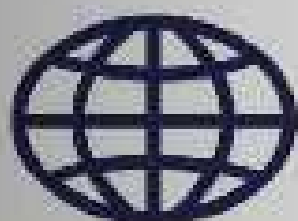


Redes, comunicaciones e infraestructura para ganar en la globalización

César Hernández



CIDAC

La fortaleza de un país depende de la profundidad y extensión sus redes de comunicaciones y transportes.



- Las redes físicas de un país –las carreteras y los puertos– permiten la participación de los individuos en los mercados, el intercambio a distancia de bienes y servicios, la migración de los trabajadores, la llegada de tecnología y capital.
- Sobre la estructura de las redes físicas se contruyen redes sociales, se hace posible una multiplicidad de intercambios intangibles de ideas y afectos, se cimentan relaciones sociales.
- Todos los que vivimos en sociedad tenemos “lazos fuertes” que nos unen con nuestra familia o nuestro clan.

Pero sólo quienes tenemos acceso a redes podemos desarrollar “lazos débiles” con otros individuos distantes para –por ejemplo– discutir sobre política en un blog, enviar muestras de nuestras mercancías por el correo, o negociar el precio de nuestros servicios por teléfono con un cliente distante.



Desde siempre, las redes han permitido a las pequeñas agrupaciones humanas trascender sus limitaciones, construir sociedades complejas, y compartir su potencial con el mundo.

- Desde los puertos griegos salieron las ideas que fecundaron el intelecto de Occidente.
- Sobre las carreteras romanas se construyó un orden jurídico que perduró mil años.
- Los barcos británicos llevaron el comercio a todo el globo.
- Hoy día, el Internet está permitiendo intercambios de información y conocimientos a una escala jamás vista en la historia humana.



México es una sociedad fracturada.

Nuestras redes de comunicaciones y transportes no tienen suficiente profundidad, ni alcance, ni son accesibles para sectores importantes de la población.

México tiene pocas carreteras para personas y vehículos...

... la extensión de sus carreteras federales libres se ha mantenido constante por décadas...

Hace casi tres décadas (1980) México contaba con 42,500 kilómetros de carreteras federales libres, para 2007 el número de kilómetros disminuyó a 40,888.

Fuente: SCT.

...y sus autopistas de cuota se construyeron –casi todas– hace más de una década.

En 1995 México contaba con 6,308 kilómetros de autopistas de cuota, para 2007 el kilometraje total había crecido apenas a 7,568 kilómetros.

Fuente: SCT.

México tiene pocas carreteras para la información y el conocimiento...

Sólo 3.5% de la población mexicana tiene acceso a servicios de Internet de banda ancha, poco menos que el porcentaje (3.7%) registrado en un país mucho más pobre –China–, y significativamente por debajo de la cobertura observada en países con ingresos similares a México, como Turquía (4.8%) y Polonia (6.9%).

Fuentes: OCDE (México y Polonia), ECTA (Turquía) y MII (China).

...y la infraestructura que tenemos deja regiones enteras aisladas o con un acceso deficiente a las áreas vecinas y a los mercados internacionales.

Cambia de Enfoque



La infraestructura existente no sólo es reducida, además el acceso a la misma es caro y complicado.

- Las cuotas en las autopistas mexicanas son mucho más altas que en otros países. En 2006 un automovilista mexicano pagaba 1.12 pesos por kilometro, mientras que un usuario de Portugal paga 68 centavos, uno de Chile 46 centavos y uno de Brasil 17 centavos.

Fuente: CESOP, Cámara de Diputados.

- México es el país de la OCDE con los paquetes de Internet de banda ancha mensual más caros, tanto para en el nivel de conectividad más bajo, como para el más alto.

Fuente: OCDE.



Las limitaciones, fracturas y elevados costos de nuestras redes físicas, se traducen en limitaciones, fracturas y elevados costos sociales, en individuos...

...que no se conocen unos a otros...

...que no construyen relaciones políticas, ni culturales...

...que no comercian, ni contratan con facilidad...

...que no intercambian ideas con intensidad.

En interior de nuestro país subsisten miles de redes tradicionales, pequeñas y aisladas, con vínculos fuertes en su interior pero pobres en nexos con otras redes, con el resto de la Nación y con el mundo.

Muchos mexicanos viven atrapados en comunidades aisladas que no pueden ofrecerles empleos bien remunerados, donde no tienen acceso a los servicios básicos, ni a la educación, ni a la salud.

En 2005, 16 millones y medio de mexicanos vivían en 122 mil comunidades de menos de 1,000 habitantes, cuando "el tamaño mínimo de población para aprovechar las economías de escala en la dotación de servicios básicos de educación y salud, así como de abastecimiento de agua potable y drenaje, es de alrededor de 1,500 habitantes."

Fuente: Enrique Davila, Santiago Levy y Georgina Kessel.

El escaso desarrollo de nuestras redes físicas es una de las causas de que nuestra economía no haya logrado abandonar la antesala del desarrollo.

Otros países que antaño fueron tan ricos como nosotros han podido crecer mucho más rápido porque contaban con una infraestructura más desarrollada.

Comparado con cinco países convergentes –cuando tenían un PIB per capita similar al nuestro–, México era el número 58 del mundo en cuanto a infraestructura, mientras que los otros cuatro ocupaban mejores posiciones: Polonia era el 36, la República Eslovaca el 33, Corea el 38, Hungría el 30 y Chile el 32.

Fuente: OCDE.

Desarrollar nuestra infraestructura es un problema de inversión, de inversión eficiente.



La inversión pública es clave para que la infraestructura crezca más...

- ...pero no permite avanzar muy rápido cuando el gobierno dispone de recursos fiscales escasos, y los asigna a proyectos de manera arbitraria e intermitente.

La participación privada es indispensable para que la inversión en infraestructura crezca mucho más...

- ... pero no desarrolla su potencial si los particulares no tienen la seguridad de que podrán recuperar sus inversiones hundidas y una utilidad razonable.
- El caso chino muestra el esfuerzo que debe hacerse para asegurar los frutos de un sistema mixto basado en inversiones privadas y públicas. El artículo 3 de la Ley de Energía de China establece sin ambigüedades el principio de que: "El que invierte en el sector tiene el derecho a beneficiarse de su inversión."

Mientras más inversión en infraestructura tengamos, más rápido avanzaremos, por eso es imprescindible crear las condiciones que permitan sumar y sostener en el largo plazo los esfuerzos públicos y privados.

Tan importante como desarrollar rápidamente la infraestructura es asegurar que la misma sea accesible, y que quienes la utilizan puedan sacarle el mayor provecho.

- Contar con una autopista es muy útil, pero no lo es tanto si la cuota para usarla es prohibitiva...
- Poder conectarse a Internet de banda ancha es magnífico, pero no lo es tanto si mi proveedor me prohíbe utilizar la conexión para ciertos tipos de servicios o pone barreras que me impiden acceder a servicios avanzados de otros proveedores...
- Contar con infraestructura no sirve de mucho si se permite a quienes la controlan (gobierno o particulares) abusar de su poder en perjuicio de los usuarios.



Nuestro problema de inversión en infraestructura no ha sido tanto un problema de dinero, como de regulación...

Varias veces en nuestro pasado nos hemos preocupado por invertir más en infraestructura de redes...

México ha tenido grandes momentos históricos de desarrollo redes: ferrocarriles en la época porfiriana, autopistas (1989-1994) en el sexenio salinista, y telecomunicaciones en las administraciones de Salinas y Zedillo (1989-2000).

...pero pocas veces nos hemos preocupado por la cuestión crucial de regular bien las inversiones.

Y sin una buena regulación, la inversión pública se desperdicia, la inversión privada no llega o se fuga, y los monopolios públicos y privados dejan de crecer y se concentran en exprimir a los usuarios de sus redes.

En el largo plazo lo que nos ha fallado ha sido la regulación.

Pero regular bien la participación pública y privada en los sectores de infraestructura es una tarea muy compleja...

...las redes –frecuentemente monopolios– son extremadamente difíciles de regular...

... especialmente para Estados poco sofisticados y débiles.

Ante la incapacidad de regular bien, algunos países optan por “tirar la toalla” y vuelven a los modelos de inversión exclusivamente pública como “segunda mejor opción”.

Pero esa opción “menos mala” implica regresar a niveles más reducidos de inversión y –ante la ausencia de competencia privada– mayor corrupción y politización en los proyectos de inversión pública.

Así se repite uno de los círculos viciosos del subdesarrollo económico.



México ha alcanzado un nivel de desarrollo institucional que le permite aspirar seriamente a superar de las opciones “de segunda” en las que todavía permanece atrapado gran parte del mundo en desarrollo.

- Ha mejorado la transparencia con la que opera el sector público.
- México aprobó su primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, 36 años después que Estados Unidos.
- Ha logrado construir algunas garantías para la seguridad de la inversión privada.
- El TLCAN protege ampliamente a inversionistas estadounidenses y canadienses en México contra los riesgos de expropiación. Aunque las garantías otorgadas a los nacionales son menores a las del TLCAN, México reformó su Ley de Expropiación, para garantizar –entre otras cosas– que en caso de expropiación se pague al afectado el valor comercial de un bien a más tardar en un año.

- En los últimos lustros ha sido capaz de construir instituciones en materia de competencia y para la regulación de algunas industrias.
- México estableció a su primer organismo regulador antimonopolios –la Comisión Federal de Competencia– a fines de 1992. El regulador sectorial de la energía –la Comisión Reguladora de Energía– en 1994, y el de las telecomunicaciones –la Comisión Federal de Telecomunicaciones– en 1996.



Pero en muchos aspectos clave, el país sigue sin “dar el salto” que permitiría que las inversiones públicas y privadas en infraestructura operen de manera eficiente y segura en el largo plazo.

El gobierno sigue construyendo carreteras e infraestructura, pero lo hace siguiendo mecanismos que hacen a la inversión pública poco eficiente.

La inversión federal directa en carreteras se sigue haciendo a través de un proceso politizado que no asigna recursos a los mejores proyectos, ni se asegura de que sean complementarios, ni garantiza la continuidad de la inversión más allá de un año, ni evalúa adecuadamente la inversión ya realizada. Fausto Hernández, El presupuesto público en infraestructura y su regulación.

La participación privada en carreteras se sigue contratando y concesionando sin aprender las lecciones regulatorias de las últimas décadas...

- ...buscando obtener el mayor ingreso posible por las privatizaciones sin preocuparse por el efecto posterior sobre los consumidores...
- ...olvidando hacer previsiones para controlar anticipadamente el riesgo fundamental y recurrente de la renegociación de las concesiones.

- En un análisis de más de 1,000 concesiones otorgadas para proyectos de infraestructura en América Latina entre 1985 y 2000 se encontró que más del 50% de las concesiones de electricidad fueron renegociadas, y más del 75% de las de agua.

Fuente: Luis Guash, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions*.

- En múltiples áreas de infraestructura –carreteras, puertos y aeropuertos–, sigue sin aparecer la figura del órgano regulador independiente. Lo que domina es la regulación débil y voluble de funcionarios con altos niveles de dependencia de superiores jerárquicos fuertemente politizados y/o capturados.

- En materia de puertos, aeropuertos y ferrocarriles, el país carece de órganos reguladores independientes.

Y en las áreas donde ha aparecido la figura del órgano regulador independiente, éste sigue sin madurar, todavía minado por problemas de debilidad y captura.

México sigue siendo un país fracturado.

Para comunicarnos mejor con el mundo y con nosotros mismos necesitamos invertir en redes.

Y la clave para tener más y mejor inversión –inversión que se sostenga en el largo plazo– es la regulación.

Nuestro reto es de madurez institucional.



Redes, comunicaciones e infraestructura para ganar en la globalización

César Hernández

Sobre el Autor

César Hernández es doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es investigador de CIDAC y coordinador de la Red Mexicana de Competencia y Regulación. Se ha desempeñado como consultor jurídico y Director General de Asesoría de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otras responsabilidades. Ha sido articulista de temas judiciales, políticos y económicos en Milenio Diario, El Economista, Reforma, El Universal. Es autor de los libros: "La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano" (CIDAC, 2007); Transición de la televisión analógica a la digital (2007), y La seguridad jurídica en México: Seis problemas y seis propuestas de solución" (2006), entre otros.

Acerca de CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución dedicada al pensamiento y al estudio de la realidad mexicana actual y sus problemas más apremiantes. Su objetivo es presentar ideas en el debate público, plantear opciones viables que promuevan el desarrollo del país, entendiendo el entorno mundial y las tendencias en las que el país está inserto. Es también objetivo primordial del CIDAC proveer análisis, información y propuestas concretas de política pública para la toma de decisiones.

www.cidac.org