

Title: OED Précis no. 97 - Privatización y desregulación en México

Job number: 96S0209

Language: English

Translations: Spanish

Country: Mexico

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Octubre de 1995

Privatización y desregulación en México

En México, la reestructuración de las telecomunicaciones y el transporte por carretera --dos sectores fundamentales para la actividad económica y el comercio exterior del país-- condujo a la privatización de la compañía telefónica pública, Telmex, y la desregulación del sector del transporte por carretera. Las reformas, iniciadas en 1989 dentro de un programa más amplio de reformas estructurales y apoyadas por un préstamo de US\$380 millones del Banco Mundial, tenían como objetivo fomentar la participación del sector privado y promovieron el libre juego del mercado.

Según un informe de evaluación ex post reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), en ambos sectores las reformas alcanzaron los objetivos, y en muchos casos los superaron. En el campo de las telecomunicaciones, la privatización redujo los costos, amplió la cobertura telefónica, mejoró la productividad de la mano de obra e incrementó los ingresos públicos y las ganancias de los inversionistas. Con la desregulación, al menos 30.000 nuevas empresas de transporte por carretera se sumaron al mercado, por lo cual aumentó velozmente la competencia. Como resultado, la eficiencia operativa mejoró y los costos del transporte descendieron.*

Antecedentes

En el decenio de 1980, en el sector de las telecomunicaciones de México, especialmente en el sistema telefónico estatal, el servicio era deficiente y el crecimiento, lento. El transporte por carretera estaba fuertemente reglamentado y numerosas restricciones impedían su eficacia. Dentro de un conjunto de medidas destinadas a reducir la regulación pública y facilitar el libre juego de la oferta y la demanda, el gobierno mexicano emprendió en 1989 diversas reformas para reestructurar las telecomunicaciones y el transporte por carretera. El Banco Mundial apoyó estas medidas con un préstamo de US\$380 millones para fines de ajuste sectorial, aprobado en 1990.

Finalidades del proyecto

En el sector de las *telecomunicaciones*, Teléfonos de México (Telmex), el gran monopolio estatal, era ineficiente. A pesar de unos cargos por conexión de US\$600 en el caso de las residencias familiares y de US\$1.100 en el de los comercios, los períodos de espera iban de uno a dos años. El impuesto al consumo que gravaba el servicio telefónico era del 60%, uno de los más elevados del mundo. Había una pronunciada distorsión en las tarifas, ya que las llamadas de larga distancia subvencionaban el servicio local, cuyo precio estaba muy por debajo del costo.

En la esfera del *transporte por carretera* había también graves problemas. En México, alrededor de dos tercios de todos los cargamentos circulaban por este medio y la actividad estuvo

fuertemente reglamentada hasta 1989. Se creía que ello favorecía la uniformidad de precios y servicios y evitaba prácticas de reducción de gastos que podrían aumentar los accidentes y la contaminación. Pero la regulación sólo contribuyó a limitar la competencia, con lo cual el sector quedó reducido a unas pocas empresas. En consecuencia, las tarifas siguieron siendo elevadas y la calidad del servicio, deficiente.

En el campo de las *telecomunicaciones*, la reforma se encaminó, fundamentalmente, a la privatización de Telmex (aproximadamente el 49% de sus acciones ya se encontraba en manos de inversionistas privados locales y extranjeros). Al mismo tiempo, se trataba de privatizar las funciones operativas de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, y consolidar su papel de ente regulador. Con este último fin, el Banco aprobó otro préstamo para asistencia técnica por US\$22 millones.

En el *transporte por carretera*, los objetivos principales de la reforma eran desregular el sector, aumentar la financiación para el mantenimiento de las carreteras y emprender un programa de inspección de las emisiones de los vehículos.

Tanto en las telecomunicaciones como en el transporte por carretera, la reforma fue iniciada, diseñada y apoyada por funcionarios mexicanos, factor que revistió gran importancia para el éxito del programa. El Banco mantuvo un diálogo estrecho y constante con los funcionarios mexicanos y trabajó con ellos en la elaboración de las reformas.

Cuando se aprobó el préstamo del Banco, la reforma de las telecomunicaciones ya estaba muy avanzada. En cuanto al transporte por carretera, el Banco creía que se necesitaban nuevas medidas para mejorar el subsector en su conjunto; se definieron cinco de ellas, que abarcaban desde la prevención de accidentes hasta la creación de un programa de inspección de las emisiones de los vehículos (véase el recuadro). El Banco puso el cumplimiento de estas disposiciones como condición para la entrega del segundo tramo del préstamo. Todas las medidas se pusieron en marcha puntualmente.

Telecomunicaciones

Privatización

La privatización de Telmex resultó mucho más rápida de lo previsto. Antes de 1989, los únicos países que habían privatizado el sector de las telecomunicaciones eran el Japón y Gran Bretaña; en ellos, el proceso se había desarrollado lentamente. En el caso de México, el gobierno emprendió un amplio conjunto de reformas y las ejecutó rápidamente. Eliminó el impuesto al consumo, equilibró parcialmente las tarifas de las llamadas locales y de larga distancia y comenzó a vender las acciones de la compañía. Al mismo tiempo, renegoció con éxito los contratos de trabajo y logró que los sindicatos apoyaran la privatización. Para mayo de 1994 el gobierno se había desprendido de todas sus acciones, con excepción del 2%, por medio de ofertas internacionales. Conforme a lo exigido al principio, la participación mayoritaria se vendió a un consorcio de inversionistas mexicanos y extranjeros.

En el plan se otorgaba a Telmex el derecho exclusivo al servicio de larga distancia

internacional y nacional en los seis años siguientes a la privatización. Las demás actividades, como las Páginas Amarillas, los servicios con valor agregado y la telefonía celular, se abrieron a la participación privada (las redes privadas se habían liberalizado antes, tras el terremoto de 1985). Se permitió a Telmex diversificarse y emprender casi cualquier otra actividad comercial, siempre que lo hiciera por medio de filiales.

Desarrollo institucional

Las autoridades actuaron con rapidez y decisión para transferir la principal función operativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte a Telecomunicaciones de México, un nuevo organismo público con orientación comercial, lo que permitió a la Secretaría concentrarse en la reglamentación del sector. Pero la idea de crear un organismo regulador autónomo y dotado del personal adecuado no se llevó a la práctica de inmediato. Según se desprende de las entrevistas efectuadas durante la auditoría, esta decisión pudo obedecer a dos motivos, por lo menos. En primer lugar, los funcionarios mexicanos estaban tratando de reducir la presencia del Estado y la creación de un organismo regulador autónomo para las telecomunicaciones podría haber desencadenado peticiones de entidades similares en otras secretarías. En segundo término, existía la preocupación de que un organismo independiente de esa índole careciera de la autoridad necesaria para desempeñar su papel.

No obstante, las cuestiones normativas se están manejando bastante bien en el sector, por tres razones: 1) el excelente nivel de calificación de algunos altos funcionarios mexicanos vinculados con las reformas; 2) la participación de varios especialistas en la realización de estudios de antecedentes y en tareas de asesoramiento, y, 3) sobre todo, el creciente número de empresas privadas que han ingresado en este sector, lo cual ha dado lugar a un valioso sistema de contrapesos.

Resultados

Demanda. La privatización de Telmex produjo cambios positivos en casi todos los indicadores del desempeño (véase el cuadro). Como exigía el contrato de concesión, la compañía aumentó anualmente la cantidad de líneas en servicio un 12% o más entre 1991 y 1993, frente al 7% registrado en 1988. En 1993 la cobertura telefónica era de 8,7 líneas por cada 100 personas, en comparación con 5,6 líneas en 1988. La compañía alcanzó su meta de dos teléfonos públicos por cada 1.000 habitantes en 1993, un año antes de lo previsto.

Precios. Las tarifas se aumentaron y redistribuyeron antes de la privatización. De acuerdo con el sistema de precios máximos establecido en 1991, los aumentos medios de las tarifas se han mantenido ligeramente por debajo de la inflación. Con la pronunciada alza de las tarifas locales se redujo notablemente la subvención del servicio local por medio del de larga distancia. Sin embargo, en 1994, las empresas (que pagaban un cargo de instalación de US\$940 --inferior al de antes, pero todavía excesivo) seguían subvencionando el servicio familiar (cuyo cargo era de US\$540).

Rendimiento para el gobierno y los inversionistas. La privatización benefició tanto a las autoridades como a los inversionistas. El gobierno obtuvo más de US\$6.000 millones por la venta de sus acciones de Telmex. En 1993, los ingresos provenientes de Telmex en concepto de

impuestos al servicio telefónico, sobre las utilidades, al valor agregado y a los dividendos retenidos en la fuente ascendieron a US\$1.750 millones, cifra que, según los cálculos, representa un *aumento* respecto de lo que se recaudaba antes de la privatización. Asimismo, algunos inversionistas obtuvieron fuertes ganancias con el marcado aumento de los precios de las acciones luego de la privatización.

Productividad de la mano de obra. Si bien la red de Telmex se amplió un 42% durante 1991-93, la cantidad de empleados en las operaciones telefónicas *descendió* un 2,3% (de 12 empleados por 1.000 líneas en 1988 se pasó a siete en 1993). Parte de esa reducción se produjo por desgaste y parte por el despido de trabajadores no afiliados a los sindicatos, entre ellos 350 altos funcionarios. Según la compañía, la productividad continuará mejorando, a medida que disminuya la necesidad de contar con operadores y técnicos para reparaciones.

Calidad del servicio. Sin embargo, la compañía seguía retrasada en un aspecto muy importante. La calidad del servicio continuaba despertando quejas, en especial en la Ciudad de México y sus alrededores. En 1992, Telmex recibía, como promedio, un millón de quejas por mes. En el peor mes de la estación de las lluvias de 1993, uno de cada nueve teléfonos no funcionaba, mientras que el objetivo era llegar a uno cada diecisiete. Reflexionando sobre el pasado, si se hubieran vinculado los aumentos de precios con la calidad, el servicio podría haber mejorado con mayor rapidez. No obstante, desde 1993 Telmex ha emprendido una enérgica campaña para mejorar la calidad y ha tomado medidas para modernizar y perfeccionar su equipamiento.

Desregulación de la industria del transporte por carretera

Método

Las autoridades temían que, al no existir competencia, la desregulación provocara bruscos aumentos en los precios del transporte. Por lo tanto, decidieron desregular la industria en tres etapas, a fin de dar tiempo a que la competencia se desarrollara.

- En julio de 1989, el gobierno negoció un pacto con la asociación de propietarios de camiones, en virtud del cual ellos se comprometían a colaborar en la desregulación.
- Inmediatamente después, el gobierno dictó un decreto eliminando muchas de las restricciones que limitaban el ingreso en este sector y el concepto de que para participar en él se requería una concesión.
- En enero de 1990, las autoridades dictaron un decreto que suprimía las tarifas máximas y dejaba a los propietarios de camiones en libertad para fijar sus propios precios.

Al parecer, el método de tres etapas empleado por México para desregular la industria del transporte por carretera puede aplicarse en otros países donde esta actividad está fuertemente reglamentada y el grado de posible competencia es incierto.

Resultados

La desregulación de la industria del transporte por carretera trajo aparejados importantes beneficios para la economía mexicana, a saber:

- Muchos empresarios nuevos se incorporaron a la actividad. A fines de agosto de 1990, se habían emitido unos 51.000 permisos federales, de los cuales 30.000 eran nuevos y 14.000 correspondían a empresarios que, hasta ese momento, habían trabajado ilegalmente.
- Las tarifas de los servicios de transporte por carretera descendieron 23% en términos reales de 1987 a 1994. Según estimaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en ese mismo período los costos generales de distribución disminuyeron 25%.
- Mejoraron la frecuencia, el acceso y la velocidad de las entregas.
- La mayor flexibilidad de los precios de los transportes por carretera y por ferrocarril aumentó la competencia en este sector y ayudó a bajar los gastos generales del transporte.

Sostenibilidad

Gracias al firme compromiso de las autoridades, las reformas en las telecomunicaciones y el transporte por carretera tienen perspectivas de ser duraderas. En el campo de las telecomunicaciones ha aumentado el número de empresas privadas que participan en servicios no básicos, las cuales tienen interés en mantener abierto el sector. El monopolio del servicio de llamadas locales y de larga distancia, actualmente en manos de Telmex, terminará en 1996;

entonces la competencia será aún mayor. En el transporte por carretera, los datos concluyentes sobre los beneficios de la desregulación contribuirán a reforzar la sostenibilidad de esta política.

Conclusiones

- Hasta el momento la privatización de Telmex ha resultado, en su mayor parte, positiva. El gobierno y los inversionistas obtuvieron importantes ganancias; los consumidores se beneficiaron con la ampliación del servicio (si bien la calidad continuó siendo deficiente, y sólo comenzó a mejorar poco tiempo atrás en algunas regiones del país), la productividad de la mano de obra aumentó, se adoptó tecnología moderna y varias compañías están dispuestas a entrar al sector de las comunicaciones de larga distancia cuando termine la exclusiva de Telmex.
- El éxito de la privatización y la desregulación brindó importantes oportunidades de reducir los costos y mejorar el servicio en ambos sectores. En vista de la experiencia mexicana, el Banco debería seguir haciendo hincapié en el apoyo (sea o no oficial) a las privatizaciones y a una reglamentación adecuada, así como a los préstamos para proyectos tradicionales.
- En los dos sectores, las reformas estructurales modificaron la naturaleza de la reglamentación. En las telecomunicaciones, cobraron importancia las normas sobre precios y calidad y las políticas que fomentaban la competencia. En el transporte, la regulación económica fue reemplazada por normas sobre el medio ambiente y la prevención de accidentes.
- La experiencia mexicana de la privatización de las telecomunicaciones y la desregulación de la industria del transporte por carretera demuestra la importancia fundamental de la identificación del prestatario con los proyectos para que el apoyo del Banco a las reformas del sector público tenga éxito.

Indicadores del desempeño de Telmex, 1988-93

Indicador	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Líneas en servicio						
Aumento anual (000s)	288	460	508	670	729	867
Porcentaje de aumento	7,0	10,5	10,5	12,5	12,1	12,8
Total de líneas (000s)	4.387	4.847	5.355	6.025	6.754	7.621
Líneas instaladas						
Aumento anual (000s)	354	535	705	759	711	975
Porcentaje de aumento	7,4	10,4	12,4	11,9	9,9	12,4
Total de líneas (000s)	5.152	5.687	6.392	7.151	7.862	8.837
Densidad de líneas telefónicas (líneas por cada 100 habitantes)	5,6	6,1	6,6	7,2	8,0	8,7
Gastos de capital (millones de dólares)	1.080	987	1.831	1.967	2.352	2.282
Empleados (únicamente para el servicio telefónico)	49.995	49.203	49.912	49.488	48.937	48.771
Empleados por cada 1.000 líneas	11,7	10,5	9,6	8,5	7,5	6,6
Impuestos abonados al Estado (millones de dólares)	658	1.098	1.293	1.301	1.677	1.749

Recuadro: Medidas que complementan la desregulación

· *Mejoramiento de la seguridad vial.* En México, los accidentes de tránsito causan el 3% de todas las defunciones, porcentaje considerablemente más elevado que en otros países donde la proporción de vehículos es mucho mayor. Según estudios realizados, entre el 25% y el 30% de los camiones estaban sobrecargados. Si bien el gobierno apoyó la desregulación del sector del transporte por carretera, no tenía intenciones de renunciar a las normas de seguridad vial. Las autoridades prepararon un estudio donde se recomendaba que se reglamentaran el tamaño y el peso de los camiones. Una vez concluido el estudio, en febrero de 1994 el gobierno dictó nuevas normas sobre el tema, que se irían poniendo en vigor paulatinamente en un plazo de tres años.

· *Aumento del precio del combustible diesel.* Para obligar a los propietarios de camiones a pagar completamente el costo del uso de las carreteras, las autoridades acordaron aumentar el precio del combustible diesel un 10% en términos reales, como mínimo. En efecto, lo incrementaron un 17% en mayo de 1990 y otro 10% en noviembre del mismo año. Con estas modificaciones, el precio real del combustible diesel aumentó 21% en términos reales en 1990. La recuperación de costos ha crecido aún más en los últimos años. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, en 1994 los propietarios de camiones estaban pagando casi íntegramente el costo del uso de las carreteras.

· *Aumento del financiamiento para el mantenimiento de carreteras.* En 1991, el estado de alrededor del 60% de los caminos del sistema vial federal fue calificado como malo o muy malo. En los últimos años del decenio de 1980, el gobierno invirtió sólo el 30%, aproximadamente, de lo que se necesitaba para reparar las carreteras, por lo cual había una gran cantidad de trabajo pendiente. En 1991 las autoridades acordaron destinar 475.000 millones de pesos del presupuesto para reducirla. En los años siguientes, el gobierno continuó trabajando en el mantenimiento de las carreteras. No obstante, pasarán muchos años hasta que esa tarea se ponga al día.

· *Ajuste de las tarifas de los ferrocarriles.* Las autoridades decidieron elevar estas tarifas, como mínimo, un 25% para la mayoría de los productos básicos transportados por la empresa estatal de ferrocarriles de México. Se procuraba así reducir los importantes subsidios que recibía el ferrocarril. Las tarifas subieron dos veces en 1990: primero 23% (en términos nominales) y luego 15%; con los aumentos, llegaron a cubrir el 97% de los costos. Sin embargo, la política de equiparar los precios con los costos dejó de aplicarse. En 1991, los ingresos sólo cubrían el 87% de los costos.

· *Ejecución de un programa de inspección de las emisiones de los vehículos.* El gobierno también resolvió organizar un sistema de inspección periódica de los camiones para verificar si se cumplían las normas federales sobre las emisiones de los vehículos. En mayo de 1990, las autoridades dispusieron la obligatoriedad de las inspecciones. En mayo de 1994 funcionaban en México unas 370 estaciones de inspección de emisiones, 147 de las cuales estaban ubicadas en la zona metropolitana de la Ciudad de México, donde la contaminación ambiental es más grave.

* *Informe de evaluación ex post: México -- Préstamo para fines de ajuste de los sectores de telecomunicaciones y transporte por carreteras. Informe N° 14400, abril de 1995. Los*

informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Unidades Regionales.

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org
