, sino extender el número de servicios disponibles y el número de alternativas de concesionarios.

Es posible dividir la aplicación de la Ley en tres principales sectores de las telecomunicaciones:<sup>88</sup>

*Telefonía.*- En este aspecto se han liberalizado todos los conceptos, y se permitirá la competencia en larga distancia a partir del 10 de agosto de 1996, fecha en que termina el plazo de protección para Teléfonos de México, única empresa privada que presta el servicio telefónico actualmente.

Existen aspectos importantes en cuanto a tarifas, ya que esta deberán establecerse de tal manera que por ningún motivo contemplen lo que se llama subsidios cruzados. Visto en una forma más simple: no se permitirá que las tarifas de larga distancia sean mucho más altas para subsidiar con esto tarifas locales reducidas.

---

<sup>88</sup> Revista, **VOZ Y DATOS**, op.cit. pp.13

Por otra parte, aun cuando las tarifas de servicios de telecomunicaciones podrán ser establecidas en forma libre por los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, existe una salvedad que consiste en la posible intervención de las autoridades en materia de tarifas si en cierta zona geográfica existe sólo un proveedor de servicios, esto con la finalidad de proteger a los usuarios.

Otro aspecto importante delante de las posibilidades de servicios que ofrece la nueva normatividad, lo constituye la posibilidad que tendrán los operadores de empresas telefónicas de prestar otros servicios como televisión o conexiones para acceso a redes de datos. Simultáneamente, se abre la posibilidad para las empresas que proporcionan servicios de televisión por cable para que puedan proporcionar otros servicios de telecomunicaciones, incluso telefonía.

*Comunicación vía satélite.*- Las comunicaciones vía satélite para México han adquirido una gran importancia, sin embargo con la nueva Ley, la empresa estatal Telecomm, que hasta ahora a sido monopólica en la prestación de este tipo de servicios, tendrá ahora competencia de operadores privados.

Se planea otorgar concesiones para la instalación y operación de satélites a empresas privadas, las cuales podrán prestar servicios en competencia con la

empresa Telecomm. Cabe señalar que aun en este rubro, el propio gobierno se está abriendo a la libre competencia.

Las bases para las licitaciones de acuerdo con la información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estarán listas en un futuro muy próximo.

En este aspecto también el gobierno obtendrá ingresos de consideración por el otorgamiento de estas concesiones.

*Comunicaciones Inalámbricas.-* Sin duda este es el sector de las telecomunicaciones que más expansión tecnológica ha tenido a nivel mundial, el que más posibilidades de crecimiento tiene en cualquier país y el que promete ser uno de los mejores negocios del orbe.

Actualmente, los servicios que se pueden prestar por los diferentes sistemas inalámbricos conocidos, salvo algunas pocas excepciones, han sido hasta la fecha proporcionados por diferentes tipos de sistemas y por diferentes empresas, prestadores de servicios en México; me refiero a los servicios celulares, trunking y paging.

Sin embargo, el gran cambio tecnológico y sin precedente que estamos a punto de ver en forma comercial, como servicios disponibles para el público, es el concepto llamado PCS ( de sus siglas en inglés Personal Communications Systems). Este sistema de telecomunicaciones inalámbrico, en términos muy simplistas, va a ser capaz de proporcionar de proporcionar todos los servicios que hasta hoy fueron proporcionados por separado, en un solo sistema y en un solo aparato. En México, tanto los funcionarios de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, los legisladores, como todos los asesores que participaron en la elaboración de la Ley, han tenido presente la incorporación de este adelanto tecnológico dentro del futuro de las telecomunicaciones del país.

### **Estrategia de privatización**

El organismo Telecomunicaciones de México (Telecomm) será dividido en tres empresas especializadas en la comercialización de satélites, con participación estatal mayoritaria, pero con miras a abrirse totalmente al capital privado a mediaño plazo.

La privatización de Telecomm prevé que, en primera instancia, el gobierno federal controlaría el 51 por ciento de las tres empresas y el resto estaría en manos de capital privado nacional.

Una estrategia de privatización que Telecomm encargó a la empresa consultora McKensie, la cual fue entregada recientemente, permite contar con elementos para anunciar la privatización del organismo en cualquier momento.

La nueva estrategia, presentada sólo como una de las alternativas contenidas en el abanico de posibilidades, considera que, en principio, la estructura de propiedad se determinaría mediante la creación de una empresa controladora con participación del gobierno mexicano ( tentativamente al 51 por ciento ) y de inversionistas nacionales ( tentativamente al 49 por ciento ) que manejaría las licencias, concesiones y permisos requeridos para la explotación comercial de la comunicación vía satélite.<sup>89</sup> Además contaría con un número de subsidiarias acorde con las unidades de negociación existentes ( en principio tres ).

En un primer escenario se considera que una subsidiaria tendría el control técnico de los satélites en órbita y ofertaría capacidad en bloque del segmento satelital el resto de las subsidiarias y a terceros, con la cual se establecerían condiciones de competencia real en cada segmento de mercado.

---

<sup>89</sup> **La Jornada**, 6 de agosto de 1995, pp.48.

Sin embargo, se considera que la mejor propuesta es la conformación de las empresas Sistema de Satélites Mexicano ( Ssatelm ) dedicada al mercadeo y la comercialización de recursos satelitales a intermediarios; Telecomunicaciones Vía Satélite ( Telecomsat ), dedicada al mercadeo y la comercialización de servicios fijos vía satélite al usuario final y, por último, Comunicaciones Móviles vía satélite ( Movisat ), dedicada al mercadeo y la comercialización vía satélite entre móviles a usuario final.<sup>90</sup>

Las tres empresas serían sociedades anónimas y Telecomm actuaría como órgano controlador de las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras, en un porcentaje que se determinaría casuísticamente conforme a la ley en la materia.

#### *Planes de negociación: SSatelm*

La consultora Mckensie dice que el mercado se caracteriza por una industria en crecimiento, acelerados procesos de consolidación de empresas y grupos inversionistas, incrementando la participación extranjera en la economía y una apertura señalada para la inversión en telecomunicaciones. Además, prevé

---

<sup>90</sup> Ibidem, pp. 49

una saturación de los satélites actualmente en órbita en el 2001 y asegura demanda adicional que deberá ser atendida con un satélite mayor que los actuales a partir de 1998.

Señala que la subsidiaria Ssatelm se establecería como una empresa mexicana con todos los permisos y licencias requeridos para comercializar servicios de telecomunicaciones vía satélite, mismos que aportaría a la operación del resto de las subsidiarias de Telecomm que atiendan al usuario final.

Algunas ventajas de la nueva empresa serían considera, que no asumiría compromisos laborales, financieros ni materiales que Telecomm hubiese adquirido previamente; podría beneficiarse de la transferencia de tecnología que permitan la inclusión de socios estratégicos nacionales y extranjeros; retomaría personal ejecutivo formado por Telecomm para aprovechar su conocimiento del mercado nacional; aprovecharía la experiencia de Telecomm en proyectos llave en mano y asumiría las relaciones de negocios ya establecidos por Telecomm, así como su catálogo de clientes al menudeo, y los ingresos que eso implica proporcionarían a la nueva empresa una base inicial sólida para el comenzar operaciones.

La estrategia a corto plazo calcula que la nueva empresa Ssatelm podría constituirse legalmente y empezar a operar en un mes; 60 días más obtendría las

concesiones, licencias y permisos. La capitalización se llevaría tres meses, al igual que la contratación y recontratación de personal ( 289 personas ).

En materia de gastos, se calcula que las erogaciones para el arranque de operaciones, el acondicionamiento y el presupuesto de operación representarían alrededor de 7 millones 594 mil dólares, lo cual, no obstante, permitiría obtener una utilidad 806 mil dólares durante 1995, al considerarse ingresos por 8 millones 400 mil dólares.

#### *Telecomsat.*

Contaría con todos los permisos y licencias ( propiedad de Ssatelm ) requeridas para comercializar servicios fijos de telecomunicaciones vía satélite al usuario final, con y sin valor agregado y con las modalidades de llave en mano, proveeduría de recursos satelital con apoyo total o parcial al cliente, y las que sus propias estrategias identifiquen más convenientes.

Mckensie estima que las circunstancias actuales ofrecen una oportunidad inigualable para desarrollar con rapidez a empresa Telecomsat, que representará a corto plazo una fuerza significativa en el mercado nacional e internacional de las

comunicaciones fijas y semifijas vía satélite. Aunque su principal y ( casi único ) competidor sería Teléfonos de México, la nueva empresa estaría en condiciones de lograr un importante segmento de los mercados nacionales e internacionales mediante la incorporación de tarifas competitivas y flexibles, junto con estrategias agresivas de mercado.

Adicionalmente, su ubicación en los mercados internacionales ( particularmente en Latinoamérica ) estaría garantizada por el fracaso de la misión para el lanzamiento del satélite Pas-3 de la empresa Panamsat, y dispondría de la amplia cartera de clientes desarrollada por Telecomm.

Al igual que Ssatelm, Telecomsat podría constituirse legalmente y comenzar operaciones en el plazo de un mes: y en un año alcanzaría utilidades distribuibles. Estaría constituida por 295 empleados.

### *Movired*

Esta empresa estaría dedicada al mercado y comercialización de servicios de comunicación móvil vía satélite a usuarios finales mediante la explotación de la denominada Banda L, y atendería la telefonía rural. Movired aprovecharía la

insuficiencia relativa de redes terrestres de telecomunicación y la limitada oferta de capacidad satelital en la región Latinoamericana a corto y mediano plazo provocada por el fallido lanzamiento del satélite Pas-3. Contaría en el mercado ya desarrollado por Telecomm y captaría las crecientes necesidades de comunicación entre móviles, mercado emergente y escasamente atendido a nivel nacional.

Se calcula que la constitución legal de la empresa tomaría dos meses, y que a más tardar en un semestre se colocaría en los mercados nacional e internacional. Contaría con 355 empleados, y en un año alcanzaría utilidades distribuibles del 25 por ciento.

Entre marzo y junio de 1996 deberá quedar totalmente concluido el proceso de privatización del sistema de satélites mexicano. Sin embargo, diferentes fuentes del sector de las telecomunicaciones aseguraron que hasta el momento no se tiene aún nada definido, pero que hay avances importantes en el proceso y que existe un gran hermetismo informativo para no generar ventajas entre los posibles interesados en participar.

Precisaron que hasta el momento la participación sólo se ha limitado a la manifestación de interés, en espera de que sean dadas a conocer las bases correspondientes para competir en un negocio cuya explotación podría calcularse

en cuatro mil millones de dólares entre 1998 y los primeros años del siguiente siglo.

De acuerdo con datos oficiales de Telecomm, en la proyección financiera de 1995-2000 se estima que el valor presente neto del flujo de efectivo que generará la explotación de los satélites mexicanos, hasta el fin de su vida útil sin considerar el reemplazo del Morelos II, permite esperar un valor cercano a los mil millones de dólares, sobre la base de una tasa de descuento de 10 por ciento, tarifas mensuales de 100 mil dólares y de una ocupación que llega al 100 por ciento en los solidaridad a partir de 1998.

De esta forma se logra recuperar la inversión actual de 600 millones de dólares con una ganancia de 400 millones de dólares, que representa una tasa interna de retorno de 12 por ciento anual.<sup>91</sup>

Se dice que el mercado mexicano será muy importante, ya que sólo se ha explotado el 10 por ciento de las necesidades en los servicios satelitales; por lo que en la medida en que los costos de los equipos bajen el mercado seguirá creciendo y flotará 90 por ciento restante que se encuentra aún bajo el agua.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> EL FINANCIERO, 17 de noviembre de 1995, pp.12.

<sup>92</sup> Se estima que los activos del sistema satelital mexicano (Telecomm), en 500 millones de dólares.

De acuerdo con diversos informantes, entre las principales empresas que han externado interés de participar en la privatización del sistema de satélites del país se encuentran algunos negocios de entretenimiento: Televisa, Multivisión, TV Azteca, Corporación Medcom, PCTV, así como NEC y Motorola.

Sin embargo, a pesar de que aún no existen definiciones claras, se avanza en el proceso y existen también otras empresas extranjeras interesadas en participar: Orion Atlantic, que brinda una capacidad adicional para comunicar a México con Europa; Hughes Aircraft junto con Multivisión para prestar servicios con DirecTV y Panamsat-Televisa de donde se espera surgirán los nuevos jugadores.

### ***La perspectiva de los trabajadores ante la privatización***

El panorama de los trabajadores frente a la privatización de las telecomunicaciones es, en las actuales condiciones poco alentador. El Comité Ejecutivo Nacional del sindicato que encabeza Jorge Armando Encinas Barrera, optó por el silencio durante la discusión camaral de la reforma al artículo 28 de nuestra Carta Magna y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en lugar de jugar un papel activo y decidido en el proceso. El escaso interés mostrado coloca al sindicato con debilidad frente a las decisiones tomadas en las altas esferas políticas. Así, fue

tardía la postura de su líder al declarar un mes después de la reforma constitucional que los trabajadores se oponían a la privatización.<sup>93</sup>

En esa lógica, el propio senador Carlos Jiménez Macías, ex secretario general del FSTSE, avaló las reformas; lo mismo hicieron la mayoría de los senadores y diputados de extracción obrera del PRI, salvo notables excepciones.

En opinión de distintos expertos, la normatividad recientemente aprobada contiene lagunas e imprecisiones en sus aspectos técnico y legal; a ello debemos agregar que también, por cuanto hace el futuro de los trabajadores de Telecomm y de la propia SCT cuyas actividades están asociadas a las telecomunicaciones, existen severos descuidos. El esfuerzo por actualizar la legislación no le dio el peso debido a la vertiente laboral del problema y ello puede ser origen de futuros conflictos.

Por otra parte, en virtud de que se espera una disputa feroz en el mercado por obtener las concesiones para aprovechar y explotar servicios de telecomunicaciones, es necesario ejercer una vigilancia estrecha sobre las mismas y evitar que la soberanía y seguridad nacionales se pongan en peligro.

---

<sup>93</sup> Entrevista de Victor Cardoso, La Jornada, 7 de marzo, 1995, p.45.

Por los demás, la desregulación también afectará al sindicato telefonista que tiene en perspectiva enfrentar la apertura en telefonía básica, lo que aumentará las presiones ejercidas por la competencia extranjera.<sup>94</sup>

Ante problemás de esta naturaleza no es posible quedarse callados. Máxime si entre los principales preocupaciones de los trabajadores se encuentra la defensa de su materia de trabajo, conservar la fuente de empleo, preservar y ampliar sus derechos e insertarse en el cambio que se abre con la virtual privatización.

Diversas fuentes señalaron que la privatización de los servicios de telecomunicaciones podría dejar fuera a miles de trabajadores, ya que los aproximadamente 15 mil empleados que laboran en el sector de las telecomunicaciones, la secretaría de Comunicaciones y transportes tiene capacidad de absorber entre ocho y nueve mil empleados.<sup>95</sup>

Para ello se crearían dos o tres empresas paraestatales como la fusión de Telégrafos Nacionales y el Servicio Postal Mexicano.

---

<sup>94</sup> A partir del 1 de enero las empresas concesionadas podrán prestar servicio de larga distancia y se creará un organismo con facultades para regular y promover el desarrollo eficaz de las telecomunicaciones.

<sup>95</sup> EL FINANCIERO, op. cit., pp.13.

Todo indica que este reto debe ser acometido por los trabajadores del sector sin titubeos, con una visión nacionalista, independiente y de largo plazo.

## CONCLUSIONES

Nuestro país atraviesa actualmente por una etapa de grandes transformaciones. La integración económica mundial y su impacto sobre las necesidades de las empresas internacionales y locales, ejercen una presión considerable sobre los países desarrollados y en desarrollo para que mejoren su infraestructura económica y social, para no correr el riesgo de quedar atrás en un entorno internacional cada vez más competitivo.

El sector de las telecomunicaciones de México, participa en esta gran evolución y transformación tecnológica de los grandes consorcios internacionales de telecomunicaciones, que de una u otra manera amenazan con arrollar los mercados que no sean competitivos con tecnología de punta; es por ello que México decidió otorgar participación a los inversionistas privados en este sector y de esta manera no sufrir un rezago ante los demás países.

Esta dinámica internacional y nuestras necesidades internas nos han orientado a concentrar esfuerzos para crecer con igualdad, para ser más productivos y más eficientes pero, sobre todo, para otorgar mayores recursos a los que más lo necesitan.

La crisis de 1982 colocó al país en una situación económica compleja.

Propició severos desequilibrios de orden económico que derivaron en serios desajustes de carácter social; los problemas de pobreza y de desigualdad social se acentuaron.

Sin embargo, la crisis de 1982 también nos otorgó una gran enseñanza. Puso en evidencia que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz y que ser propietario no significa ser más justo. Se cobró conciencia de que el gobierno no podía asumir la responsabilidad completa de todos los aspectos económicos y que el sector privado podía y debía llevar a cabo eficazmente parte de esa tarea.

Resultó imposible continuar con tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado, pues mientras éste administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para automóviles, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, inversión en el campo, mejor alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia.

Las realidades del país eran diferentes pues ya no permitían que el Estado, por sí mismo, se colocara como la pieza fundamental de los procesos económicos; tenía que abrir espacios a la iniciativa privada.

Las Entidades del Estado enfrentaban problemas financieros severos que, aunados a los de carácter operativo y de control, requerían el establecimiento de medidas de ajuste. Entre estas se encontraban cuantiosas inversiones en planta y equipo, así como la introducción de procesos tecnológicos modernos, que redujeran el rezago que presentaban con respecto a competidores nacionales e internacionales y que les otorgaran la posibilidad de contribuir al desarrollo del país.

Fue así que desde 1983 la economía mexicana experimentó un cambio de orientación sin precedente.

El gobierno dió inicio a una serie de reformas económicas, con el propósito de frenar la inflación y recuperar el crecimiento para comenzar a erradicar la pobreza extrema y mejorar los niveles de vida de la población en general.

Para alcanzar estos objetivos, la presente administración desde su inicio, reorientó sus esfuerzos hacia la modernización de la vida nacional en todos

sus ámbitos. En materia de empresa pública, en particular, se ha instrumentado un programa de modernización que comprende, en otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales.

La desincorporación de entidades públicas forma parte de un conjunto de reformas económicas que, unidas a la reforma fiscal, la financiera, la jurídica, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado.

Ciertamente, el Estado se está retirando de muchas áreas de actividad, pero esto no significa que se esté debilitando ni que esté renunciando a regular y conducir el desarrollo nacional; por el contrario, el Estado mexicano asume con esta actitud un nuevo perfil: el de un Estado que fortalece, que promueve, estimula y fomenta la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, para que le permita dedicarse con mayor énfasis a las áreas económicas que considera estratégicas y prioritarias. No necesitamos un Estado que administre más, sino uno que gobierne mejor.

Tal panorama, ha justificado las acciones que lleva al cabo el gobierno mexicano al privatizar empresas que se consideraban estratégicas y prioritarias para el desarrollo de nuestro país; como es el caso de las telecomunicaciones.

Las experiencias extraídas de la privatización de empresas en México, han originado el surgimiento de grupos opositores con actitudes fundamentalmente nacionalistas; ya que tal enseñanza de privatización, ha demostrado que en nada ha beneficiado a nuestro país vender sus empresas a particulares, lo que ha sido aprovechado por unos cuantos grupos que ostentan el poder político y económico, sin sacar a nuestro país de la crisis financiera que actualmente vive.

Sin lugar a dudas, son inmensos los recursos que se han obtenido por la privatización de empresas públicas en México; pero sería mejor saber hacia que sectores fueron y seguirán siendo orientados estos recursos y qué demandas de la población han sido resueltas con la venta de las paraestatales.

Para que la privatización de las telecomunicaciones alcance los objetivos que fundamenta su adopción como una necesidad impostergable para el desarrollo de México.

## Bibliografía Citada

- Aspe Armella, Pedro., El camino mexicano de la transformación económica, México, F.C.E., 1993.
- Acle, Alfredo y M. Vega., La empresa pública desde afuera, desde adentro, México, Premio Nacional de Administración Pública, mimeo citado por Casar, María Amparo.
- B. Kamerman, Sheila y J. Kahn , Alfred., La privatización y el Estado Benefactor, México, F. C. E. , 1993.
- Bert Elliot., Los fundamentos de la privatización, México, Ed. Trillas, 1991.
- Boneo Horacio., Privatización: ideología y praxis, Buenos Aires, En antología editada por Horacio H. Boneo, ediciones el Cronista Comercial, 1985.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres., El Estado Empresario en México: ¿agotamiento o renovación?, México, siglo XXI, 1988.
- Cook, Paul y Kurkpatrick, Colin., Privatización in less developed countries, Great Britain, Wheatsheaf Books, 1988.
- E. S., Savas., Privatización the key to better government, E. U. Chatham, N. J. , Chatham House, 1987.
- E. S., Savas., Privatización: la clave para un gobierno mejor, México, Gernika, 1989.
- Espinoza, R. (comp.)., Las técnicas para dismantelar el Estado, México, Centro de Estudios Económicos y Educación, A.C., 1988.
- Glades, Williams., Privatización del dicho al hecho, Buenos Aires, Antología editada por Horacio Boneo, ediciones El Cronista Comercial.
- Hernández Rodríguez, Rogelio., La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid, México, en Foro Internacional, 1990.
- Mc Pherson Peter M., ¿Que ofrece la privatización?, México, Ed. Trillas, 1989.
- M. Shirley., Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo, empresa pública, México, INAP, Vol.II, Num. 2, 1986.
- Poole Robert, Obstáculos políticos a la privatización, México, Ed. Trillas, 1989.

Solís, Leopoldo., La realidad económica; retrovisión y perspectivas.

Steve H. , Hanke, , Prospects for Privatización, Nueva York, Academy of Polytical Science, 1987.

Steve H. , Hanke, , Privatización y desarrollo, México, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Ed. Trillas, 1991.

Tamayo Jorge., Las Entidades Paraestatales en México: Origen, Evolución y Perspectivas, Revista de Administración Pública, num.82, 1992.

Ruíz Dueñas, Jorge., Empresa pública: elementos para un examen comparado, México, F. C. E. , 1988.

Tiburcio Robles, Armando; La FSTSE en el esquema del sindicalismo moderno, México, UAM-A, 1993.

Valenzuela del Río, Alejandro., El proceso de privatización: reflexiones y experiencias, México, Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales), documento 41.

Vera Ferrer, Oscar Humberto., The political Economy of Privatization in México, E.U., San Francisco Cal., Privatization of public enterprises in Latin America.

Vickers, J. y G. Yarrow, Un análisis económico de la privatización, México, F. C. E. , 1991.

Walrarens, A., La privatización: formás y alternativas, México, CIDE, Vol.2 , Num. 1, 1986

Zepeda, Pedro, La experiencia de privatización en los países Latinoamericanos, México, COLMEX, 1990.

## **DOCUMENTOS OFICIALES.**

De la Madrid Hurtado, Miguel., Mensaje de toma de posesión-1ro de diciembre de 1982, México, Secretaría de Gobernación,

Diario Oficial, 17 de noviembre de 1989.

Mier y Teran, Carlos; Informe del Director General ( primer informe de la Junta Directiva ), México, Telecomm, 1994.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes; La reforma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México, México, S. C. T. , 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público., La venta de empresas del sector público: fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1988, México, S.H.C.P., octubre 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto., Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983.

Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Proceso de enajenación de entidades paraestatales , México, S.H.C.P., 1993.

## REVISTAS.

Revista: El Mercado de Valores, Num.8, agosto de 1995.

Guerrero, Omar., Privatización de la administración pública, Madrid , Revista Internacional de Ciencias Administrativas, INAP, Vol. 57, Num. 1, 1982.

Revista: Perspectivas, gaceta de la UIT, Suiza, 10/94.

Revista: Reforma económica hoy, Vol. 3, Num. 2, Centro Internacional para la Empresa Privada, 1993.

Revista: Telepress LATINOAMERICA, marzo-abril de 1995.

Revista: Voz y Datos, tercer trimestre de 1995, NW, Atlanta.

## PERIODICOS.

La Jornada, lunes 6 de marzo de 1995.

La Jornada, 7 de marzo de 1995.

La Jornada, Sección Laboral, 25 de mayo de 1995.

**EL Financiero**, lunes 5 de junio de 1995.

**La Jornada**, 6 de agosto de 1995.

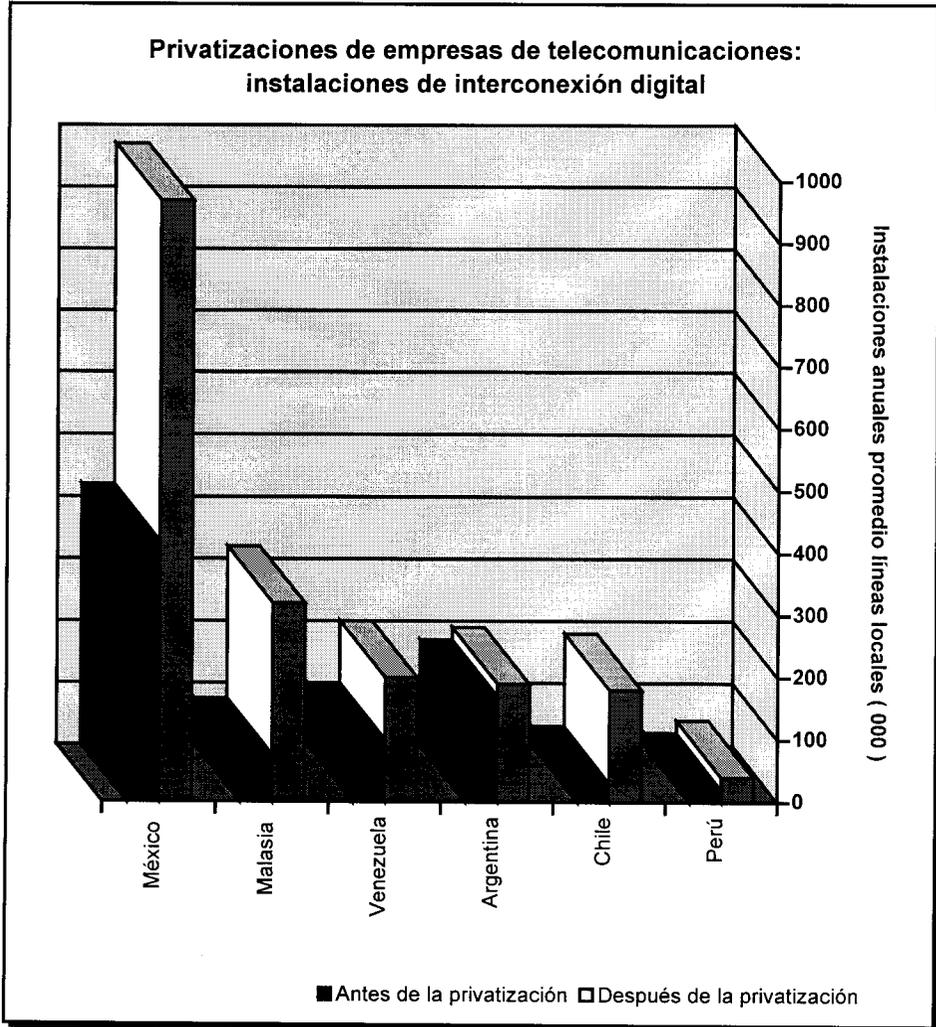
**El Financiero**, 17 de noviembre de 1995.

**Excélsior**, martes 26 de diciembre de 1995.

# **Anexos**

Anexo 1 del capítulo 3

PRIVATIZACION DE LAS TELECOMUNICACIONES  
EN EL MUNDO.



Fuente: Pyramid Research Inc.

## Anexo 2 del capítulo 3

### ANTECEDENTES DE LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO ( CRONOLOGÍA )

Mayo 10. Juan de la Granja obtiene la concesión exclusiva para introducir el Telégrafo Eléctrico en el país, exponiendo su proyecto el 20 de enero siguiente.	1849
Octubre. Llegan los primeros aparatos telegráficos a México.	1850
Noviembre 5. Se inaugura la primera oficina del servicio telegráfico, trasmitiéndose el primer mensaje telegráfico de prensa.	1851
Mayo 5. Se termina la construcción de la línea telegráfica México - Veracruz.	1852
Primeros telegrafistas mexicanos: Miguel Vázquez Mellado, Agustín Olaeta Caravantes y Cristóbal Ortiz entre otros.	1854
Mayo 5. Desde la ciudad de Puebla se trasmite el histórico mensaje: " Las armas del Supremo Gobierno se han cubierto de gloria... "	1862
Diciembre 7. Reglamento de ferrocarriles; intima relación entre el sistema de trenes y el telégrafo.	1867
Enero 1. Aparece el " Reglamento para las oficinas telegráficas del Supremo Gobierno".	1869
William Norton obtiene los derechos de establecimiento de un servicio cablegráfico Veracruz- Nueva York.	1870
Sebastián Lerdo de Tejada establece oficialmente la primer academia telegráfica del país. Surge el boletín de la Sociedad de Telegrafistas " Juan de la Granja ".	1874
Julio 1. La sección cuarta se erige en Dirección General de Telégrafos Federales.	1878
Hertz descubre las ondas electromagnéticas	1889
Creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas ( SCOP ).	1891
Guillermo Marconi logra transmitir señales Morse por ondas electromagnéticas.	1894
Noviembre 15. Firma del contrato de la Compañía Telegráfica Mexicana y Western Unión Telegraph Co., para la explotación del servicio internacional de México.	1897
Enero 1. Por iniciativa del Ingeniero Agustín M. Chávez se funda la oficina- Escuela de Telegrafía, antecedente de la actual Escuela Nacional de Telégrafos (ENTELEG ).	1898
Abril 1. Se inicia el servicio de giros telegráficos.	
Ley de Ferrocarriles, donde el telégrafo tiene amplio derecho para colocar líneas telegráficas y telefónicas en la postería del ferrocarril.	1899

La Dirección Federal de Telégrafos Federales, adquiere los primeros aparatos de telegrafía sin hilos.	1900
Comienzan los ensayos sobre telegrafía inalámbrica en México. Diciembre 12. Marconi establece el primer enlace radiotelegráfico Europa-América.	1901
Se hacen pruebas de telegrafía sin hilos ( radiotelegrafía ) entre San Juan de Ulúa, Veracruz, y el vapor guardafaros " Donato Guerra " .	1902
Por primera vez en la historia una voz humana atravesó el Atlántico en una emisión haciendo posible el desarrollo de la telegrafía Internacional.	1906
Las Oficinas Federales Telegráficas comienzan a clasificarse en tres clases: de sistema Morse, de telegrafía sin hilos y de teléfonos.	1908
Se habré al servicio público la primera comunicación radiotelegráfica a la República Mexicana.	
Primer mensaje transmitido relativo a la Revolución, donde se informa el estallido de la revolución encabezada por Aquiles Serdán.	1910
Se establece la primera comunicación radiotelegráfica internacional. Se imprime el manual de la Biblioteca Tecnológica dela Escuela Nacional de Telegrafía, para cursos por correspondencia.	1912
Abril 13. Primeras autorizaciones para la instalación de estaciones radiotelegráficas particulares.	1913
Febrero. Aparece el primer Sindicato de Telegrafistas de la Federación.	1915
La constitución, en su artículo 28, declara monopolio del Estado al correo, la telegrafía, y la radiotelegrafía.	1917
Aparece el telegráfico	1920
Marzo. Los primeros telegráficos son puestos al alcance del público. Septiembre. Se inaugura la radiotelefonía en el país, en sus modalidades de intercomunicación y divulgación, a si como su aplicación en la aeronáutica. Se realizan las transmisiones radiotelefónicas pioneras de la radiodifusión en México.	1921
Se solicitan las primeras concesiones para establecer estaciones radiodifusoras.	1922
Se reglamentan la experimentación, la radiotelegrafía y la radiotelefonía. Legan a México los primeros teleimpresoras.	1923
El General Alvaro Obregón pone en servicio las primeras máquinas teleimpresoras, inaugurando el enlace entre Palacio Nacional y la Oficina Central de Telégrafos, el 20 de mayo. Se pone en servicio el sistema de teleimpresores entre loa ciudad de México y la de Puebla.	1924
Se crea el departamento de radio	1925
Marzo 31. Contrato para la explotación por 20 años del servicio telegráfico	

internacional del país, por la compañía Telegráfica Mexicana.	
Abril 24. Promulgación de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.	
Julio. El alfabeto internacional se convierte en obligatorio	
Instalación de equipos de honda corta de construcción nacional en estaciones radiotelegráficas de la República.	1927
Se hacen arreglos para establecer el servicio telefónico público vía radio con Europa.	1930
Agosto. Se promulga la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.	1931
Decreto que reglamenta el servicio radiográfico internacional.	1932
Febrero 2. Se fusionan los ramos de correos y telégrafos en una sola dirección.(Dirección General de Correos y Telégrafos).	1933
Se actualiza Ley de Vías Generales de Comunicación. Se crea la Subdirección de Telégrafos.	1940
Febrero 13. Por acuerdo secretarial se crea el Departamento de Telecomunicaciones, entrando en funciones oficialmente el 1 de enero siguiente.	1941
Decreto por el cual se queda segregada la Subdirección General de Correos y Telégrafos, pasando a depender del Departamento de Telecomunicaciones.	1942
Junio 19. Decreto presidencial que establece la creación de la Dirección General de Telecomunicaciones.	
Julio 15. Se establece la inicial Escuela de Telégrafos, tomando la denominación de Escuela Nacional de Telecomunicaciones ( ENT ).	
Diciembre 23. Se constituye la empresa Teléfonos de México.	1947
Creación del Departamento de Servicio Telegráfico Internacional	
Junio 16. Instauración del Día del empleado de Telecomunicaciones.	1949
Febrero 11. Se expide el decreto normativo sobre la instalación y funcionamiento de las estaciones radiodifusoras de televisión.	1950
Marzo,. Se inaugura la estación radiotrasmisora " Miguel Alemán ".	
Agosto 30. Se inaugura la primera estación de televisión en la ciudad de México, XHTV- Canal 4	
Agosto 1. Quedan instaladas las nuevas oficinas de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas ( SCOP ) en el conjunto de edificios de Narvarte en la Cd. de México	1954
Comienza a funcionar en el país el servicio Telex	1957
Se crea la Subdirección de Telégrafos Nacionales .	
Julio 22. Desaparece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; en su lugar, se crean la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas.	1959
Octubre 24. Se realiza el lanzamiento del cohete SCT-1.	
Marzo 24. Se crea la Dirección General de Telégrafos Nacionales, que funcionará independientemente de la Dirección General de Telecomunicaciones. La Escuela Nacional de Telecomunicaciones queda a cargo de la nueva D. G. de	1960

## Telégrafos.

Octubre 11. Se inaugura la Escuela de Capacitación para Técnicos y operadores de Microondas, antecedente de la Escuela Nacional de Telecomunicaciones, que pertenece a la D. G. de Telecomunicaciones. 1961

Agosto 31. Por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional del Espacio Exterior. 1962

Octubre 10. Inauguración de la Torre Central de Telecomunicaciones y de la estación terrestre para comunicación vía satélite de Tulancingo, así como varias rutas troncales de la Red Federal de Microondas. 1968

Enero 13. Se inicia el servicio internacional telefónico y telegráfico, vía satélite, a través de la estación terrena Tulancingo 1. 1969

Agosto 20. Aparece en el Diario Oficial el decreto de 1986 creación del Organismo Público descentralizado Telégrafos Nacionales. Continúan vigentes las funciones de la Dirección General de Telecomunicaciones. 1986

Las Escuelas de Correos, Telégrafos y Telecomunicaciones son de nuevo incorporadas a sus dependencias respectivas, después de haber sido administradas por la Dirección General de Desarrollo Tecnológico, desde el 14 de agosto de 1985. 1989

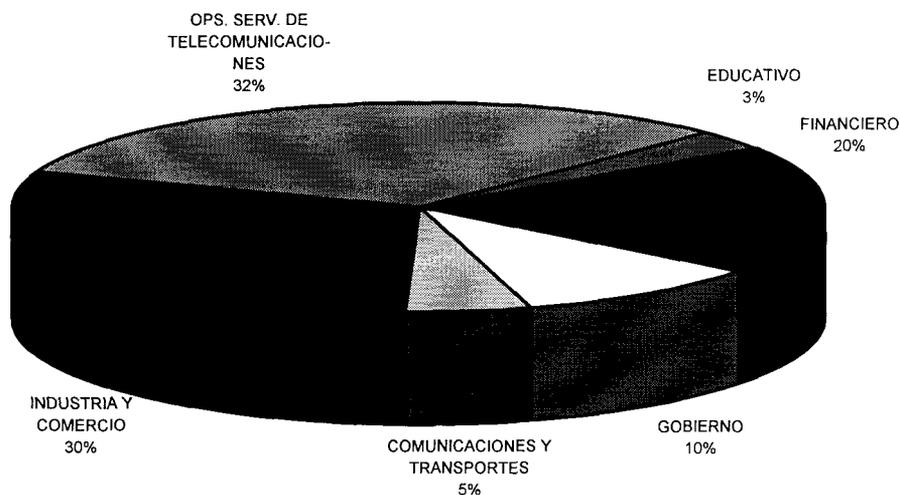
Noviembre 17. Se fusionan el Organismo Público descentralizado Telégrafos Nacionales y la Dirección General de Telecomunicaciones, dando lugar a Telecomunicaciones de México ( TELECOMM ). 1989

Fuente: Historia de las comunicaciones y los transportes en México, SCT, México, 1988.

### Anexo 3 del capítulo 3

## OCUPACION ACTUAL POR SECTOR SISTEMA DE SATELITES NACIONALES

### ORIGEN Y FUNCION DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO ( TELECOMM )



### USUARIOS MAS IMPORTANTES

#### SECTOR FINANCIERO

BANCOMER

BANAMEX

**BANCA SERFIN**

#### INDUSTRIA Y COMERCIO

GRUPO CIFRA

VITRO

DUPONT

#### EDUCATIVO

ITESM

UNAM

IPN

#### COMNS Y TRANSPORTE

AEROVIAS

MEXICANA

SENEAM

#### GOBIERNO

SEDENA

SECRETARIA DE

MARINA

RED PRESIDENCIAL

#### OPERADORES DE

**SERV.**

TELMEX

SATELITRON

TELECOMM

Fuente: Subdirección Comercial de Sistemás Satelitales, Telecomm, 1995

## Anexo 4 del capítulo 3

### MARCO JURIDICO

#### EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- 1990** Se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Telecomunicaciones, lo que estimula la instalación de redes de telecomunicaciones. Se inicia el diseño y construcción de la segunda generación de satélites Solidaridad. Privatización de la empresa Teléfonos de México. Introducción de nuevos sistemas de comunicación inalámbricos: telefonía celular, radiolocalizador ( paging ) y radiodeterminación ( trunking ). Incorporación de 370 oficinas de correos y telégrafos en poblaciones rurales. Prestación de servicios de telex y fax públicos en los Centros de Telecomm.
- 1991** Se introduce el servicio de transmisión de datos por satélite por medio de estaciones VSAT. Instalación de los telepuertos de datos para servicios internacionales de negocios IBS. Obsolescencia del telex. Utilización de antenas VSAT para la transmisión telegráfica vía satélite.
- 1992** Se introduce el servicio de transmisión de datos por satélite por medio de estaciones TDMA/DAMA. Las empresas TELECOMM Y TELMEX, deciden participar en la instalación del Cable Submarino Américas I y Columbus II. Desaparición del sistema de transmisión Morse.
- 1993** Construcción del 2o. Centro de Control, Telemetría y Seguimiento en la ciudad de Hermosillo. 19 de noviembre Lanzamiento del satélite Solidaridad I, de cobertura internacional, mediante el cohete Arianespace. Computarización del Sistema de Transferencia de Fondos.
- 1994** 7 de octubre. Lanzamiento del satélite Solidaridad II, de cobertura internacional, mediante el cohete Arianespace. Participación en Consorcio Internacional INMARSAT (Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite ). Reforma del cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional ( 2 de marzo ). Capítulo específico en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.
- 1995** Diseño y licitación del satélite que reemplazará al Morelos II. Participación en el consorcio internacional de comunicaciones móviles Inmarsat-P. Interconexión de servicios móviles por satélite. Inicio de las comunicaciones móviles de datos y voz por satélite Solidaridad. Inicio de la transmisión digitalizada de señales de televisión. Inicio de la red de educación por satélite. Inicio del servicio de televisión directa a los hogares. Diseño de la red de telefonía rural por satélite. Publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley de Telecomunicaciones ( 7 de junio ). Aparición de las bases para solicitar la operación de redes de telecomunicaciones y de televisión por suscripción. Capítulo específico en el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, Venezuela, Colombia y Bolivia.

### Anexo 5 del capítulo 3

#### **Enseñanzas extraídas de las privatizaciones de telecomunicaciones**

- Casi todos los países han enfatizado que los inversionistas extranjeros en sus privatizaciones de telecomunicaciones constituyen fuentes esenciales de tecnología, capital, desarrollo de nuevos mercados y servicios y otros aspectos relacionados con los conocimientos generales.
- Las medidas destinadas a incrementar la participación de los empleados y los inversionistas locales, tales como la asignación de lotes de acciones, harán que las ventas de empresas de telecomunicaciones resulten más aceptables desde el punto de vista político.
- Los gobiernos deben establecer estructuras reglamentarias apropiadas para impedir el remplazo de un monopolio público por uno privado. Es preciso tomar medidas para asegurar la suficiente competencia, especialmente en los segmentos del mercado recientemente desarrollados ( como los servicios celulares).
- Los gobiernos tienen considerable libertad para estructurar las condiciones de las ventas y las metas de resultados, tales como el número de nuevas líneas a instalarse y otras mejoras en el servicio, que las empresas privatizadas deben satisfacer. Sin embargo, los gobiernos deben mostrar flexibilidad para modificar estas condiciones si ello resulta necesario, ya que una indebida rigidez de la licitación o de las condiciones de operación puede desalentar a los posibles inversionistas.
- En este mismo sentido, los gobiernos deben adoptar un enfoque de prescindencia en cuanto a las operaciones diarias de las nuevas empresas privatizadas de telecomunicaciones. Este enfoque ayudara a maximizar los beneficios en materia de eficiencia que se derivan de transferir las empresas a manos privadas.

Fuente: Revista: **Reforma económica hoy**, E.U. , Washington D. C. , Centro Internacional para la Empresa Privada ( CIPE ), 1993.