



COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA  
MÉXICO



## **ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES A LA PARTICIPACIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO**

### **Evaluación de los beneficios potenciales en algunas industrias\***

#### **Resumen**

El presente reporte identifica áreas de oportunidad para que México mejore su política de Inversión Extranjera Directa (IED). Desde el inicio de la década de los noventas, México ha sido más exitoso que muchos otros países por cuanto hace al levantamiento de restricciones a la entrada de capital extranjero y obtención de IED. Por ejemplo, durante el 2001 la IED alcanzó el 4% del PIB. No obstante lo anterior, en los sectores de Telecomunicaciones, Televisión Abierta y Aviación Civil se han mantenido las restricciones en comparación con otros países. Este reporte examina el impacto de dichas restricciones; los beneficios que se obtendrían por su levantamiento, y a la luz de estos beneficios emite recomendaciones para modificar la política de IED aplicada a los sectores antes mencionados.

---

\* Elaborado por el Secretariado de la OCDE y la Comisión Federal de Competencia

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	5
1.1 Antecedentes y motivación del estudio.....	5
1.2 Conclusiones principales y recomendaciones.....	6
1.2.1 Impacto de la IED en el crecimiento económico de los países receptores .....	6
1.2.2 Efectos de la IED en la estructura de mercado y las condiciones de competencia.....	6
1.2.3 Conclusiones y recomendaciones de los estudios sobre telecomunicaciones, televisión abierta y transporte aéreo de pasajeros.....	8
2. EFECTOS DE LA IED EN PAÍSES RECEPTORES: UNA BREVE RESEÑA DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES .....	9
2.1 ¿Qué es la IED? ¿Se han hecho menos restrictivas las políticas de IED con el tiempo?.....	9
2.2 El vínculo entre flujos de IED y restricciones a la IED .....	11
2.3 El impacto de la IED en la economía del país anfitrión.....	12
2.3.1 Mecanismo de acumulación de capital.....	12
2.3.2 Derramas de productividad de las empresas extranjeras hacia las locales .....	13
2.4 ¿Cómo afecta la IED a la estructura del mercado y a las condiciones de competencia en los países receptores? .....	13
2.4.1 El impacto de la IED sobre la concentración del mercado.....	13
2.4.2 Deficiencias en la literatura sobre IED y concentración, y el impacto de la IED en las condiciones de competencia.....	15
2.5 Conclusiones .....	17
3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO: ESTADÍSTICAS BÁSICAS.....	18
3.1 Resumen estadístico de la IED en México.....	18
3.2 ¿Quién invierte en México? .....	20
3.3 ¿Cuáles sectores de la economía mexicana han recibido más IED? .....	20
4. PANORAMA DEL MARCO LEGAL APLICABLE A LA IED EN MÉXICO.....	22
4.1 La ley de inversión extranjera de 1993 .....	22
4.2 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) .....	24
5. ¿QUÉ TAN RESTRICTIVO ES EL MARCO NORMATIVO DE LA IED EN MÉXICO EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES?.....	28
5.1 ¿Cuál de las cuatro medidas incluidas en el Índice de IED es la más restrictiva de acuerdo con la normativa mexicana?.....	28
5.2 ¿Cuáles sectores son los más restringidos de acuerdo con la legislación de IED en México?.....	30
5.3 Índice de IED de México a través del tiempo .....	33
6. LA IED EN TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO.....	37
6.1 Antecedentes .....	37
6.2 Marco normativo de las telecomunicaciones .....	39
6.3 Mercados de telecomunicaciones: estructura y desempeño.....	40
6.3.1 Telefonía fija .....	40

6.3.2	Telefonía móvil .....	41
6.3.3	Banda ancha fija .....	43
6.3.4	Competencia de los operadores de televisión restringida.....	45
6.3.5	Resumen de la estructura y penetración de los mercados de telecomunicaciones.....	45
6.4	Efectos negativos de las restricciones a la IED.....	47
6.4.1	Desempeño competitivo de los mercados.....	47
6.4.2	Evidencia de márgenes financieros .....	49
6.4.3	Flujos de IED en relación a otros países.....	50
6.4.4	Efectos sobre el costo de capital e inversión .....	51
6.4.5	Obstáculos a la integración y convergencia de redes fijas y móviles.....	51
6.4.6	El papel de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras .....	54
6.5	Potenciales beneficios de la apertura a la IED .....	55
6.5.1	Potenciales efectos generales.....	55
6.5.2	La presencia de empresas extranjeras.....	55
6.5.3	La eficiente integración de redes.....	58
6.6	Conclusiones .....	59
7.	RESTRICCIONES A LA IED EN TV ABIERTA .....	59
7.1	Introducción .....	59
7.2	Antecedentes y regulación de la TVA .....	60
7.2.1	Antecedentes.....	60
7.2.2	Límites a la IED.....	61
7.2.3	Regulación de concesiones y permisos .....	61
7.3	Estructura y organización.....	62
7.3.1	Producción, programación y transmisión .....	62
7.3.2	Mercado de publicidad .....	62
7.3.3	Competencia por audiencia .....	62
7.3.4	Márgenes de ganancia .....	63
7.3.5	Plataformas para la TV de paga.....	64
7.3.6	Mercados relacionados .....	66
7.4	Comportamiento de los concesionarios establecidos.....	66
7.5	Posibles efectos de la licitación de cadenas de TV abierta .....	68
7.5.1	La licitación de espectro y licencias .....	68
7.5.2	Potenciales beneficios de la licitación .....	68
7.5.3	La prohibición a la IED puede ser una limitante .....	70
7.5.3.1	Aumento de costos de capital .....	70
7.5.3.2	Aumento de costos de transacción.....	71
7.6	Estimación del costo .....	71
7.7	Conclusiones .....	74
8.	LA LIBERALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN MÉXICO.....	74
8.1	Antecedentes y marco regulatorio del mercado de aviación civil en México.....	74
8.1.1	Antecedentes del sector .....	74
8.1.2	Disposiciones regulatorias del mercado de transporte aéreo de pasajeros en México.....	76
8.1.2.1	Requerimientos de nacionalidad.....	76
8.1.2.2	Límites a la inversión extranjera directa (IED) .....	76
8.1.2.3	Prohibición de servicios de cabotaje.....	76
8.1.2.4	Autorización previa de rutas nacionales e internacionales .....	76

8.1.2.5	Fijación de tarifas domésticas e internacionales.....	77
8.1.2.6	Asignación de horarios de aterrizaje y despegue.....	77
8.1.3	Actuaciones de la CFC .....	78
8.2	El mercado aéreo mexicano .....	79
8.2.1	Dimensión y estructura.....	79
8.2.2	Tarifas.....	81
8.2.3	Barreras a la entrada y permanencia en el mercado de empresas ineficientes .....	81
8.2.4	Comparativo con Brasil y Chile .....	82
8.3	Liberalización del mercado aéreo a nivel internacional: Ejemplos y efectos .....	84
8.3.1	Introducción.....	84
8.3.2	Algunos ejemplos de liberalización.....	85
8.3.2.1	Unión Europea.....	85
8.3.2.2	El Reino Unido .....	86
8.3.2.3	Malasia y Tailandia .....	87
8.3.2.4	Australia y Nueva Zelanda .....	88
8.3.2.5	India .....	88
8.3.2.6	Chile .....	88
8.3.2.7	Brasil.....	89
8.3.2.8	Estados Unidos de América.....	89
8.3.3	Efectos de las políticas de liberalización y apertura de mercados.....	89
8.4	Resultados y Recomendaciones .....	91
8.4.1	Principales resultados del estudio.....	91
8.4.1.1	Comportamiento del tráfico aéreo internacional y políticas de liberalización .....	91
8.4.1.2	El caso de México en comparación con Chile y Brasil .....	91
8.4.1.3	Mayor competencia en el mercado internacional y mayor crecimiento de tráfico .....	92
8.4.1.4	Fricción regulatoria que afecta las inversiones de entrantes potenciales.....	92
8.4.2	Recomendaciones .....	93
BIBLIOGRAFÍA .....		94
<b>ANEXOS</b>		
ANEXO 1. ÍNDICE DE IED DE LA OCDE POR PAÍS Y SECTOR.....		102
ANEXO 2: BREVE RESEÑA DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL IMPACTO DE LA IED EN LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS .....		104
ANEXO 3: RESTRICCIONES A LA IED EN EL MERCADO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN PAÍSES SELECTOS.....		112

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Antecedentes y motivación del estudio

México recibe una cantidad importante de inversión extranjera directa (IED). Un comparativo entre 1990 y 2010 muestra que México recibió casi la misma cantidad de IED, como proporción de su Producto Interno Bruto (PIB), que los países denominados BRICS (Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica) en conjunto. En particular, los flujos de IED hacia México alcanzaron un máximo histórico de 4 por ciento del PIB en 2001 (aunque desde entonces esta cifra ha venido decreciendo).

La gran mayoría de los flujos de IED provinieron, casi en la misma proporción, de los Estados Unidos y la Unión Europea, y cerca de la mitad fueron destinados al sector manufacturero, en especial, a la manufactura de equipo de transporte (por ejemplo, autopartes, productos alimenticios, químicos, computadoras y productos electrónicos).

Esto no es sorprendente ya que, i) la mayoría de las barreras a la inversión en el sector manufacturero de México se eliminaron progresivamente con la firma, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá, y, ii) México es una plataforma creciente para exportar productos terminados hacia Estados Unidos y otras partes del mundo.

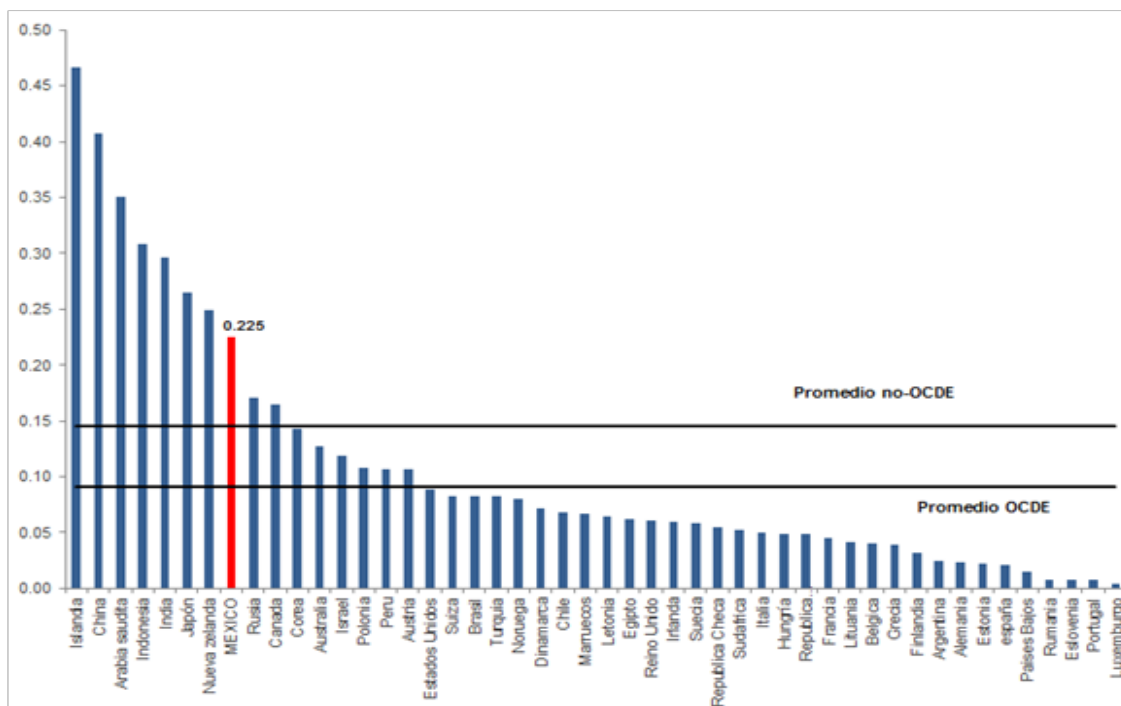
No obstante la significativa captación de IED mencionada y las reformas al marco legal relevante introducidas en 1993 por una nueva Ley de Inversión Extranjera, México todavía restringe severamente estas inversiones en sectores importantes como telecomunicaciones, televisión y aviación. En estos sectores, México podría estar desaprovechando la oportunidad de beneficiarse de la cantidad de capital físico proveniente del extranjero, y de un rango de externalidades positivas típicamente asociadas con la IED.

De acuerdo con información recabada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (ver Figura 1), la legislación actual sobre IED en México es más restrictiva que la legislación de otros países miembros y no miembros de la OCDE.

En este contexto, este reporte tiene por objeto evaluar los beneficios potenciales que México podría obtener si se eliminan las restricciones a la IED. Primero, el reporte explica algunos de los efectos generales de la IED en países receptores (Capítulo 2), enseguida, presenta algunas estadísticas de IED en México (Capítulo 3) e ilustra el panorama del marco legal vigente para el país (Capítulo 4). Posteriormente, se compara el carácter restrictivo del marco legislativo de la IED en México con el de países miembros y no miembros de la OCDE (Capítulo 5).

Los siguientes tres capítulos analizan en detalle los efectos potenciales de la liberalización de la IED en la industria de telecomunicaciones (Capítulo 6), en la televisión abierta (Capítulo 7), y en la de aviación (Capítulo 8), tomando en consideración la experiencia internacional relevante. Se eligieron estas tres industrias por dos razones. Primero, la legislación sobre IED en México, al igual que en otros países, es más restrictiva en estos sectores que en el resto; segundo, cualquier beneficio derivado de la liberalización de la IED probablemente se transmitirá a otros sectores y, por lo tanto, tendrá un impacto positivo en la economía nacional.

Figura 1: Índice de Restricción Regulatoria de la OCDE, actualización de 2010



Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total al a IED y 0 indica ningún impedimento.

## 1.2 Conclusiones principales y recomendaciones

### 1.2.1 Impacto de la IED en el crecimiento económico de los países receptores

En general, la IED puede impulsar el crecimiento económico del país receptor ya que incrementa la cantidad de capital físico acumulado (stock de capital). Además, dado que las empresas de propiedad extranjera habitualmente exhiben una mayor productividad que las locales, es de esperarse que los beneficios de la IED, a saber, la derrama tecnológica y de conocimiento (*spillovers*), se realicen a través de diversos canales, tales como la capacitación y movilidad de los trabajadores, la imitación por parte de empresas locales y la vinculación entre empresas locales y extranjeras.

Sin embargo, estas contribuciones positivas al crecimiento del país receptor (también denominado anfitrión) de la IED no ocurren automáticamente. Como se resalta en la literatura económica sobre el tema, la IED no siempre impulsa por sí sola el crecimiento económico. Por el contrario, para que la IED impacte positivamente al crecimiento y ocurran las derramas tecnológica y de conocimiento, debe existir, entre otras condiciones, una frecuente interacción entre empresas extranjeras y locales (al ser parte de la misma cadena de suministro en niveles diferentes), así como un nivel de educación suficiente de los trabajadores en el país receptor de la IED.

### 1.2.2 Efectos de la IED en la estructura de mercado y las condiciones de competencia

Un efecto adicional de la IED es que, a nivel microeconómico, puede modificar la estructura de mercado de la industria receptora de la IED en el país anfitrión de la misma y, además, mejorar las condiciones de competencia, lo que se refleja en menores precios y mayor variedad de productos, productividad y grado de innovación.

Si la IED se lleva a cabo en proyectos nuevos, como nuevas plantas de producción, esta reducirá la concentración al incrementar el número de proveedores en el mercado. Por otra parte, si una empresa extranjera entra por medio de una concentración o adquisición, no habrá un cambio en la estructura de mercado, sino solo un cambio de propietarios.

Con el tiempo, la IED puede o no incrementar la concentración del mercado. Si las empresas extranjeras cuentan con ventajas específicas (en conocimientos, tecnología, organización, habilidades administrativas o de comercialización) que las hacen más eficientes que los rivales locales, en el largo plazo, estos últimos pueden salir del mercado. Las empresas extranjeras, principalmente aquellas con posición dominante, también pueden expulsar a empresas locales al incurrir en conductas predatorias que se pueden evitar si la autoridad de competencia local es efectiva y vigilante.

A través de la IED, la entrada de empresas extranjeras puede incentivar a que empresas locales reestructuren su organización, modifiquen su oferta de productos, y en general, incrementen su productividad. Si los esfuerzos de las empresas locales son exitosos y logran competir efectivamente con las empresas extranjeras, la concentración del mercado será menor que en la ausencia de IED y los consumidores se beneficiarán, por ejemplo, a través de precios bajos y mayor variedad de productos.

En el caso de los países *desarrollados*, la mayoría de los estudios empíricos muestran que la IED reduce la concentración en los mercados de países receptores. Por su parte, la literatura empírica para el caso de países *en vías de desarrollo* provee una respuesta menos concluyente y es ciertamente posible encontrar ejemplos de resultados en ambos sentidos.

La literatura económica que analiza el impacto de la IED sobre la competencia, aunque menos extensa, ofrece ejemplos de cómo dichas inversiones pueden tener un impacto positivo en este ámbito. Al igual que la contribución de la IED al crecimiento económico, un rango de factores locales puede determinar si la IED mejora la competencia y, por lo tanto, el bienestar de los consumidores. Entre ellos, la capacidad de la autoridad de competencia local para dar seguimiento a conductas anticompetitivas de empresas ya establecidas ("*incumbentes*") o nuevos entrantes extranjeros, así como factores específicos a la industria que recibe la inversión.

Existen otros beneficios para la competencia en el país que, en sus esfuerzos por atraer IED, elimine las restricciones de entrada a este tipo de inversión. Por ejemplo, el capital extranjero adicional y la integración más profunda con mercados de capital internacionales pueden contribuir a la reducción del costo de capital para empresas locales pequeñas y para entrantes potenciales, permitiéndoles financiar oportunidades de inversión adicionales y también competir en mejores términos con los *incumbentes*. Al respecto, es importante hacer notar que los flujos de IED son una fuente más estable de financiamiento que, por ejemplo, las inversiones de cartera. También, la apertura al capital extranjero flexibiliza las decisiones de inversión de una empresa extranjera. En un caso extremo, la empresa extranjera podría adquirir presencia local a través de una concentración en lugar de recurrir a acuerdos de asociación complejos con socios locales, como las alianzas o los *joint-ventures*.

Por último, la amenaza de adquisición, posiblemente hostil, y aún una participación en capital pequeña, pero significativa, por parte de los inversionistas extranjeros, puede resultar apropiada para mejorar el gobierno corporativo y la rendición de cuentas de las empresas locales una vez que las restricciones a la IED se eliminen. En otras palabras, el capital extranjero puede disciplinar efectivamente la administración de las empresas ya establecidas.

### ***1.2.3 Conclusiones y recomendaciones de los estudios sobre telecomunicaciones, televisión abierta y transporte aéreo de pasajeros.***

El estudio sobre telecomunicaciones revisa en qué medida el actual marco normativo sobre inversión extranjera restringe el acceso e incrementa el costo del capital para los operadores de redes fijas y móviles; así mismo, muestra cómo este marco limita la integración de las operaciones entre esas redes y se constituye en una barrera a la entrada que podría estar sosteniendo los altos niveles de concentración y bajos niveles de competencia observados. El estudio argumenta que la eliminación de los límites a la IED tendría efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores, mientras los efectos negativos potenciales son inexistentes o generalmente especulativos. Las restricciones a la IED no tienen justificación clara en términos de eficiencia económica. Más aún, en la mayoría de los casos los objetivos generalmente esgrimidos para establecer límites a la IED podrían ser alcanzados más eficientemente usando otras herramientas de política pública. Por ello, México debería eliminar las restricciones a la inversión extranjera impuestas a los operadores de redes fijas. Más aun, se lograría un mayor incremento de la eficiencia si además se adoptaran mejoras complementarias a la regulación del sector como las propuestas en el documento OECD (2012).

Por su parte, el estudio sobre TV abierta (TVA) analiza en qué medida la regulación en materia de IED limita los beneficios de la próxima licitación de frecuencias para dos canales nacionales de TVA. Dicha licitación se realizará probablemente durante el 2013 o 2014. Los beneficios involucrados de una exitosa licitación incluyen no solamente los beneficios económicos, sino también otros como la promoción de una mayor pluralidad en temas sociales o políticos, y la eventual generación de contenidos culturalmente y regionalmente diversos. El mercado actual de TVA está altamente concentrado y no parece existir mucha competencia entre los dos operadores actuales, lo que les permite obtener ganancias elevadas a comparación de televisoras en otros países. La regulación actual de IED impide la entrada de potenciales competidores extranjeros. Estos empresarios tienen ventajas naturales en base a su experiencia y presencia de muchos años en otros países. Su exclusión llevará a una menor agresividad en el mercado de TVA y probablemente también en el mercado de control corporativo de las empresas.

En cuanto al transporte aéreo de pasajeros, el estudio del capítulo 8 señala que en la mayor parte de los países que han reformado sus mercados aéreos ha ocurrido también la liberalización de la IED, como parte del conjunto de medidas para elevar la eficiencia del sector. Por ello, en el caso de México, el estudio recomienda elevar el margen de inversión extranjera directa de 25 por ciento a 49 por ciento o aun más, para impulsar el crecimiento de los operadores existentes y la entrada de más y mejores operadores. Adicionalmente, el estudio recomienda eliminar la discrecionalidad que le otorga la Ley de Aviación Civil a la SCT para otorgar concesiones y autorizar nuevas rutas, de forma que exista flexibilidad de entrar y salir en cada mercado. Se sugiere establecer un esquema de asignación de horarios de despegue y aterrizaje compatibles con principios que propicien la mayor competencia posible, con especial énfasis en el aeropuerto de la Ciudad de México, y otros que presenten saturación. En paralelo a lo anterior se recomienda establecer condiciones equitativas para incentivar la inversión y la oportuna restructuración y recapitalización de operadores con problemas financieros, eliminando políticas públicas de asignación de subsidios o créditos que han permitido la permanencia de competidores ineficientes.



## **2. EFECTOS DE LA IED EN PAÍSES RECEPTORES: UNA BREVE RESEÑA DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES**

### **2.1 ¿Qué es la IED? ¿Se han hecho menos restrictivas las políticas de IED con el tiempo?**

La OCDE define la Inversión Extranjera Directa (IED) como “una categoría de inversión que refleja el objetivo de establecer un interés duradero por parte de una empresa residente en una economía (inversionista directo) en una empresa (inversión directa en una empresa) que es residente en una economía distinta a aquella del inversionista directo”.<sup>1</sup> La OCDE menciona que el interés duradero implica la existencia de una relación de largo plazo entre el inversionista directo y la inversión directa en la empresa, así como un importante grado de influencia en la administración de la empresa. La posesión por parte de un inversionista extranjero, de forma directa o indirecta, del 10 por ciento o más del poder de voto de una empresa residente en una economía es evidencia de tal relación.

La IED es un elemento importante de la integración económica entre países, ya que a través de ella se crean nexos estables y duraderos entre las economías y, además, facilita la transferencia de tecnología y habilidades. La IED puede ser una fuente de capital más estable que las inversiones de cartera. Como resultado, no es sorprendente que la IED haya experimentado un crecimiento considerable en años recientes. Las estadísticas indican que en el agregado de los países miembros de la OCDE, la cantidad acumulada de IED recibida se ha incrementado de \$ 1.46 billones<sup>2</sup> de dólares (de los EUA) en 1990 a \$ 12.89 billones en 2010 de dólares, lo que representa un incremento de casi nueve veces.

Este aumento significativo en la IED está influido tanto por la globalización como por la adopción de políticas más liberales hacia la inversión extranjera. Muestra de ello es la liberalización total de los flujos de capital dentro de la Unión Europea a principios de 1990. Asimismo, la inversión ha ocupado un lugar destacado en los tratados internacionales, tales como el TLCAN (ver sección 4.2), y en diversas disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La OCDE ha elaborado el Índice de Restricción Regulatoria a la IED, en lo sucesivo Índice de IED, para medir las restricciones legales a la IED (ver el Cuadro 1). La última actualización del índice en 2010 comprende 49 países, incluidos los países miembros de la OCDE y el G-20, y 22 sectores de actividad económica.

---

<sup>1</sup> Ver el “Glosario de términos y definiciones de inversión extranjera directa de la OCDE”, disponible en: [http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en\\_2649\\_34529562\\_33742497\\_1\\_1\\_1\\_34529562,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34529562_33742497_1_1_1_34529562,00.html).

La siguiente aclaración es también digna de mención: “Algunos investigadores pueden argumentar que una propiedad de tan poco, como el 10 por ciento del poder de voto, puede no llevar al ejercicio de influencia significativa alguna, mientras que un inversionista puede poseer menos del 10 por ciento pero tener una voz efectiva en la administración de la empresa. No obstante, la metodología recomendada no confiere ningún calificativo al umbral del 10 por ciento y recomienda su estricta aplicación para asegurar la consistencia estadística entre países”.

<sup>2</sup> 1.46 x 10<sup>12</sup>.

### **Cuadro 1: El Índice de Restricción Regulatoria de la OCDE**

El Índice de IED de la OCDE, desarrollado originalmente en 1997 y actualizado recientemente en 2010, evalúa las siguientes cuatro medidas restrictivas:

1. Límites a la participación de capital extranjero;
2. Inspección y requerimientos previos de aprobación;
3. Restricciones a personal extranjero clave y directores;
4. Otras restricciones al funcionamiento de empresas extranjeras (restricciones sobre el establecimiento de sucursales y cláusulas de reciprocidad).

A cada medida se le asigna un valor que va de 0 (no existen impedimentos regulatorios a la inversión extranjera directa) a 1 (la inversión extranjera está restringida por completo). Por ejemplo, las puntuaciones de 1, 0.25 y 0.125 se asignan cuando la adquisición de acciones por parte de empresas extranjeras no se permite en absoluto, cuando está permitida sólo hasta el 50 por ciento, y cuando está permitida para más de 50 pero menos del 100 por ciento (es decir, se requiere participación minoritaria interna), respectivamente.

El índice actualizado en 2010 cubre 22 sectores de actividad económica. La puntuación de cada sector se obtiene sumando las puntuaciones de las cuatro medidas y tiene un máximo de 1. Casos específicos requieren de un ajuste, por ejemplo, la puntuación se reduce cuando la restricción aplica a solo una parte de un sector en particular o es aplicable en ciertas regiones del país. Finalmente, el promedio simple de las puntuaciones de todos los sectores arroja la puntuación total para el país que, por lo tanto, oscila entre 0 y 1.<sup>3</sup>

Como se ha señalado, el Índice de IED mide el grado en que las regulaciones sobre la IED de un determinado país discriminan, o simplemente representan una carga, a los inversionistas no residentes y extranjeros. El índice, sin embargo, no es una medida completa del ambiente de inversión de un país. En particular, no refleja el grado de restricción general del régimen regulatorio vigente. Tampoco considera otros factores que pueden limitar la IED, por ejemplo, la propiedad estatal o la conducta de empresas ya establecidas en sectores importantes.

La capacidad del país para atraer IED también puede verse afectada por otros factores, tales como el tamaño de su mercado, el grado de integración con países vecinos o la geografía. No obstante, las regulaciones de inversión extranjera son de importancia crítica para determinar la capacidad de un país para atraerla y, a diferencia de la geografía, pueden ser cambiadas por los gobiernos. El Índice de IED, en combinación con otros indicadores del ambiente de inversión, puede ayudar a explicar el desempeño relativo del país al atraer inversión extranjera.

¿Qué nos dice el índice acerca de la liberalización de IED? Primero, entre 1997 y 2010, casi todos los países incluidos en la muestra se movieron hacia un ambiente regulatorio más abierto, es decir, con menos restricciones para los inversionistas extranjeros. El índice también sugiere que los países no miembros de la OCDE están convergiendo a niveles de restricción parecidos a los de los países que sí pertenecen a dicha

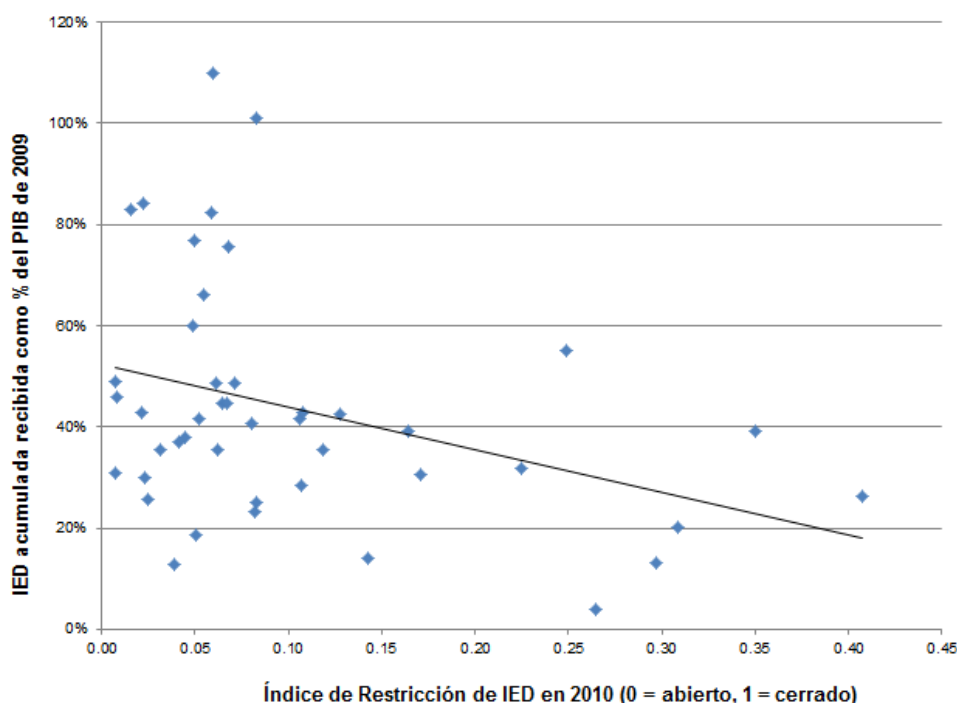
<sup>3</sup> Ver [www.oecd.org/investment/index](http://www.oecd.org/investment/index). Para una descripción completa de la metodología utilizada para calcular el índice de IED de la OCDE en 2010, ver: Kalinova, Palerm y Thomsen (2010), "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update", OECD Working Papers on International Investment, 2010/03, OECD Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en>.

organización, y cuyos niveles de restricción son más bajos. Segundo, en relación con los distintos sectores de actividad económica, la mayoría de las restricciones aplican a industrias no-manufactureras y, dentro de esta amplia categoría, la electricidad, el transporte y las telecomunicaciones son, en general, los sectores más restringidos.

## 2.2 El vínculo entre flujos de IED y restricciones a la IED

Intuitivamente, no es sorprendente que la presencia de restricciones a la IED limite la cantidad de estos flujos que recibe un país. De hecho, como la Figura 2 muestra, existe una correlación negativa entre el Índice de IED de la OCDE y la cantidad de IED que un país acumula con el tiempo. Si bien esto no implica necesariamente que las restricciones *causen* menores flujos de IED, la relación sugiere que economías más abiertas acumulan mayores cantidades de IED en relación a su PIB.

**Figura 2: Relación entre el Índice de Restricción Regulatoria de IED de la OCDE y el monto acumulado de IED recibida (como porcentaje del PIB)**



Fuente: OCDE.

Al respecto, un estudio de la OCDE<sup>4</sup> muestra que la eliminación de obstáculos al comercio y a la IED en los países que integran dicha organización podría aumentar significativamente el monto acumulado de IED recibida. En el caso de los países relativamente más restrictivos, los montos acumulados aumentarían entre el 40 y 80 por ciento. La misma conclusión parece sostenerse para países en desarrollo.

En este sentido, hay evidencia de que las políticas de liberalización de inversiones que México adoptó antes del TLCAN<sup>5</sup> y luego de su entrada al mismo en 1994, llevaron a un aumento de cerca del 40 por

<sup>4</sup> Nicoletti et al. (2003). Referencias detalladas y comentarios para todos los temas estudiados en esta sección y las siguientes se proporcionan en el Anexo 2.

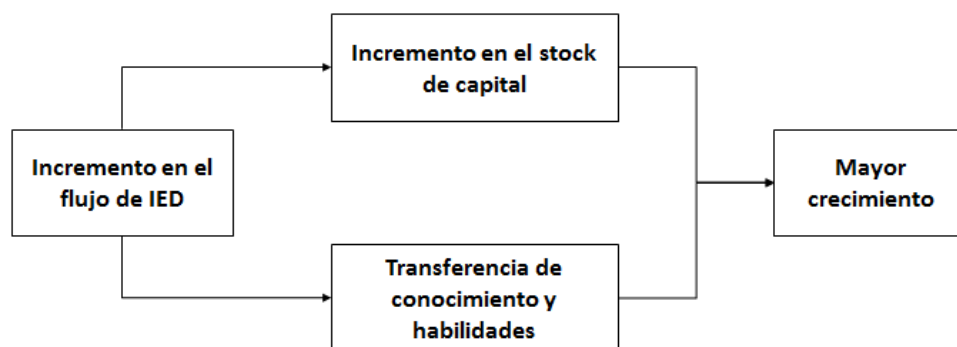
<sup>5</sup> Como se explica en la sección 4.2 con más detalle, el TLCAN incluyó disposiciones para liberalizar tanto el comercio como la inversión.

ciento en las entradas netas de IED anual durante la década de 1990, resultado especialmente de las mayores inversiones provenientes de Estados Unidos y Canadá.

### 2.3 El impacto de la IED en la economía del país anfitrión

La IED puede impactar positivamente la economía del país receptor a través de un canal *directo* y otro *indirecto*. Estos canales se muestran en la Figura 3 y se discuten más adelante a detalle.

Figura 3: Efectos principales de la entrada de IED en la economía del país receptor



#### 2.3.1 Mecanismo de acumulación de capital

El canal *directo* funciona de la siguiente manera: si la IED no desplaza la inversión local, entonces el monto de capital físico en la economía receptora aumenta y contribuye positivamente al crecimiento económico.<sup>6</sup>

La literatura económica, sin embargo, sugiere que no existe un vínculo *automático* entre la IED y el crecimiento, es decir, la inversión extranjera directa por sí sola no es suficiente para impulsar el crecimiento. En su lugar, para que la IED tenga un impacto positivo, se necesitan de otras condiciones. En la literatura se destaca que la IED es más efectiva cuando el país anfitrión dispone de una cantidad mínima de capital humano (representado por los niveles de educación), es decir, cuando el país tiene suficiente "capacidad de absorción".

Otro aspecto a considerar es que la IED está asociada con tasas más altas de crecimiento en países que promueven las exportaciones que en países con políticas comerciales de sustitución de importaciones. Mejores sistemas financieros, también, permiten a los países aprovechar la IED eficientemente y obtener ganancias significativas.

En el caso de México, la evidencia sugiere que la IED, en particular la que tiene un origen distinto de Estado Unidos y se ubica en plantas no maquiladoras, contribuye de forma positiva al crecimiento económico; se ha encontrado que un incremento de 10 por ciento en la IED se traduce en un nivel de la productividad total de los factores 0.5 por ciento mayor.

<sup>6</sup> Adicionalmente, los flujos de IED son vistos como una fuente de financiamiento más estable comparada con, por ejemplo, los flujos de corto plazo de inversiones de cartera.

### **2.3.2 Derramas de productividad de las empresas extranjeras hacia las locales**

Existe evidencia abundante de que empresas extranjeras tienen mayor productividad que las locales, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.<sup>7</sup> Además del mecanismo de acumulación de capital descrito en la sección anterior, la IED puede tener un impacto en el crecimiento a través de un canal *indirecto* que opera a nivel microeconómico, en específico, a través de la derrama tecnológica y de la transferencia de conocimientos de las empresas extranjeras a las locales.

Por ejemplo, la capacitación y la movilidad de los empleados, la introducción de mejores prácticas administrativas y procesos de producción más eficientes por parte de las empresas extranjeras, la imitación por parte de las empresas nacionales y la creación de vínculos entre empresas extranjeras y nacionales, son mecanismos comunes a través de los cuales estas transferencias pueden llevarse a cabo.

Sin embargo, como muestran las conclusiones de la sub-sección anterior, las derramas derivadas de la IED no ocurren de forma automática. Si bien la transferencia de tecnología y conocimientos existen y pueden ser importantes, su efecto en la economía anfitriona depende de una variedad de características específicas del país mismo y de la industria receptora. En cuanto a las características de la industria receptora, resultan importantes el nivel de interacción y competencia entre empresas extranjeras y locales, así como la brecha tecnológica entre éstas. En particular, es más fácil que existan derramas cuando: i) las empresas extranjeras se involucran con las locales frecuentemente, por ejemplo, al ser parte de la misma cadena de suministro a diferentes niveles; y, ii) las empresas locales tienen una brecha tecnológica moderada en comparación con las empresas extranjeras, de manera que las primeras son capaces de absorber los conocimientos y habilidades de estas últimas.

Una cantidad adecuada de capital humano ayuda a que empresas nacionales se beneficien de la entrada de capital extranjero. Sin embargo, los beneficios podrían ser menores o inexistentes en industrias "enclave", es decir, aquellas con grandes brechas tecnológicas y donde existe una alta participación accionaria de extranjeros.

Por último, también es necesario que las empresas locales puedan competir de manera efectiva con rivales extranjeros sin tener que reducir su producción o enfrentar conductas predatorias. Sería deseable que la entrada no cause pérdidas de eficiencia a las empresas locales por menores economías de escala, para evitar que se vean obligadas a distribuir sus costos fijos de producción en un mercado más pequeño.

## **2.4 ¿Cómo afecta la IED a la estructura del mercado y a las condiciones de competencia en los países receptores?**

### **2.4.1 El impacto de la IED sobre la concentración del mercado**

La entrada de extranjeros por medio de IED puede afectar la competencia en el mercado de maneras distintas. En principio, la eliminación de restricciones a la entrada de potenciales competidores extranjeros, puede, por sí sola, hacer más contestables los mercados. La eliminación de barreras a la IED hace posible que rivales extranjeros puedan competir con los establecidos locales, lo que traería una medida de disciplina competitiva a los mercados receptores. Sin embargo, otras restricciones regulatorias o barreras a la entrada preexistentes, así como condiciones del país receptor podrían anular parcial o totalmente los

---

<sup>7</sup> Parte de esta diferencia puede atribuirse al hecho de que las plantas de propiedad extranjera tienen una mayor intensidad de capital y una mayor escala de producción. También existe extensa evidencia que muestra que las empresas de propiedad extranjera pagan mejores salarios que las empresas de propiedad nacional.

beneficios potenciales de una liberalización de la IED. La IED podría ser efectiva para el crecimiento y la eficiencia solo cuando otras condiciones también están presentes.

Cuando se produce la entrada, es útil distinguir entre los efectos a la entrada y los posteriores a la entrada (post-entrada).<sup>8</sup> Los efectos a la entrada dependen de si la IED se emplea para desarrollar un proyecto nuevo, como construir nuevas plantas de producción, o si la inversión se da a través de una concentración o adquisición. En el caso de un proyecto nuevo, la IED incrementa el número de proveedores en el mercado y, por lo tanto, incrementa la competencia. Por otra parte, no hay tal efecto si la IED se da mediante una concentración o adquisición, ya que el número de oferentes en el mercado se mantiene igual.

Los efectos post-entrada de la IED sobre la estructura y concentración del mercado dependen de varios factores, entre los que destacan:

- El número y tamaño de las empresas extranjeras en comparación con las empresas nacionales y otros competidores en los mercados del país receptor;
- La forma como reaccionan las empresas nacionales a la entrada de empresas extranjeras y el desempeño de ambas en los hechos, es decir, si incrementan sus operaciones y rivalidad, o si algunas deciden salir del mercado; y
- La capacidad de la autoridad local de competencia para vigilar el comportamiento anticompetitivo, particularmente cuando algunas empresas gozan de una posición dominante y existen barreras que dificultan la entrada al mercado de los competidores potenciales.

En el caso de los países *desarrollados*, la mayoría de los estudios empíricos muestran una correlación negativa entre IED y concentración del mercado, lo que posiblemente indica que las empresas extranjeras fomentan la competencia en los países anfitriones. En contraste, en el caso de los países *en vías de desarrollo*, la literatura empírica no es concluyente al analizar si la inversión extranjera directa reduce la concentración del mercado o no, y es posible encontrar varios ejemplos de uno u otro resultado.

En general, estos estudios no explican cuál es el mecanismo detrás de un aumento en la concentración, si hay evidencia de tal conclusión, y si diferentes formas de IED importan. Dos explicaciones se han propuesto para analizar por qué la inversión extranjera puede aumentar la concentración, especialmente en los países en desarrollo.

La primera explicación es que las empresas extranjeras tienen ventajas específicas en conocimiento, tecnología, organización, habilidades administrativas y de comercialización. De ser cierto, tales ventajas las harían más eficientes que sus rivales locales, lo que implicaría que estos últimos fuesen expulsadas del mercado en el largo plazo. La segunda explicación propuesta es que las empresas extranjeras pueden sacar a las empresas locales del mercado al incurrir en conductas predatorias o al obtener concesiones especiales del gobierno.<sup>9</sup>

En contraste, y como se ha señalado anteriormente, la entrada de empresas de propiedad extranjera a través de la IED también puede llevar a un aumento de la competencia en la economía anfitriona. La competencia de empresas extranjeras, alienta a las empresas nacionales a reestructurar su organización, a modificar su oferta de productos y, en general, a aumentar su productividad. Cuando las empresas

---

<sup>8</sup> Ver UNCTAD (1997, capítulo V).

<sup>9</sup> Por ejemplo, en forma de producción especial (o exclusiva) y de derechos de ventas o altos aranceles de importación, que limiten de forma efectiva (o excluyan por completo) la competencia..

nacionales compiten efectivamente con las empresas extranjeras, los consumidores en la economía receptora pueden beneficiarse de la mayor competencia a través de precios más bajos y mayor variedad de productos.

#### **2.4.2 Deficiencias en la literatura sobre IED y concentración, y el impacto de la IED en las condiciones de competencia**

La literatura que analiza la relación entre IED y concentración del mercado en ocasiones ignora que, si bien la IED puede aumentar la concentración, lo contrario también puede ocurrir: es decir, que los mercados concentrados atraigan IED. Esto se debe a que las empresas extranjeras pueden entrar en sectores concentrados, ya que estos sectores se caracterizan, a menudo, por tener altos beneficios. Si se ignora la "simultaneidad" de las variables, se puede llegar a conclusiones equivocadas.

Existe otro aspecto a tomar en cuenta en este tipo de estudios. Si bien es importante analizar el impacto de la IED en los niveles de concentración del mercado, es más importante estudiar el impacto de la IED en las condiciones de competencia, evaluando por ejemplo, cómo la IED afecta a los precios, la variedad de productos, la productividad y al grado de innovación. Lall (1979, pág 328 - 329) explica este punto de la siguiente manera:

"Puede señalarse que el efecto sobre los niveles de concentración como tal, no nos dice nada acerca de la conveniencia de la entrada de una corporación multinacional (MNC por sus siglas en inglés): un aumento en los niveles de concentración por sí mismo no tiene implicaciones normativas en el contexto de industrialización dinámica. Mientras la eficiencia de las operaciones industriales se eleve, nueva tecnología sea utilizada, mejores productos se ofrezcan y se generen presiones competitivas, el aumento de la concentración puede ser el complemento necesario de un cambio beneficioso. Sin embargo, en la medida que las empresas multinacionales alcancen posiciones dominantes a través de una conducta anticompetitiva predatoria o mediante la obtención de favores oficiales especiales, puede ser considerada como indeseable."

A pesar de ser menos extensa comparativamente, la literatura sobre el impacto de la IED en las condiciones de competencia contiene ideas interesantes. Por ejemplo, en el caso de Canadá parece que la propiedad extranjera no tiene un efecto significativo en los márgenes precio-costo, los cuales son una medida de rentabilidad de una empresa y de su capacidad de imponer precios más altos que en un entorno de mucho más competido.

Asimismo, un estudio del sector manufacturero de Corea, para el periodo de 1991 a 1997, antes del estallido de la crisis monetaria y financiera que afectó a Corea y otros países asiáticos, muestra que si bien el impacto directo de la IED sobre los márgenes precio-costo no es estadísticamente significativo, la IED puede contribuir a aumentar los márgenes precio-costo de manera *indirecta*, es decir la IED incrementa los niveles de concentración y estos, a su vez, se traducen en mayores márgenes precio-costo.

Otros estudios encuentran que en un pequeño número de casos de empresas extranjeras que adquirieron activos en Corea después de la crisis, la IED parece haberlas colocado como empresas dominantes. El siguiente cuadro presenta tres casos de adquisiciones de empresas en Corea; en dos de ellos la autoridad de competencia de aquel país impuso remedios para evitar efectos anticompetitivos derivados de dichas transacciones.

## **Cuadro 2: Tres estudios de caso sobre empresas extranjeras que adquirieron activos en Corea del Sur**

### Estudio de caso I: La industria de semillas de vegetales

En 1998, la industria de semillas para vegetales en Corea estaba muy fragmentada y caracterizada por un bajo grado de eficiencia e innovación. Dentro de las muchas empresas pequeñas en esta industria, existían 48 empresas productoras de semillas importantes.

Sin embargo, la posterior crisis económica provocó una consolidación significativa cuando tres de las cinco empresas coreanas más grandes fueron adquiridas por empresas extranjeras. En particular, entre 1998 y 1999, la empresa Seminis de Estados Unidos adquirió las dos compañías de semillas más grandes en Corea (Hungnong y Ang Choong, las cuales representaban el 32 y 13 por ciento del mercado total, respectivamente). Asimismo, Seminis estableció Seminis Asia, la cual tenía la responsabilidad de coordinar las dos filiales recientemente adquiridas. Estas adquisiciones no estaban sujetas a revisión por la autoridad de competencia de Corea.

Algunas pruebas recabadas por Yun y Lee (2001) sugieren que los precios de los vegetales aumentaron después de la concentración, aunque los autores admiten que el aumento puede ser explicado por otros factores como condiciones climáticas adversas. Los autores mencionan también que, después de la concentración, Hungnong implementó una política de mantenimiento de precio de venta y detuvo el suministro a distribuidores que vendían semillas por debajo del precio recomendado. Según los autores esto demostraba la dominancia efectiva de Seminis en el mercado de semillas para vegetales.

### Estudio de caso II: El mercado de papel prensa

En el mercado de papel prensa, Pan Asia Paper Company, empresa con sede en Singapur, adquirió dos plantas importantes (Chongwon y Chonju, que representaban más del 56 por ciento del mercado) en 1998. La adquisición fue revisada por la autoridad de competencia coreana quien, en última instancia, autorizó la operación sujeta a ciertas condiciones, entre ellas que la participación en el mercado nacional de la empresa fusionada no sobrepasara el 50 por ciento antes del año 2004, cuando los aranceles a la importación de papel de prensa serían eliminados.

### Estudio de caso III: El mercado de papel higiénico

Por último, como parte de un acuerdo más amplio, Procter & Gamble (ya presente en Corea, con una filial) adquirió Ssangyong Paper en 1997. Lo anterior generó una cuota de mercado combinada de casi el 64 por ciento y un duopolio efectivo en el segmento de papel higiénico. La autoridad de competencia de Corea autorizó el trato sujeta a la venta del negocio de papel higiénico de Ssangyong Paper a un tercero.

Fuente: Yun y Lee (2001).

En contraste con el párrafo anterior, un estudio encontró que la IED aumentó la competencia, es decir, tuvo un efecto negativo sobre los márgenes precio-costos, en una muestra de empresas grandes y medianas en el sector manufacturero chino.



Por último, un estudio sobre el sector bancario en países de América Latina (que incluía Argentina, Chile, Colombia, México y Perú) durante la década de 1990, encontró que, si bien, una mayor presencia de extranjeros no parece conducir a menores márgenes,<sup>10</sup> sí estaba asociada con menores costos de intermediación, lo cual, en última instancia, puede tener un efecto negativo indirecto sobre los márgenes.

## 2.5 Conclusiones

El considerable crecimiento de la IED en los últimos años se ha debido, en parte, a que muchos países, miembros o no de la OCDE, adoptaron una actitud más liberal y eliminaron las restricciones a la inversión extranjera. Estos cambios han sido motivados, entre otros factores, por una mayor conciencia de los beneficios de la IED en el crecimiento económico a partir del aumento en el monto de capital físico y las facilidades generadas para transferir conocimientos y habilidades de empresas extranjeras a empresas nacionales.

La eliminación de restricciones a la entrada de potenciales competidores extranjeros, puede, por sí sola, hacer más contestables los mercados, pues hace posible que rivales extranjeros puedan competir con los establecidos locales. Lo anterior siempre que no existan condiciones que neutralicen ese efecto. Por ejemplo, otras barreras a la entrada o condiciones preexistentes aún más restrictivas.

Los beneficios en términos de mayor crecimiento económico, no ocurren de forma automática, es decir, la IED por sí sola no es suficiente para impulsar el crecimiento. La IED se asocia con altas tasas de crecimiento cuando otras condiciones también están presentes. Éstas incluyen, por ejemplo, la existencia de un monto mínimo de capital humano en el país receptor (el cual debe de ser capaz de "absorber" nuevas tecnologías y habilidades), el grado de apertura al comercio internacional, la interacción entre empresas extranjeras y nacionales (si son parte de la misma cadena de suministro a niveles diferentes para que la diseminación de tecnología y conocimiento puedan llevarse a cabo), y que la brecha tecnológica no sea muy grande. Sin embargo, la evidencia sobre el impacto de la IED en la estructura del mercado es mixta. En mayor medida, la entrada de IED en países desarrollados parece reducir la concentración del mercado. Para países en desarrollo, existe evidencia del mismo resultado, aunque también es posible encontrar evidencia en contra. Sin embargo, puede argumentarse que es más importante el impacto de la IED en las condiciones de competencia, es decir, cómo la IED afecta a los precios, la variedad de productos, la productividad y el grado de innovación. La escasa literatura al respecto señala dos posibles resultados en las condiciones de competencia derivadas de la entrada de IED. El primero de ellos indica que la IED puede tener un impacto positivo sobre la competencia y reducir los márgenes precio-costo, como en el caso de China; el segundo, que puede no tener un efecto estadísticamente significativo. No obstante, en el sector bancario de diversos países latinoamericanos, la mayor presencia de empresas extranjeras no parece conducir a menores precios.

En consecuencia, aunque existe evidencia de que la IED mejora las condiciones de competencia, factores locales y propios de cada industria, como la capacidad de la autoridad nacional de competencia para dar seguimiento a la conducta anticompetitiva de empresas locales establecidas y empresas extranjeras nuevas, pueden desempeñar un papel importante al determinar el impacto de la IED.

---

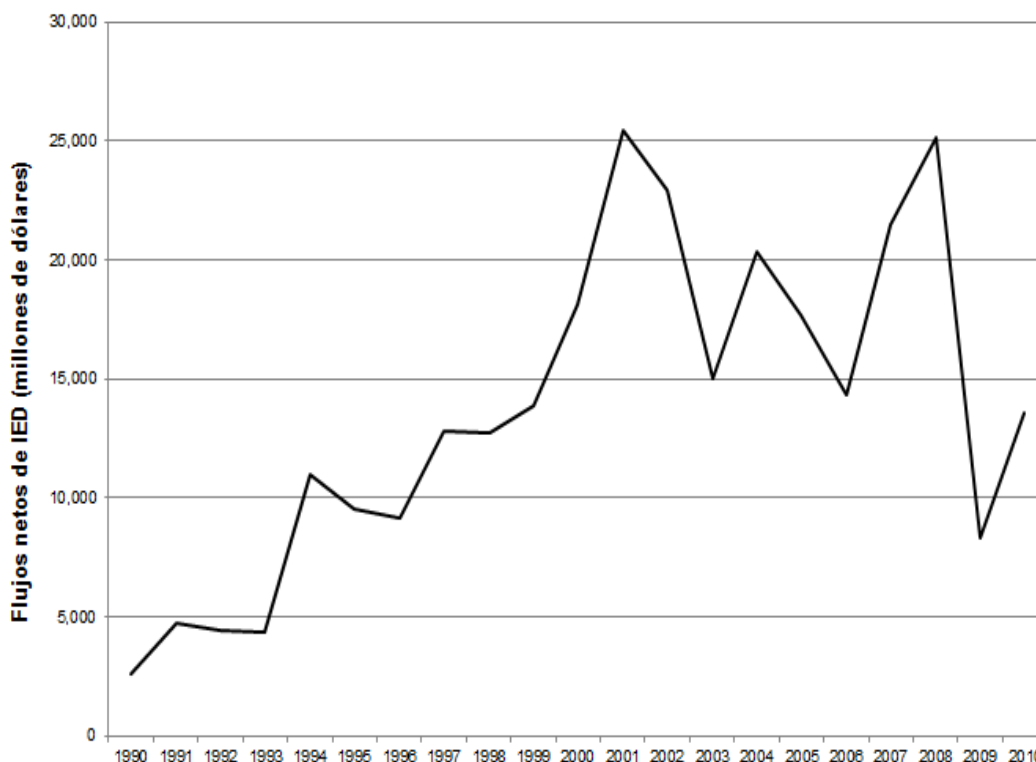
<sup>10</sup> El "spread" o margen es la diferencia entre la tasa de interés que se cobra a los deudores y el pagado a los depositantes. Los diferenciales pueden ser interpretados como una medida del coste de la intermediación financiera

### 3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO: ESTADÍSTICAS BÁSICAS

#### 3.1 Resumen estadístico de la IED en México

La Figura 4 muestra el monto (expresado en millones de dólares nominales) de entradas netas de IED-inversión extranjera directa- (es decir, la diferencia entre los flujos de IED hacia adentro y hacia afuera del país) recibida por México entre 1990 y 2010.

**Figura 4: Entradas netas de IED (en millones de dólares nominales) en México, 1990 – 2010**



Fuente: OCDE. Nota: La cantidad para 2010 muestra resultados preliminares.

En términos absolutos (ver Figura 4), las entradas netas de IED a México aumentaron considerablemente entre 1990 y 2001, siendo este último año en el cual los flujos recibidos por el país alcanzaron la cifra récord de poco más de \$25 mil millones de dólares.<sup>11</sup> Los incrementos en ciertos años son notables, por ejemplo, las entradas netas de IED aumentaron en 150 por ciento de 1993 a 1994, probablemente debido a la aprobación, en 1993, de una nueva ley que liberalizó la IED en México (ver el capítulo siguiente) y la implementación del TLC, que entró en vigor el 1 de enero 1994. Del mismo modo, la IED aumentó en 40 por ciento en 1997, con respecto al año anterior, después de la crisis de diciembre de

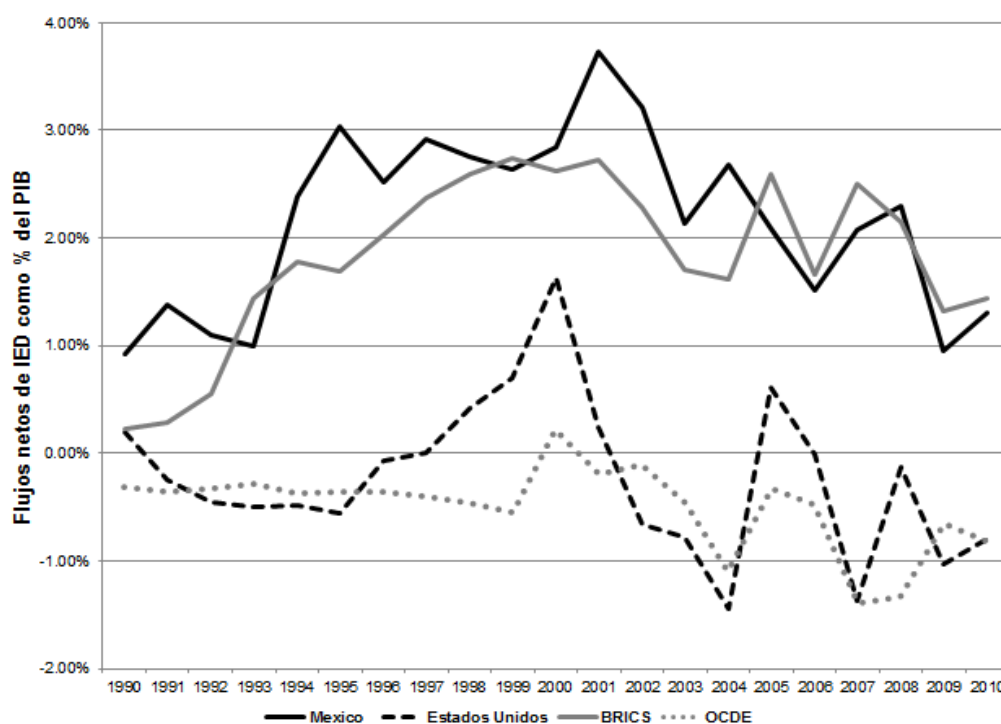
<sup>11</sup> 2001 es el año cuando Banamex, uno de los mayores bancos de México, fue vendido a Citigroup por US \$ 12.5 miles de millones de dólares, cifra equivalente a más del 2 por ciento del PIB de México y aproximadamente el 47 por ciento del total de IED recibida por el país en ese año.

1994 que provocó una devaluación de la moneda y la implementación de un programa internacional de rescate económico durante 1995.<sup>12</sup>

Después de 2001, las entradas netas de IED a México fueron más volátiles. Primero, estos flujos decrecieron, posiblemente debido a la recesión en los Estados Unidos durante los años 2000 y 2001, y luego aumentaron hasta que, en 2008, llegaron a casi el mismo monto que en 2001. Sin embargo, entre 2009 y 2010, las entradas netas de IED cayeron considerablemente. De acuerdo con estimaciones preliminares, los flujos netos de IED fueron menores a \$5 mil millones de dólares en 2010.

Con el fin de evaluar la capacidad de México para atraer IED en comparación con otros países, puede utilizarse otro indicador, como el monto de entradas netas de IED a un país expresado como porcentaje de su producto interno bruto (PIB). Este indicador está graficado en la Figura 5 para México, Estados Unidos, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y los países miembros de la OCDE en su conjunto.

**Figura 5: Entradas netas de IED como porcentaje del producto interno bruto en México, Estados Unidos, la OCDE y países BRIC, 1990 - 2010**



Fuente: OCDE. Nota: La cantidad para 2010 muestra resultados preliminares.

En términos relativos (ver Figura 5), entre 1990 y 2010 los países de la OCDE, considerados en conjunto, han sido inversionistas netos, es decir, la inversión procedente de terceros países es menor que la inversión de los miembros de la OCDE en el extranjero. Lo anterior, en una proporción que va de entre el 0 y 1 por ciento de su PIB total. Estados Unidos también ha sido, en general, inversionista neto (solo en

<sup>12</sup> El aumento de los flujos de IED hacia México desde el año 1990 también se puede explicar por el hecho de que en 1986 México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ahora la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en 1987 se liberalizaron las relaciones comerciales con los Estados Unidos de América y Canadá, así como por el aumento general de los flujos de IED hacia los países en desarrollo en este período (ver más abajo y Figura 5).

pocos años), aunque sus flujos de entrada de IED han sido más volátiles; por ejemplo, sus entradas netas de IED máximas y mínimas fueron de 1.64 y -1.44 por ciento de su PIB, respectivamente, en comparación con 0.21 y -1.39 por ciento para la OCDE en su conjunto.

A su vez, las entradas netas de IED a México y los BRICs muestran un patrón similar. Primero, ambas series incrementaron entre 1990 y 2001, hasta llegar al 3.73 por ciento del PIB en 2001, en el caso de México, y comenzaron a declinar en los años siguientes. En particular, el "*aumento constante de la inversión extranjera directa a México [entre 1990 y 2001] fue parte del aumento global de los flujos de IED a los países en desarrollo durante la década de 1990*".<sup>13</sup> Segundo, en épocas más recientes, México y los BRICS han recibido aproximadamente la misma cantidad de inversión extranjera directa en proporción al tamaño de sus economías.

### **3.2 ¿Quién invierte en México?**

Datos de la Secretaría de Economía de México sobre flujos de IED totales brutos recibido entre 2001 y 2005, muestran que los Estados Unidos fueron el principal inversionista con el 54 por ciento (ver la Figura 6 a continuación). Las inversiones de la UE-15 representaron el 36 por ciento,<sup>14</sup> mientras Canadá, firmante del TLC junto con México y los Estados Unidos en 1994, ha tenido una presencia mínima con el 2 por ciento.

La composición de la IED de entrada cambió entre 2006 y 2010 cuando el total de estos flujos hacia México disminuyó ligeramente en comparación con el período anterior (ver figura 6). En ese periodo, las participaciones de Estados Unidos y la UE-15 fueron cercanas al 43 por ciento para cada uno, mientras que la inversión canadiense aumentó a 6 por ciento.

### **3.3 ¿Cuáles sectores de la economía mexicana han recibido más IED?**

Por último, la Figura 7 muestra los sectores de la economía mexicana que reciben más IED. En ambos períodos, de 2001 a 2005 y de 2006 a 2010, la mayor parte de los flujos de entrada de IED a México fueron absorbidos por el sector manufacturero, con el 39 y 43 por ciento del total, respectivamente. Dentro de esta categoría, la fabricación de equipo de transporte (por ejemplo, piezas de automóviles), fabricación de alimentos, fabricación de productos químicos y fabricación de computadoras y productos electrónicos recibieron la mayor parte.

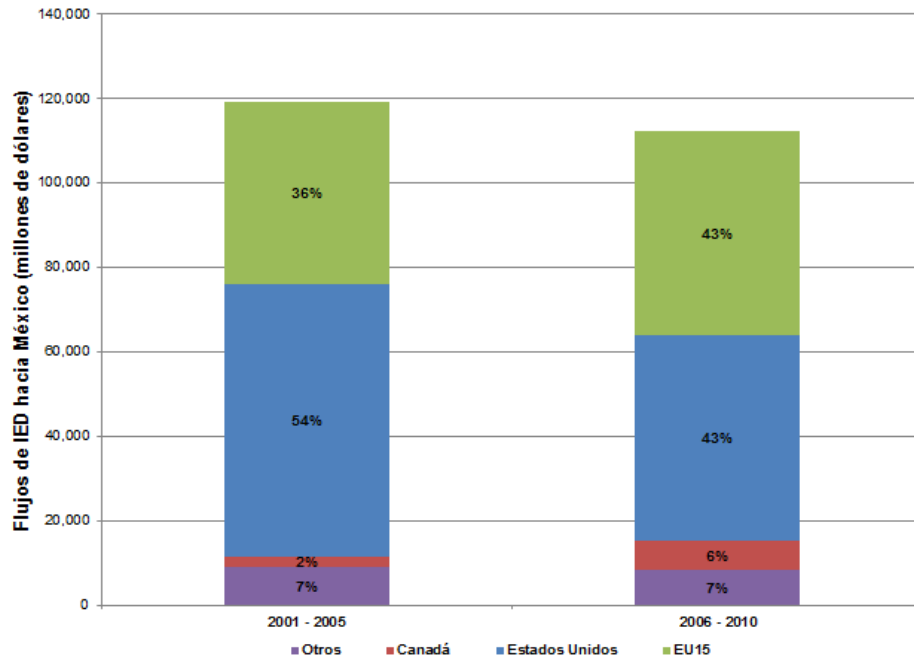
El segundo mayor receptor de IED en México es el sector financiero y asegurador, con casi el 28 por ciento para el periodo entre 2001 y 2005, y de 17 por ciento en el periodo de 2006 a 2010.

---

<sup>13</sup> Ver Lederman, Maloney y Serven (2003), p. 173.

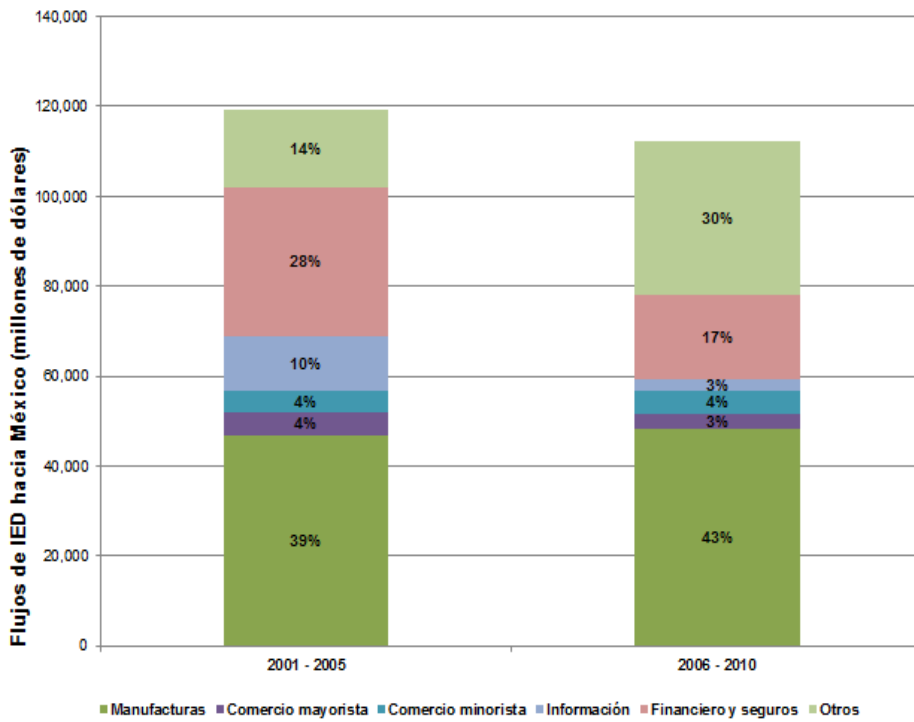
<sup>14</sup> La UE-15 incluye los siguientes países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

**Figura 6: Entradas de IED (en millones de dólares corrientes) a México por país de origen, 2001-2005 y 2006-2010**



Fuente: Secretaría de Economía de México, Dirección General de Inversión Extranjera.

**Figura 7: Entradas de IED (en millones de dólares EE.UU nominales) a México por sector, 2001-2005 y 2006-2010**



Fuente: Secretaría de Economía de México, Dirección General de Inversión Extranjera.

## **4. PANORAMA DEL MARCO LEGAL APLICABLE A LA IED EN MÉXICO**

### **4.1 La ley de inversión extranjera de 1993**

El elemento más importante de la legislación en México para regular la inversión extranjera es la Ley de Inversión Extranjera promulgada en diciembre de 1993 (antes de la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994) y, posteriormente, modificada en varias ocasiones, la más reciente, en abril de 2012.

La Ley de 1993, pese a que incluye una serie de restricciones a la propiedad de extranjeros y reserva algunos sectores de la economía al Estado o a los ciudadanos mexicanos (ver abajo), es mucho más liberal que la anterior de 1973, ya que aquella otorgaba al gobierno amplios poderes discrecionales en todos los sectores salvo cuando estaba expresamente prohibida o limitada desde un principio.

Por el contrario, la Ley de 1993 establece en su artículo 4 que, sujeto a las excepciones contenidas en la Ley misma, los inversionistas extranjeros pueden invertir libremente en empresas mexicanas, adquirir activos fijos, entrar a nuevas áreas de negocio o abrir nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, así como ampliar o reubicar los ya existentes.

Entre las excepciones, la primera está contenida en el artículo 5 de la ley y que, en consonancia con la Constitución mexicana, reserva al Estado una serie de actividades económicas estratégicas entre las que se incluye petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; electricidad y generación de energía nuclear, minerales radioactivos, los servicios postales, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos, entre otras actividades reservadas por otras leyes.

Asimismo, el artículo 6 reserva exclusivamente las actividades enumeradas a continuación a los nacionales mexicanos y empresas mexicanas y prohíbe explícitamente a los inversionistas extranjeros, ya sea directa o indirectamente, participar en el capital de:

- Transporte nacional por vía terrestre de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería;
- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo (GLP);
- Servicios de radiodifusión y otros servicios de radio y televisión, sin incluir los servicios de televisión por cable;
- Las instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la legislación aplicable en esta materia, y,
- Prestación de servicios profesionales y técnicos expresamente identificados por otras leyes.

Además, el artículo 7 de la Ley establece los límites máximos a la participación extranjera en determinados sectores y actividades, tal como se enlista en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Límites máximos a la participación extranjera en México**

Límite a la participación extranjera	Sector / Actividad
Hasta 10 por ciento	Sociedades cooperativas de producción
Hasta 25 por ciento	Transporte aéreo nacional Transporte en aerotaxi Transporte aéreo especializado
Hasta 49 por ciento	Instituciones de seguros Instituciones de fianzas Casas de cambio Almacenes generales de depósito Empresas administradoras de fondos de pensiones Fabricación y venta de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales (sin incluir la adquisición y uso de explosivos para actividades industriales y extractivas) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en México Acciones serie "T" de sociedades propietarias de tierra para actividad agrícola, ganadera y forestal Pesca en agua dulce, a lo largo de la costa y en la zona económica exclusiva (no incluida la acuicultura) Administración portuaria integral Servicios de pilotaje para buques en puertos para navegación interior Empresas de navegación que explotan comercialmente buques de navegación interior y cabotaje (sin incluir los cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, mantenimiento y operación de los puertos) Suministro de combustible y lubricantes a buques, aeronaves y equipo ferroviario Las empresas que poseen una concesión de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (por ejemplo, los que prestan servicios de telefonía fija y servicios de satélite)

Fuente: Artículo 7 de la Ley de Inversión Extranjera

Por último, es necesario un permiso<sup>15</sup> de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) para que los inversionistas extranjeros adquieran una participación por encima de 49 por ciento en los siguientes sectores y actividades económicas:

<sup>15</sup> El permiso sólo es necesario cuando el valor total de los activos de las empresas en las que los inversionistas extranjeros desean invertir está por encima de los umbrales fijados cada año por la Comisión.

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley, a fin de evaluar las solicitudes que recibe para la participación extranjera superior a 49 por ciento, la Comisión tendrá en cuenta los siguientes criterios: i) Impacto de la participación extranjera en los niveles de empleo y habilidades de los trabajadores, ii) contribución tecnológica, iii) el cumplimiento de las regulaciones ambientales, y, iv) en general, la contribución a aumentar la competitividad del sector industrial mexicano.

- Servicios portuarios para embarcaciones necesarios para la navegación interior;
- Empresas de navegación que explotan comercialmente buques destinados exclusivamente para servicios internacionales;
- Funcionamiento de las terminales aéreas abiertas al público;
- Provisión de servicios de educación privada en el nivel pre-escolar, primaria, secundaria, intermedio superior y superior;
- Servicios jurídicos;
- Servicios de información crediticia;
- Agencias de calificación de valores;
- Agentes de seguros;
- Telefonía celular;
- Construcción de ductos para el transporte de petróleo y sus derivados;
- Perforación de pozos de petróleo y gas, y
- Construcción, operación y explotación de vías férreas (que sean vías generales de comunicación), y la prestación de los servicios ferroviarios de transporte público.

La ley también establece formas "neutras" de participación extranjera en empresas mexicanas, es decir, formas que no son tomadas en cuenta para el cálculo de las reservas exclusivas previstas en el artículo 6 de la Ley de Inversión Extranjera o en los límites a la participación extranjera a los que se refiere el artículo 7 de la Ley. Por ejemplo, una forma "neutra" de participación se da por medio de acciones en empresas mexicanas, sin derecho a voto en las asambleas generales o con derechos corporativos limitados, siempre que sean previamente autorizadas por la Secretaría de Economía y, en su caso, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (artículo 20 de la Ley).

En relación con esto, una importante adición al artículo 4 de la Ley con fecha de 1996 estipula que la participación extranjera "indirecta" no se toma en cuenta para calcular la cuota de participación en el caso de las actividades económicas sujetas a límites superiores (por ejemplo, los de la lista en el artículo 7 de la Ley). En concreto, la participación extranjera "indirecta" se define como la participación en empresas mexicanas donde la mayoría del capital es mexicano, siempre y cuando dichas empresas no estén controladas por inversionistas extranjeros.

#### **4.2 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo entre México, Canadá y los Estados Unidos para promover el comercio y la inversión en América del Norte. Entró en vigor el 1 de



enero de 1994, sustituyendo un acuerdo de libre comercio ya existente entre Canadá y los Estados Unidos.<sup>16</sup>

El TLCAN tiene el fin de eliminar los aranceles y otras barreras no arancelarias al comercio entre los signatarios.<sup>17</sup> Es importante destacar, sin embargo, que también contiene disposiciones específicas para proteger a los inversionistas extranjeros en los tres países. Específicamente, el Capítulo 11 del TLCAN contiene dos secciones; la sección A se ocupa de las disposiciones sobre inversión y la Sección B delinea los procedimientos de solución de controversias. Los principios fundamentales contenidos en la sección A en relación con las inversiones son los siguientes:

- El principio de trato nacional, que asegura que no haya discriminación hacia inversionistas de México, Canadá y los Estados Unidos (Artículo 1102);
- Principio de trato de nación más favorecida, según el cual, a ningún inversionista de fuera de América del Norte se le concederán beneficios que superen a los de inversionistas de América del Norte con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra disposición de inversiones (Artículo 1103);<sup>18</sup>
- La prohibición de imponer requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros (excepto en ciertas circunstancias específicas), por ejemplo, establecer determinados niveles de exportación o porcentaje de bienes o servicios, o alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional, entre otros requisitos (artículo 1106), y ,
- Ningún firmante puede exigir a los inversionistas extranjeros nombrar a individuos de una nacionalidad en particular para cargos ejecutivos superiores (aunque puede exigir que la mayoría de la junta directiva sea de una nacionalidad en particular) (Artículo 1107).

Existen, sin embargo, reservas y excepciones importantes a estas disposiciones, contenidas en el artículo 1108, así como en los Anexos I al VII del TLCAN, encaminadas a mantener las restricciones a la inversión extranjera, al menos temporalmente (ver más adelante).<sup>19</sup>

En particular, el párrafo 1, inciso a) del artículo 1108 establece que los artículos 1102, 1103, 1106 y 1107 (resumidos más arriba) no aplican si existe alguna “excepción” (*non-conforming measure*) por parte de:

- un firmante en el ámbito federal, según lo establecido en la Lista del Anexo I o III,
- un estado o provincia, durante los dos años posteriores la fecha de entrada en vigor del TLCAN, y, posteriormente, según lo establecido por el firmante en su Lista del Anexo I, de conformidad con el párrafo 2, o
- gobierno local.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> México ha firmado acuerdos de libre comercio con diversos países, incluidos varios de América latina; también firmó un acuerdo con la Unión Europea en 1997 (el acuerdo entró en vigor en 2000).

<sup>17</sup> Ya que este estudio se centra en la inversión no describe las disposiciones del TLCAN relativas a la eliminación de los aranceles y otras barreras no arancelarias al comercio.

<sup>18</sup> Según el artículo 1104 del TLCAN, los inversionistas norteamericanos tienen derecho a recibir el mejor de los tratos requeridos por los Artículos 1102 y 1103.

<sup>19</sup> Ver Rugman y Gestrin (1993) para un análisis más detallado.

Más aún, el párrafo 2 del artículo 1108 establece que cada país signatario podrá especificar en su lista del Anexo I, dentro de los dos años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, cualquier “excepción” de un estado o provincia, sin incluir a gobiernos locales.<sup>21</sup>

En resumen, el Anexo I enumera todas las excepciones existentes en los órdenes federal, estatal o provincial, que tanto Canadá, México y los Estados Unidos desean mantener protegidos ya sea por un período indefinido de tiempo o eliminar de forma gradual, después de la entrada en vigor del TLCAN. En el caso de México, por ejemplo, las excepciones enumeradas en el Anexo I se refieren a disposiciones contenidas en la Constitución y otras leyes generales (como la Ley de Población y la Ley de Inversión Extranjera), así como en las leyes sectoriales (regulación de los sectores de radio y la televisión, la industria del cine, la fabricación de bienes o la industria de transporte).

Un ejemplo de los esquemas de eliminación gradual, en relación con la propiedad de capital por parte de inversionistas extranjeros, es el de la manufactura y ensamble de autopartes (tales como motores y sistemas de transmisión y suspensión). La disposición original establecía que los inversionistas extranjeros solo podían poseer, directa o indirectamente, hasta 49 por ciento de la propiedad en una empresa de la industria de autopartes establecida o por establecerse en México. Se estableció que este porcentaje debía aumentar al 100 por ciento (lo que significa que no hay límites a la propiedad extranjera) cinco años después de la fecha de entrada en vigor del TLCAN.

Otro ejemplo de eliminación gradual dentro de la industria de fabricación de bienes se refiere a la cantidad de ventas que podría realizar una maquiladora en el mercado interno mexicano. Originalmente, las maquiladoras tenían permitido vender en el mercado interno no más del 55 por ciento del valor total de sus exportaciones de un año anterior. Este umbral aumentaría cada año un 5 por ciento (es decir, el 60 por ciento un año después de la fecha de entrada en vigor del TLCAN, el 65 por ciento después de dos años, y así sucesivamente) y, finalmente, siete años después de la fecha de entrada en vigor del TLCAN, las ventas de una maquiladora al mercado doméstico ya no estarían sujetas a ningún porcentaje.<sup>22</sup>

Como último ejemplo, durante los tres años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en México revisó los casos donde inversionistas extranjeros adquirieron más del 49 por ciento de la participación en una empresa que, además de ser propiedad o estar bajo control de nacionales mexicanos, debía operar en un sector sin restricciones y tener activos brutos con un valor superior a los \$25 millones de dólares. Este umbral aumentó en \$25 millones de dólares cada tres años progresivamente y se fijó en \$150 millones de dólares después de nueve años de la entrada en vigor del TLCAN.

En contraste con el Anexo I, el Anexo III enumera los sectores que la Constitución reserva al Estado mexicano y que, por lo tanto, están restringidos para los inversionistas extranjeros; estos sectores incluyen, entre otros, el petróleo, otros hidrocarburos y petroquímica básica, electricidad, energía nuclear y el

---

<sup>20</sup> El artículo 1108 establece también que los artículos 1102, 1103, 1106 y 1107 no se aplican a: la continuación o la pronta renovación de cualquier medida disconforme a que se refiere el inciso a), y, la modificación de cualquier inconformidad a la que se refiere el inciso a) en la medida en que dicha modificación no disminuya la conformidad de la medida, tal como existía inmediatamente antes de la modificación, con los artículos 1102, 1103, 1106 y 1107.

<sup>21</sup> El Anexo I incluye también las reservas y excepciones a los capítulos 12 y 14 del TLCAN ("El comercio transfronterizo de servicios" y "Servicios financieros", respectivamente), además de las relacionadas con el Capítulo 11 (que se ocupa de la inversión, como se señaló anteriormente).

<sup>22</sup> Las *maquiladoras* importan, procesan y ensamblan materias primas para la fabricación de un producto semi-acabado que luego se exporta a otro país. A menudo se encuentran en México, en la proximidad de la frontera con Estados Unidos y juegan un papel importante en el comercio entre los dos países.

tratamiento de minerales radiactivos, las comunicaciones por satélite, telégrafo, radiotelegrafía, los servicios postales y ferrocarriles. El Anexo III es específico de México, y no hay reservas correspondientes a Canadá y Estados Unidos.

Otras disposiciones discriminatorias que afectan la inversión en América del Norte están incluidas en el Anexo II del TLCAN. En concreto, el párrafo 3 del artículo 1108 establece que los artículos 1102, 1103, 1106 y 1107 (resumidos más arriba) no aplican a cualquier medida que un signatario adopte o mantenga con respecto a sectores, subsectores o actividades, según lo establecido en su Lista del Anexo II. Como resultado de ello, el Anexo II tiene el potencial de ser más restrictivo que el Anexo I, ya que permite a cada país mantener las restricciones existentes y también a adoptar medidas nuevas o más restrictivas en los sectores mencionados, mientras que las restricciones del Anexo I son fijas.

México se reserva, entre otras medidas, el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relacionada a la inversión o provisiones en el *"control del tránsito aéreo, servicios de meteorología aeronáutica, servicios de telecomunicaciones aeronáuticas, los servicios de despacho y control de vuelos y otros servicios de telecomunicación relacionados con los servicios de navegación aérea."*

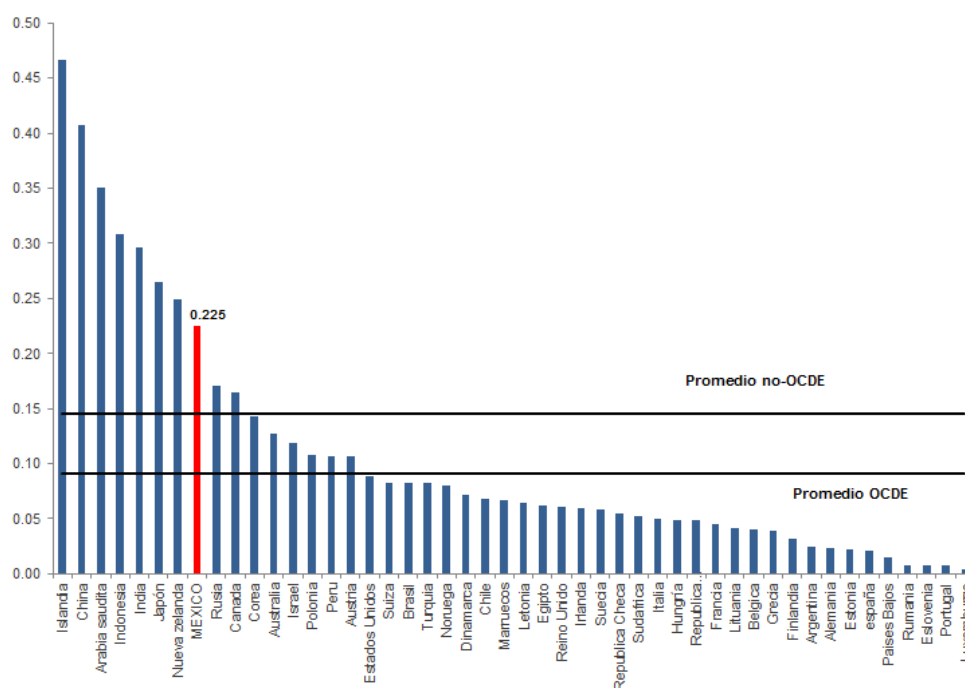
Rugman y Gestrin (1993) señalan que la mayoría de las reservas a las disposiciones sobre inversión incluidas por cada firmante en los Anexos I y II se refieren a principios de trato nacional y nación más favorecida (Artículos 1102 y 1103 del TLCAN), que son más amplios en naturaleza que los artículos 1106 y 1107 (prohibición de requisitos de desempeño y la libertad de nombramiento de los altos directivos, respectivamente). Adicionalmente, las medidas discriminatorias que Canadá y Estados Unidos incluyen en el TLCAN, y que tienen origen en el acuerdo de libre comercio ya existente entre dichos países, no están dirigidas al sector manufacturero, ni al de servicios, de forma significativa. En el caso de México, en cambio, el 29 por ciento de las reservas a las inversiones en los Anexos I y II cubren estos sectores. La mayor parte de las reservas de México, sin embargo, están en el artículo 1106 sobre los requisitos de desempeño y están sujetas a esquemas de eliminación gradual.

## 5. ¿QUÉ TAN RESTRICTIVO ES EL MARCO NORMATIVO DE LA IED EN MÉXICO EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES?

¿Cómo se encuentra México, en comparación con otros países, en términos de restricciones legales a la IED-inversión extranjera directa-? De acuerdo con la actualización del Índice de IED en 2010, México se encuentra dentro de los países más restrictivos de la muestra con un puntaje total de 0.225, por encima del promedio de países de la OCDE y de aquellos que no pertenecen a la organización, tal como se muestra en la Figura 8.

Las normas para la IED en México también son más restrictivas que en Brasil, Rusia y Sudáfrica, países que están en el grupo BRICS (que incluye también India y China).

**Figura 8: Índice de IED de la OCDE, actualización de 2010**



Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total al a IED y 0 indica ningún impedimento.

### 5.1 ¿Cuál de las cuatro medidas incluidas en el Índice de IED es la más restrictiva de acuerdo con la normativa mexicana?

Como se mencionó con anterioridad, el Índice de IED de la OCDE evalúa qué tan restrictivas son las reglas de IED de un país de acuerdo con las siguientes cuatro medidas:

1. Límites a la participación de capital extranjero;
2. Inspección y requisitos de aprobación previa;
3. Restricciones para personal extranjero clave/ directores;
4. Otras restricciones sobre la operación de empresas extranjeras (por ejemplo. restricciones sobre el establecimientos de sucursales y cláusulas de reciprocidad).

La Tabla 2 muestra las puntuaciones obtenidas en cada medida por México, los Estados Unidos y cada uno de los BRICS, así como aquellos valores asignados a todos los países, desglosados por miembros y no miembros de la OCDE.

**Tabla 2: Índice de IED de la OCDE por país y medida (cerrada=1, abierta=0)**

País	Restricciones a la participación	Inspección y Aprobación Previa	Restricciones a Personal Clave	Restricciones Operacionales	Calificación Índice IED
México	0.088	0.100	0.000	0.037	0.225
Estados Unidos	0.066	0.005	0.010	0.011	0.089
Brasil	0.034	0.009	0.005	0.035	0.083
Rusia	0.091	0.022	0.005	0.052	0.171
India	0.252	0.029	0.008	0.007	0.297
China	0.233	0.134	0.048	0.005	0.407
Sudáfrica	0.035	0.000	0.000	0.018	0.052
Todos los países	0.067	0.020	0.006	0.015	0.107
Países OCDE	0.056	0.022	0.002	0.013	0.091
Países no miembros de la OCDE	0.095	0.016	0.018	0.020	0.146

Fuente OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento.

México alcanza la puntuación más restrictiva (0.10), después de China, en inspecciones y requisitos de aprobación previa. La calificación es otorgada cuando se requiere de una aprobación para nuevas entradas de IED, cuando existe una revisión o cuando los extranjeros adquieren una empresa y esta adquisición excede cierta cantidad o participación del capital de los socios.<sup>23</sup>

A su vez, México obtuvo su segunda puntuación más alta (0.088) en restricciones al capital. Lo anterior no es común entre los países que forman parte del Índice de IED de la OCDE. De hecho, entre los países analizados la puntuación más alta es obtenida en restricciones a la participación en el capital. Esto aplica a Estados Unidos y los BRICS, con excepción de Brasil (aunque la puntuación de restricciones al

<sup>23</sup>

También puede exigirse a los inversionistas extranjeros que cumplan con algunos otros requisitos, por ejemplo, que notifiquen con antelación su inversión en el país. Vale la pena señalar que la puntuación máxima de la medida “Inspección y requisitos de aprobación previa” tiene un máximo de 0.2, y se otorga cuando se requiere de la aprobación para una nueva IED o cuando hay una adquisición menor a US\$100 millones de dólares y la participación correspondiente del capital total es menor al 50 por ciento. En cambio se asigna una puntuación de 0.1 cuando se requiere la aprobación para una nueva IED y a adquisiciones por encima de US\$100 millones de dólares, o cuya participación correspondiente del capital total es superior al 50 por ciento.

capital de Brasil es ligeramente menor a su puntuación más alta, y que corresponde a la medida de restricciones operativas).

## 5.2 ¿Cuáles sectores son los más restringidos de acuerdo con la legislación de IED en México?

La Tabla 15 en el Anexo I de este documento muestra cuáles son los sectores más restringidos por la legislación de IED en México, Estados Unidos, y los BRICS, así como las puntuaciones totales para todos los países incluidos en el Índice de IED, tanto miembros como no miembros de la OCDE. La tabla no muestra las puntuaciones para cada sector incluido en el Índice de IED, pero sí la de industrias claves de los sectores secundario y terciario.

Existen varios sectores en México donde la inversión extranjera está seriamente obstaculizada por la legislación; entre estos sectores se encuentran (la puntuación del Índice de IED entre paréntesis):

- Medios de comunicación en masa (0.663), y en particular programas de radio y TV (0.975);
- Transporte (0.528), con algunas variaciones que dependen de si es terrestre (0.433), marítimo (0.550) o aéreo (0.600); y,
- Telecomunicaciones (0.350), en especial, telecomunicaciones fijas (0.600).<sup>24</sup>

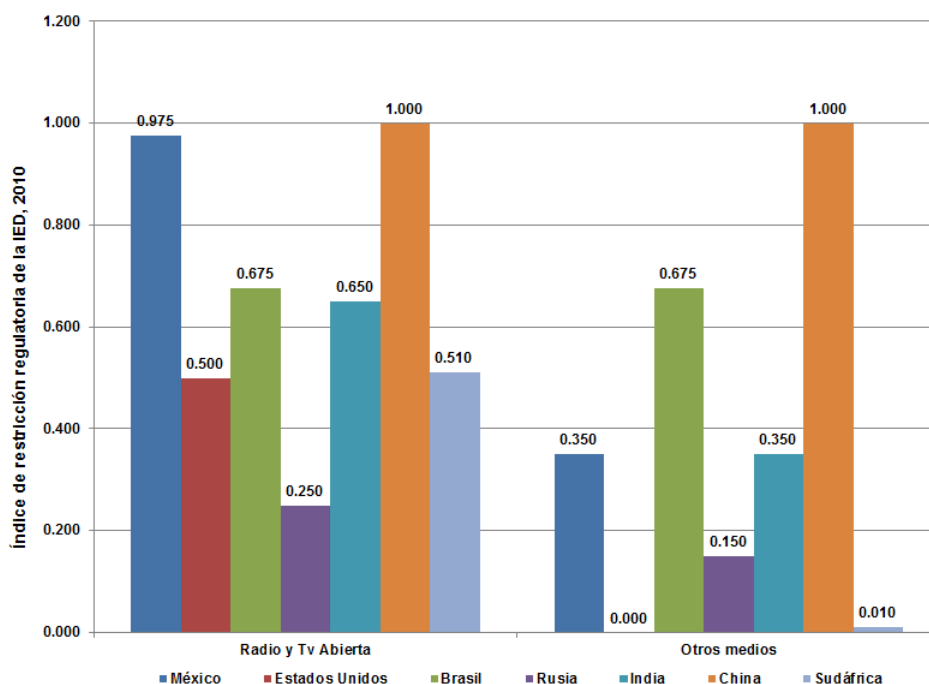
Esto no es sorprendente ya que otros países también restringen estos sectores. Sin embargo, en comparación con un país típico (medido por el promedio de la puntuación del Índice de IED para todos los países de la muestra), la legislación sobre IED en México es *significativamente* más restrictiva en estos sectores, además de ser más restrictiva en casi todos los demás sectores.

Esto también se puede ver en la Figura 9, donde se muestra la puntuación del sector medios del Índice de IED, en 2010, para México, los Estados Unidos y cada uno de los BRICS.

---

<sup>24</sup> Otros sectores que se encuentran restringidos por la legislación mexicana, aunque en menor grado, son: Otros medios de comunicación en masa distintos de programas de radio y TV (0.350) y comercio al por menor (0.250).

**Figura 9: Índice de IED en el sector Medios para países seleccionados, actualización de 2010**



Fuente OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento

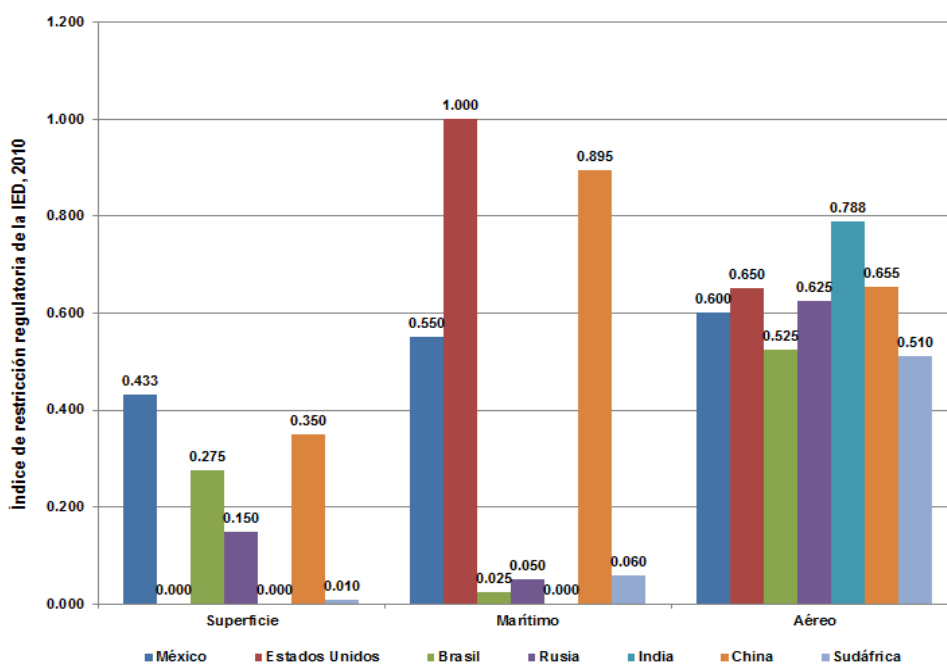
En cuanto a la transmisión de radio y televisión, con una puntuación de 0.975, México es el segundo país con más restricciones después de China, donde la IED en este subsector está prohibida. Además, México es considerablemente más restrictivo que Estados Unidos y los BRICS, hecho que debe destacarse si se toma en cuenta que aquellos países mantienen restricciones importantes en este sector.

En cambio, hay un número ligeramente menor de restricciones en la categoría “otros medios”. En China, este sector también está cerrado a la IED, le sigue Brasil con una puntuación de 0.675. Por su parte, México e India tienen menos restricciones a la IED en este rubro en comparación con las existentes en la transmisión de radio y TV; no obstante, las restricciones a “otros medios” siguen siendo significativas. Por último, las restricciones en Sudáfrica son mínimas y en Estados Unidos no existen.

En lo que se refiere al transporte aéreo (ver Figura 10), la mayoría de los países mantienen restricciones considerables a la IED en esta actividad, y México, con una puntuación de 0.600, no es la excepción. Asimismo, solo los Estados Unidos y China, además de México, mantienen importantes restricciones a la IED en transporte marítimo.

Además, México es el país que más restringe la IED dirigida al transporte por carretera, seguido por China, Brasil y Rusia; el resto de los países tienen pocas, o carecen de, restricciones en este subsector.

**Figura 10: Índice de IED en el sector de Transporte para los países seleccionados, actualización de 2010.**

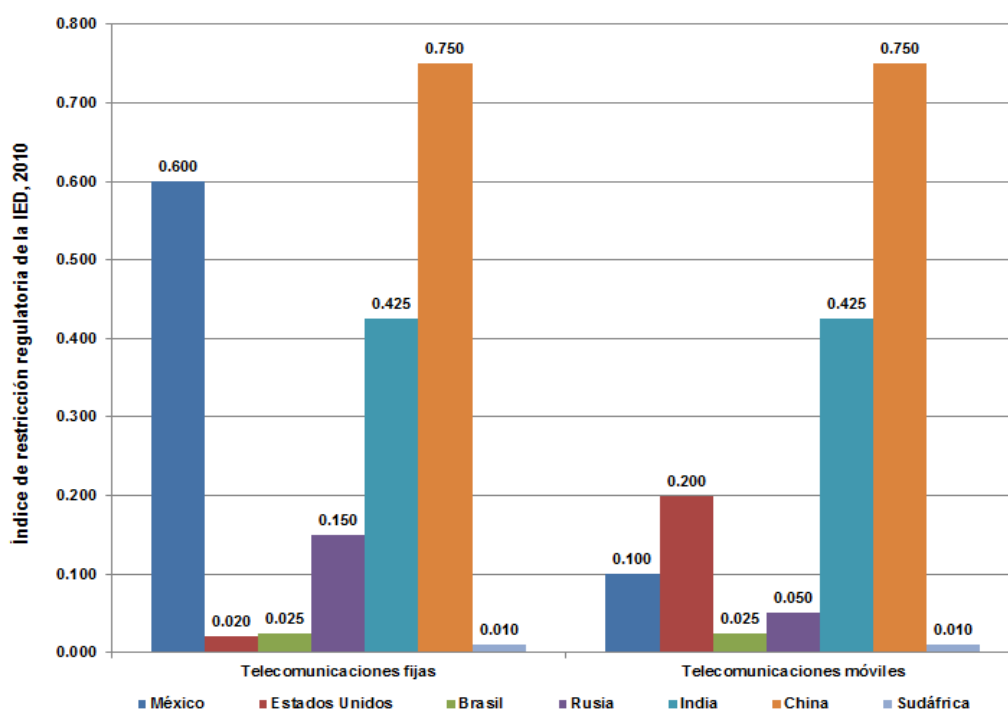


Fuente OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento

En telecomunicaciones, resulta conveniente hacer una distinción entre telefonía fija y móvil (ver Figura 11). En telefonía fija, China y México son los dos países más restrictivos, con una puntuación de 0.750 y 0.60, respectivamente, seguidos por la India (0.425) y, a cierta distancia, Rusia (0.150). Por su parte los Estados Unidos, Brasil y Sudáfrica cuentan con restricciones mínimas.



**Figura 11: Índice de IED en el sector de Telecomunicaciones para países seleccionados, actualización de 2010.**



Fuente OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento

En telefonía móvil, China e India tienen del mismo nivel de restricciones que en telefonía fija, 0.750 y 0.425, respectivamente, y son los países más restrictivos entre los países incluidos en la muestra. En lo que respecta a México, la telefonía móvil enfrenta mucho menos restricciones que la telefonía fija, 0.100 vs. 0.600, respectivamente, y tiene mejor puntaje que Estados Unidos. El resto de los países tienen restricciones mínimas en este subsector.

### 5.3 Índice de IED de México a través del tiempo

El Índice de IED de la OCDE se calculó utilizando la misma metodología durante cuatro años: 1997, 2003, 2006 y 2010. Esto hace posible evaluar su evolución para el caso de México a lo largo del tiempo.

En 1997, el Índice excedía ligeramente la puntuación de 0.30, disminuyó un 14 por ciento, a 0.259 en 2003, y disminuyó más de 13 por ciento, a 0.225, en 2006. Entre 2006 y 2010, no hubo mayor progreso en términos de liberalización (medido por el Índice), por lo que el índice se mantuvo en 0.225 en 2010. En general, hubo progreso entre 1997 y 2010 cuando el Índice cayó un total de 25 por ciento, pero se debe resaltar que este progreso sólo ocurrió entre 1997 y 2006.

Es de destacarse que no hubo liberalización en varios sectores importantes como electricidad, medios y telecomunicaciones, pero sí en pocos sectores incluidos en la Tabla 3. En particular, dentro del sector manufacturero, un sector relativamente más abierto a la inversión foránea, las restricciones para invertir en la manufactura de equipo de transporte fueron eliminadas entre 1997 y 2003, lo que implicó una reducción en el Índice para este subsector de 0.3 a 0.113, y se mantuvo en este nivel posteriormente.<sup>25</sup> Esta tendencia

<sup>25</sup> En particular, estas reducciones se deben al hecho que las proyecciones y requisitos de aprobación previa se flexibilizaron.

puede explicarse por la entrada en vigor, durante este periodo, de las disposiciones de eliminación gradual incluidas en el TLC (ver sección 4.2).

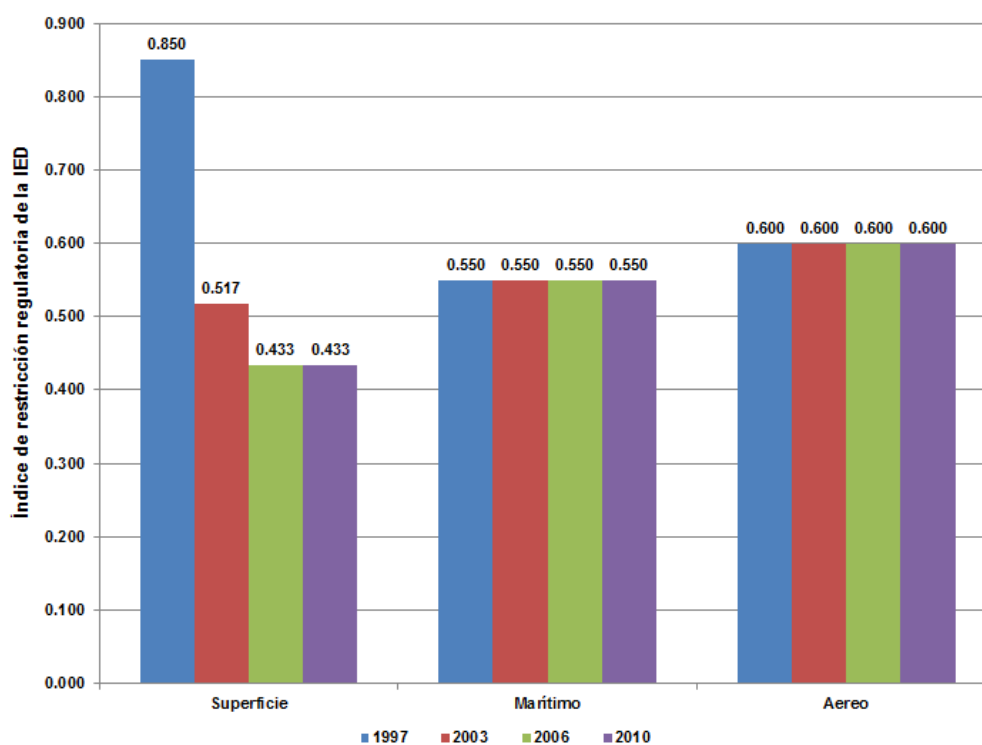
**Tabla 3: Índice de IED de la OECD para México en 1997, 2003, 2006 y 2010; totales y sectores que registraron variación (cerrado=1, abierto=0)**

Sector / Año	1997	2003	2006	2010
<b>Manufacturero</b>	<b>0.140</b>	<b>0.103</b>	<b>0.103</b>	<b>0.103</b>
Comida y Otros	0.100	0.100	0.100	0.100
Refinación de Petróleo y Químicos	0.100	0.100	0.100	0.100
Metales, máquinas y otros minerales	0.100	0.100	0.100	0.100
Eléctrico, Electrónico y otros instrumentos	0.100	0.100	0.100	0.100
Equipo de transporte	0.300	0.113	0.113	0.113
<b>Transporte</b>	<b>0.667</b>	<b>0.556</b>	<b>0.528</b>	<b>0.528</b>
Por tierra	0.850	0.517	0.433	0.433
Marítima	0.550	0.550	0.550	0.550
Aire	0.600	0.600	0.600	0.600
<b>Servicios Financieros</b>	<b>0.583</b>	<b>0.375</b>	<b>0.133</b>	<b>0.133</b>
Banca	0.600	0.450	0.200	0.200
Seguros	0.600	0.350	0.100	0.100
Otras Finanzas	0.550	0.325	0.100	0.100
<b>Índice Total de IED</b>	<b>0.301</b>	<b>0.259</b>	<b>0.225</b>	<b>0.225</b>

Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento.

La historia del sector transporte es parecida (ver Figura 12), pues se tomaron medidas más liberales en el transporte terrestre. Como resultado, el índice para este subsector disminuyó de 0.850 en 1997 a 0.517 en 2003 y, posteriormente, a un nivel de 0.433 en 2006 que aún es considerado alto. Las restricciones son menores ya que los límites al capital extranjero son más flexibles, sin embargo, aún existen. En cambio, no se registró progreso en la apertura a la inversión extranjera dirigida al transporte marítimo y aéreo.

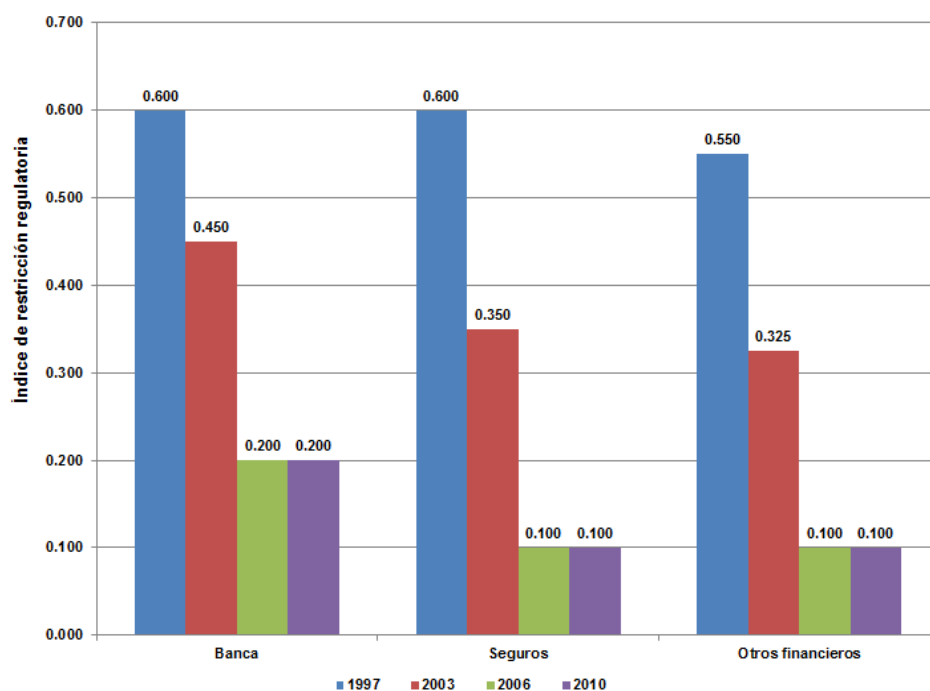
Figura 12: Índice de IED, México, en el sector transporte – 1997 a 2010.



Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento.

Por último, el único sector en donde se flexibilizaron las restricciones para la inversión extranjera en México es el de servicios financieros, que incluye los servicios bancarios, de aseguradoras y una categoría residual de “otros” servicios financieros (ver Figura 13). En específico, el índice general para los servicios financieros disminuyó de 0.583 a 0.375, entre 1997 y 2003, y posteriormente a 0.133 en 2006, puntaje que se mantuvo sin cambios hasta 2010.

Figura 13: Índice de IED, México, en el sector de servicios financieros – 1997 a 2010.



Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento.

Las reducciones en el índice para servicios financieros se explican por la progresiva remoción de las restricciones sobre el capital extranjero a partir de 2003, las cuales desaparecieron por completo para 2006. No obstante la eliminación de las restricciones al capital en el sector de servicios financieros, el gobierno mexicano aún mantiene requisitos de inspección y aprobación previa, relativamente “suaves” para las actividades bancarias y, de hecho, estos requisitos fueron reforzados entre 1997 y 2003. Ello explica por qué el Índice para este sector, a pesar de ser bajo, no es igual a 0 y por qué se considera más restrictiva la banca que los seguros y otros servicios financieros.

No se puede atribuir la eliminación de restricciones al capital extranjero al TLCAN, sino a la eliminación de restricciones a la inversión en el sector financiero mexicano después de la crisis financiera de 1994 y 1995. La crisis causó la devaluación del peso y generó problemas de insolvencia, y obligó al gobierno mexicano a recapitalizar al sector bancario por medio de la participación extranjera.<sup>26</sup>

<sup>26</sup>

Recordemos, por ejemplo, que el Citigroup adquirió Banamex en 2001.

## 6. LA IED EN TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

El sector de telecomunicaciones mexicano está restringido a la propiedad extranjera, particularmente en las redes de telefonía fija.<sup>27</sup> Al respecto, la Ley de Inversión Extranjera establece un límite de 49% a la IED para redes fijas de telecomunicaciones y comunicaciones satelitales; pero permite hasta el 100% en telefonía móvil, previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Lo anterior ha permitido la llegada de operadores móviles extranjeros como Nextel y Telefónica. Sin embargo, en México todavía prevalecen precios altos, baja calidad y cobertura insuficiente. De acuerdo a la OCDE (2012), lo anterior es la consecuencia principalmente de un marco regulatorio deficiente y de los obstáculos a la libre entrada de IED.

El marco normativo actual sobre inversión extranjera en México restringe innecesariamente la entrada de potenciales competidores extranjeros que poseen ventajas en tecnología, *know-how* y acceso a capital. Las restricciones a la IED causan una menor entrada (y también una menor amenaza de entrada) de nuevos operadores, lo que tiene efectos negativos en el bienestar a través de una menor competencia *en los mercados y por los mercados*. Los límites a la IED son generalmente justificados bajo argumentos de soberanía, seguridad nacional o protección a empresas locales. No obstante, la exclusión de potenciales competidores lleva a una menor agresividad en el mercado y podría reflejarse también en una menor agresividad en el mercado de control corporativo de las empresas.

En este capítulo se analizan las restricciones actuales a la IED en telecomunicaciones y se argumenta que la liberalización tendrá un efecto positivo en la eficiencia y nivel de inversión del sector, más allá de la mera sustitución (parcial o total) de un grupo de inversionistas por otro. Tales eficiencias dependerán, en parte, del éxito de reformas complementarias al marco regulatorio de telecomunicaciones como las señaladas por la OECD (2012). Se argumenta que eliminar las restricciones a la IED generará un beneficio neto para la sociedad, pues la existencia de beneficios positivos es altamente probable, mientras que la existencia de efectos negativos es cuestionable y generalmente especulativa. En el peor de los casos, en ausencia de cualquier tipo de eficiencia, la liberalización significaría el simple remplazo de un grupo de inversionistas por otro, lo que tendría un efecto nulo o casi nulo en el bienestar social. Es decir, la apertura a la IED involucra pocos riesgos y muy probables ganancias de eficiencia.

El resto del capítulo se estructura de la siguiente manera. En la sección 6.1 se presenta una reseña del sector telecomunicaciones en México. En la sección 6.2 se describe el marco normativo; en la sección 6.3 se analiza la estructura y desempeño de los mercados de servicios finales de telecomunicaciones; en la sección 6.4, se analizan los probables efectos de las restricciones a la IED; y en la sección 6.5 se valoran los potenciales beneficios de la apertura a la IED en el sector. Por último, la sección 6.6 presenta las conclusiones.

### 6.1 Antecedentes

En 1990, el gobierno mexicano privatizó el monopolio estatal de telefonía fija, Telmex, a favor de un consorcio mexicano formado por Grupo Carso, France Telecom y SBC Communications. La privatización se dio bajo un título de concesión que en los hechos garantizaba a Telmex el monopolio en la telefonía local y de larga distancia nacional e internacional hasta 1997, año en el que tendría que comenzar a proporcionar interconexión a otros operadores.<sup>28</sup> Así mismo, el título de concesión establecía la regulación

---

<sup>27</sup> OECD (2012). Ver los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>28</sup> La inversión privada en telefonía fija no estaba explícitamente prohibida en el lapso de 1990 a 1997, pero no había reglas que la hicieran factible, ni la obligación de interconexión de Telmex.

del servicio local en base a precios tope sobre una canasta de servicios básicos, e incluía ciertas obligaciones de calidad, tasas de crecimiento, objetivos de cobertura y separación contable.<sup>29</sup>

Al momento de la privatización de la red fija, existían algunas empresas privadas de telefonía móvil con cobertura en las principales áreas urbanas del país. La telefonía móvil tuvo un nivel mayor de competencia al principio, pues existieron al menos dos operadores en cada ciudad importante del país.

En 1995 entró en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones que establecía las bases para la regulación técnica y económica de las redes y servicios, detallando las obligaciones de interconexión, los procedimientos de negociación y de resolución de controversias. Para entonces Telmex había logrado conectar prácticamente todas las ciudades de más de 500 habitantes y otorgaba sus servicios a casi 21,000 ciudades.

Finalmente, en 1997 el gobierno mexicano privatizó la empresa operadora de satélites, única concesionaria de las posiciones orbitales asignadas a México por tratados internacionales. A partir de entonces, el Estado se ha mantenido al margen como productor y proveedor de servicios de telecomunicaciones, conservando solo la antigua empresa de Telégrafos que se dedica en la actualidad a los envíos de dinero.<sup>30</sup>

A partir de 1997, los entrantes de telefonía fija, de larga distancia y los móviles existentes entonces se enfrentaron a un incumbente con más de 55,000 kilómetros de fibra óptica instalada, cuya infraestructura era necesaria para ofrecer sus propios servicios. Eso provocó conflictos en torno a la tarifa de interconexión y de liquidación. Como resultado, a principios de 1999 las empresas negociaron una reducción de las tarifas por interconexión y una “tarifa piso” a los consumidores, para “evitar que las empresas ofrecieran servicios por debajo de costos”.<sup>31</sup>

Para 2000, existían más de diez empresas con concesión de telefonía fija y/o larga distancia. Las más importantes tenían socios extranjeros: Alestra, Avantel, Axtel, Iusatel y Maxcom, asociadas a AT&T, MCI-WorldCom Bell Canada, Bell Atlantic y CT Global Telecom, respectivamente.

Los nuevos prestadores de servicios de larga distancia tuvieron inicialmente una acelerada ganancia en participación de mercado gracias a las “reglas de prescripción”. Estas reglas establecían que todos los usuarios de telefonía fija local, incluyendo los suscritos a Telmex, debían elegir una empresa de larga distancia de entre las existentes, que podía diferir del proveedor de servicio local. Con estas reglas, las nuevas empresas de larga distancia alcanzando rápidamente el 27% de los suscriptores.<sup>32</sup> Esa participación colectiva se mantuvo con pocos cambios a partir de entonces. Sin embargo, en la actualidad el sistema de prescripción parece estar desapareciendo. La cantidad de clientes suscritos a operadores distintos (local y larga distancia) pasó del 19% en 1999 al 2.5% en 2010. Lo anterior ha sido posible a causa del crecimiento

---

<sup>29</sup> La regulación de precios tope de Telmex sigue vigente en la actualidad (2012), aunque ya existe algún grado de competencia en telefonía fija en algunas zonas y para algunos segmentos como el de grandes consumidores.

<sup>30</sup> En la actualidad esa empresa se dedica a envíos de dinero (giros), principalmente a poblaciones de zonas rurales y en especial a beneficiarios de “Oportunidades”, programa antipobreza del Gobierno Federal.

<sup>31</sup> Dussel et al (2007).

<sup>32</sup> Mariscal (2007).

de las redes fijas entrantes, particularmente el crecimiento del segmento empresarial y la eliminación de la obligación de ofrecer prescripción para operadores pequeños.<sup>33</sup>

Por otra parte, la competencia en telefonía fija tuvo un inicio lento, pues las nuevas reglas para el funcionamiento del mercado fueron publicadas con diez meses de retraso (octubre del 1997). Para mayo del 2000, solo dos empresas de telefonía fija habían iniciado operaciones.<sup>34</sup>

En Telefonía Móvil, Iusacell fue un jugador importante hasta aproximadamente 1998. Sin embargo, después de un periodo de baja rentabilidad y pérdida acelerada de participación de mercado, su dueño la vendió a un consorcio formado por Vodafone y Verizon, quienes después de asumir pérdidas por cerca de 1,800 millones de dólares, la vendieron a Grupo Salinas por 7.5 millones de dólares.<sup>35</sup> Por su parte, Telefónica entró al país en 2001 y 2002 por medio de la compra de Pegaso Comunicaciones y dos operadores regionales del norte del país. Finalmente, Nextel entró en 1998 como un operador de “trunking” el cual en 2009 obtuvo una concesión de telefonía móvil.

## 6.2 Marco normativo de las telecomunicaciones

El marco normativo actual restringe la IED en servicios de telecomunicaciones y la prohíbe totalmente en la radiodifusión.<sup>36</sup> Las restricciones están contenidas en tres leyes principales: Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley de Inversión Extranjera, y la Ley Federal de Radio y Televisión. De acuerdo a éstas:

- Las licencias o concesiones solo pueden otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- Telefonía celular: hasta 100% de IED, con aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Otras redes públicas de telecomunicaciones y TV restringida: hasta 49% de IED.
- Servicios de valor agregado de telecomunicaciones: hasta 100% de IED.
- TV abierta y radio: 0% de IED.
- Comunicaciones vía satélite: 49% de IED.<sup>37</sup>

Adicionalmente, la ley prohíbe que gobiernos extranjeros adquieran algún interés o participación en los concesionarios o activos relacionados. Además, se exige a inversionistas renunciar a la protección de sus gobiernos respecto a los bienes adquiridos, salvo lo previsto en tratados de protección a las inversiones.

<sup>33</sup> A partir de 1999, la Cofetel exentó a los operadores pequeños, de menos de 25% de participación en telefonía fija, de la obligación de ofrecer prescripción a sus usuarios. Véase: [http://www.cft.gob.mx:8080/portal/wp-content/uploads/2012/09/P\\_160311\\_69.pdf](http://www.cft.gob.mx:8080/portal/wp-content/uploads/2012/09/P_160311_69.pdf)

<sup>34</sup> ITU (2000).

<sup>35</sup> [http://www.bnamericas.com/news/telecomunicaciones/COLUMNISTA\\_INVITADO:\\_Analizando\\_la\\_partida\\_de\\_Verizon\\_y\\_Vodafone](http://www.bnamericas.com/news/telecomunicaciones/COLUMNISTA_INVITADO:_Analizando_la_partida_de_Verizon_y_Vodafone).

<sup>36</sup> La radiodifusión comprende básicamente radio y televisión abiertos a la recepción del público de forma gratuita utilizando espectro asignado por el Estado para ese propósito.

<sup>37</sup> Incluye la propiedad y operación de satélites que ocupen las órbitas asignadas a México y la comercialización de servicios usando satélites extranjeros.

Las restricciones legales no aplican para la *inversión neutra*, sin derecho a voto, la cual no otorga el control del concesionario, aunque puede otorgar hasta casi la totalidad de los beneficios pecuniarios. Para ello, la Secretaría de Economía está facultada para autorizar la emisión de acciones (acciones neutras) o certificados de participación ordinaria (CPOs) sin derecho a voto y con derechos corporativos limitados. A través de este esquema de inversión neutra, los inversionistas extranjeros pueden incrementar su participación accionaria más allá del 49%.

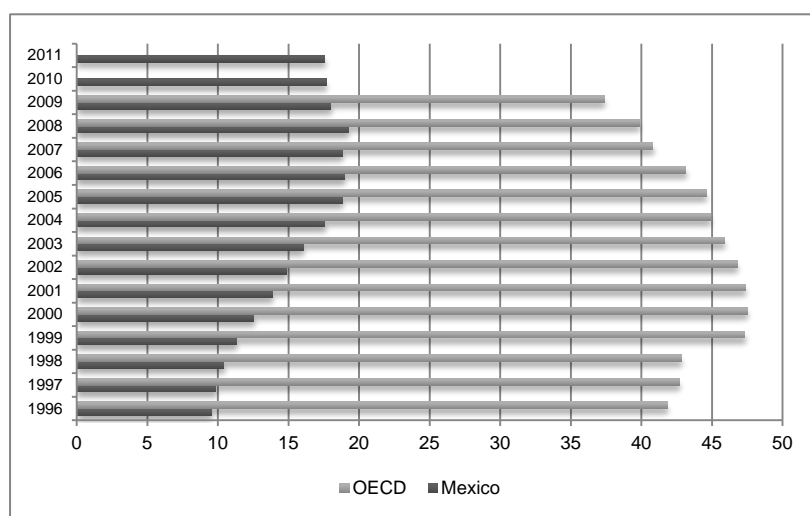
Salvo la inversión neutra, ningún tipo de inversión extranjera con derechos de control puede participar en los servicios de radiodifusión distintos de televisión restringida. La ley prohíbe inversiones a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que otorgue control o participación alguna en empresas con esa actividad.<sup>38</sup>

### 6.3 Mercados de telecomunicaciones: estructura y desempeño<sup>39</sup>

#### 6.3.1 Telefonía fija

Telmex es el operador incumbente de telefonía fija y controla el 80% de las líneas fijas.<sup>40</sup> Otros operadores prestan servicios por medio de enlaces dedicados o vía inalámbrica, incluyendo servicios de líneas privadas virtuales a empresas, banda ancha y larga distancia, así como servicios intermedios a otros operadores. Entre estas empresas se encuentran: Axtel, Alestra, Maxcom y Marcatel.

**Figura 14: Penetración de la Telefonía fija, 1996-2011, (Líneas/100 habitantes).**



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2011)<sup>41</sup> y Cofetel para los años 2010 y 2011: <http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/#!/prettyPhoto/20/>

<sup>38</sup> Título Quinto de la Ley de Inversión Extranjera.

<sup>39</sup> En ésta sección, los precios y montos en dólares están expresados en términos de Paridad de Poder de Compra (PPP, por sus siglas en inglés). Las tasas de PPP se obtuvieron de World Economic Outlook Database, Abril 2011 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>40</sup> El documento se refiere a “línea fija” como sinónimo de “usuario” o “suscriptor”, aun cuando la misma línea pueda ser usada por varias personas y una misma persona pueda tener contratadas varias líneas.

<sup>41</sup> Los datos para 2010 y 2011 del promedio de la OCDE todavía no están disponibles públicamente. La tendencia es una ligera disminución de la penetración de las líneas fijas.



A pesar de un periodo de crecimiento intenso durante los años 90s, la penetración de las líneas fijas aún es muy baja. En 1996 se ubicó en 9.54 líneas por cada 100 habitantes, la cual aumentó a 14.9 en 2002 y finalmente a 18 en 2009. En contraste, el promedio de la OCDE pasó de 46.8 a 37.4 en el periodo 2002-2009. En cuanto a los precios a usuarios finales, estos generalmente están por encima de los promedios OCDE. Por ejemplo, en 2010, el precio de una llamada fija en México era entre 27% y 66% mayor al promedio de la OCDE.

**Table 4: Precio de la canasta telefónica fija, 2010 (Dólares PPP).**

# de llamadas	20 <sup>1/</sup>	60 <sup>1/</sup>	100 <sup>2/</sup>	140 <sup>1/</sup>	260 <sup>2/</sup>	420 <sup>1/</sup>
México	31.83	49.85	67.05	85.39	130.09	155.09
OCDE	25.18	36.72	41.18	59.01	84.95	95.35

1/ Canasta residencial, incluye IVA.

2/ Canasta comercial, excluye IVA.

Fuente: OCDE (2011).

Pese al rápido crecimiento de la telefonía móvil, las redes fijas no necesariamente pierden importancia, pues a través de los cables de cobre o fibra óptica pueden ofrecer servicios de banda ancha y TV restringida con mayores capacidades que las redes inalámbricas. Esta ventaja se mantendrá en el futuro con la sustitución del bucle local de cobre por fibra óptica, lo que permitirá ofrecer televisión restringida con mayores contenidos que las actuales y velocidades de banda ancha residencial superiores a 100 Mbps. Adicionalmente, la infraestructura fija sirve de apoyo a la móvil a través del “backhaul”, o conducción de señales entre centrales y torres inalámbricas o con otras redes.

### 6.3.2 Telefonía móvil

Los principales operadores de telefonía móvil son Telcel que cuenta con cerca del 70% de las líneas del mercado. El segundo operador, Telefónica Movistar tiene el 22% de los usuarios, pero solo el 12% de las ventas. En tercer lugar, Nextel tiene alrededor de 4% de los suscriptores del mercado mexicano de telefonía móvil, pero casi el 13% de los ingresos. La mayoría de los clientes de Iusacell son clientes empresariales de la categoría de pospago. Finalmente, Iusacell tiene el 4% de las líneas.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> La empresa de consultoría en México, Competitive Intelligence Unit, proporciona participación de mercado por ventas para 2009:

Telcel	68.4%
Movistar	14.1%
Iusacell	5.5%
Nextel	12.0%

Fuente: [http://www.the-ciu.net/ciu\\_0k/pdf/CIU-Segmento\\_Movil\\_4T09.pdf](http://www.the-ciu.net/ciu_0k/pdf/CIU-Segmento_Movil_4T09.pdf)

Por su parte, Merrill Lynch en su Global Wireless Matrix 10Q1 proporciona los siguientes datos

Telcel	67.1%
Movistar	14.0%
Iusacell	5.7%
Nextel	13.0%

La telefonía móvil ha sido el servicio de telecomunicaciones más dinámico, pues ha alcanzado un crecimiento compuesto de 40% en el periodo 1996-2009, en comparación con el promedio de la OCDE de 19%. Sin embargo, hay que notar que, en 1996, México estaba muy rezagado respecto a otros países de la OCDE. La introducción de “el que llama paga” causó un alto crecimiento de usuarios a partir de un bajo nivel de penetración inicial.

El número de minutos de telefonía móvil que consume un usuario en México (165 minutos mensuales por usuario en 2009 y 191 en 2010) es relativamente alto respecto a otros países de la OCDE. Sin embargo, el mercado sigue estando muy concentrado también en comparación con los 34 países. La Tabla 5 muestra que, en contraste con México, existen 24 países donde el principal operador tiene menos del 50% del mercado, mientras que la mediana es de 43%.

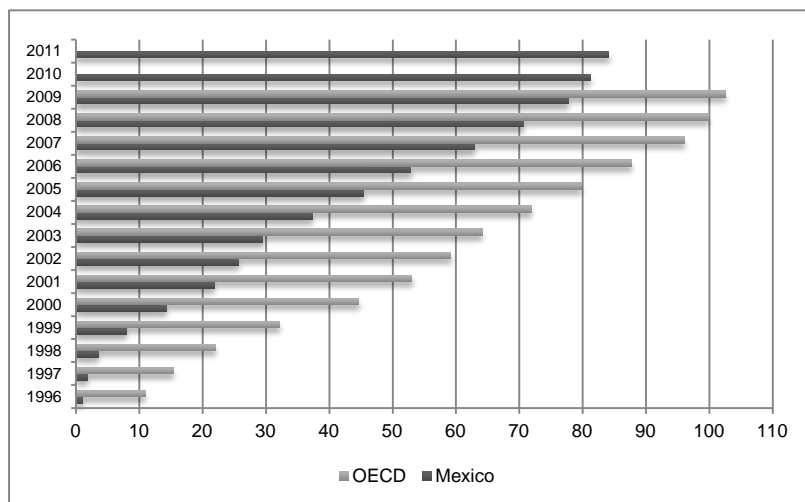
**Tabla 5: Participaciones en telefonía móvil de los tres principales operadores (%)**

<b>País</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>País</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
México	71	22	4	Francia	43	33	16
Suiza	60	19	17	Austria	42	30	20
Turquía	56	25	19	Chile	42	38	20
Eslovenia	56	28	8	Suiza	42	32	17
Eslovaquia	53	37	10	Irlanda	40	33	22
Holanda	53	24	23	R. Checa	39	38	23
Noruega	53	27	9	Finlandia	38	36	24
N. Zelanda	52	49	4	Bélgica	38	27	26
Luxemburgo	51	35	14	Australia	37	31	26
Corea del S.	51	31	18	Alemania	36	32	18
Japón	48	28	19	Canadá	36	29	27
Portugal	45	39	16	Italia	35	34	21
Grecia	45	31	24	Israel	35	32	29
Islandia	44	31	16	EE.UU.	32	30	18
Dinamarca	44	27	19	Polonia	31	31	30
España	44	30	20	Estonia	28	16	13
Hungría	43	35	22	Reino Unido	25	21	20

Fuente: OECD Communications Outlook 2011.

En 2009, la tasa de penetración de móvil en México era de 77.7 suscripciones por cada 100 habitantes, comparada con 102.6 de la OCDE. Por su parte, los precios en México son más acordes con los promedios de los países de la OCDE y han mejorado en los últimos años.

**Figura 15: Penetración de la Telefonía móvil, 1996-2011 (Suscripciones/100 habitantes)**



Fuente: OCDE (2011)<sup>43</sup> y Cofetel para 2010 y 2011:  
<http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/#!prettyPhoto/45/>

**Tabla 6: Precio de la canasta telefónica móvil, 2010 (Dólares PPP)**

Llamadas	30	100	300	900
México <sup>1/</sup>	18.00	37.37	70.80	123.15
OCDE	16.83	33.00	62.89	122.71

1/ Precios de planes de Telcel.

Fuente: OCDE (2011).

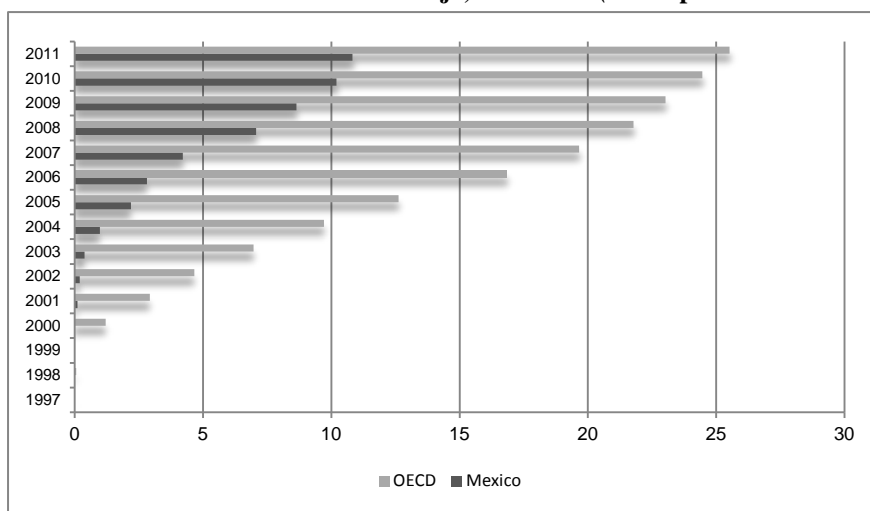
### 6.3.3 Banda ancha fija

La banda ancha fija es otro servicio que muestra crecimiento alto, tanto por cable modem como por la red de telefonía fija (ADSL). En el periodo 2007-2009, la banda ancha fija creció un 112.8% en número de suscriptores, probablemente estimulado por la autorización, por primera vez, a empresas de cable para ofrecer banda ancha. Se trata de un servicio muy rezagado en México, pues la penetración en 2011 es de apenas 10.83 suscripciones por cada 100 habitantes, equivalente a 42.4% del promedio de la OCDE.

<sup>43</sup>

Los datos para 2010 y 2011 del promedio de la OCDE todavía no están disponibles públicamente. La tendencia es un ligero incremento de la penetración de la telefonía móvil.

**Figura 16: Penetración de la Banda ancha fija, 1997-2011 (Suscripciones/100 habitantes).**



Fuente: OCDE (2012b) y OCDE (2011) para los años 1997 a 2001.

En México, los servicios de banda ancha fija son caros y las velocidades ofrecidas son bajas en comparación con el promedio de la OCDE. Los precios de una suscripción mensual promedio, para velocidades de entre 2.5 y 15 Mbps (con y sin cargos por línea), están por encima de 90 dólares PPP, mientras que el promedio de la OCDE es cercano a los 40 dólares PPP, y en ningún país de la OCDE están por encima de 60 dólares PPP.<sup>44</sup>

El precio de banda ancha fija por Mbps de capacidad disminuyó 53.5% de 2008 a 2010 (OCDE, 2009, 2011). Aun así, el precio de una conexión fija menor a 2.5 Mbps y de 2.5-15 Mbps está 42.4% y 62.5% por arriba del promedio de la OCDE, respectivamente.

**Tabla 7: Precio mensual de suscripción por conexión de banda ancha fija, 2010<sup>1/</sup> (Dólares PPP).**

Mbps	< 2.5	2.5 - 15	15 - 30	30 - 45	45 <
México	45.8	94.1	n.a.	n.a.	n.a.
OCDE	26.4	35.3	45.8	48.8	70.6

n.a. No aplica.

1/ Precio promedio de suscripción mensual para conexiones de diferentes velocidad, excluye cargo por línea.

Fuente: OCDE (2011).

A lo anterior, se le agrega el hecho de que México es el único país de la OCDE que no cuenta con un punto de interconexión entre operadores IXP (Internet Exchange Point).<sup>45</sup> Tal punto sirve para transportar e intercambiar tráfico entre dos operadores. Su no existencia implica que la información se tiene que

<sup>44</sup> OECD (2012).

<sup>45</sup> OECD (2012).

transportar hacia un punto IXP en Estados Unidos, desde donde regresa a México. Esto causa pérdidas de calidad, costos adicionales de transporte y perjudica particularmente la competitividad de los oferentes de banda ancha de menor tamaño.<sup>46</sup> Finalmente, en países de la OCDE han aparecido ofertas de servicios telefónicos con tecnología VOIP, lo que ha dado lugar a una mayor competencia en los mercados de voz. Por el contrario, en México, la regulación vigente no ha facilitado procedimientos de acceso al servicio de larga distancia nacional o internacional, alternativos al operador local o al servicio de prescripción de un operador de larga distancia.

#### **6.3.4 Competencia de los operadores de televisión restringida**

Hasta el momento, la incursión de las empresas de TV restringida vía cable coaxial en los servicios de telefonía es baja, con sólo 5.5% del total de suscriptores (junio de 2011). Sin embargo, han logrado penetrar el mercado de la banda ancha capturando el 31% de las suscripciones. Sus ofertas se basan en paquetes de servicios “triple play” de televisión por cable, telefonía y banda ancha. La relevancia de estas redes radica en que, dada su cobertura y las reducidas inversiones adicionales necesarias, se han convertido en el principal competidor de la red fija de Telmex en de telefonía fija y banda ancha.

Dada la convergencia que está en proceso en las tecnologías de transmisión de datos, los servicios de telecomunicaciones y la televisión restringida vía redes fijas serán prestados de forma conjunta en virtud de las economías de alcance en la distribución. Por ello, es de esperarse que estas sinergias favorezcan la competencia de esas redes con otras también proveedoras de servicios de telecomunicaciones.

#### **6.3.5 Resumen de la estructura y penetración de los mercados de telecomunicaciones**

En resumen, América Móvil, a través de sus subsidiarias Telmex y Telcel, domina 80% del mercado de telefonía fija y 70% del de telefonía móvil, respectivamente. La Tabla 8 presenta un panorama general de los mercados y las participaciones de los grupos económicos principales en cada servicio. Telmex/Telcel tiene el 70% del mercado de telefonía móvil, el 79.6% de telefonía fija y el 74% de internet de banda ancha. En televisión restringida, Grupo Televisa, el operador principal en televisión abierta, mantiene el 48% del total de suscriptores. La nula presencia de Telmex en la televisión restringida se debe a que su título de concesión no lo autoriza, y el regulador sectorial se ha negado a modificarlo<sup>47</sup> en espera del cumplimiento de ciertas condiciones.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> En noviembre del 2012 se formó un consorcio entre varios operadores para la construcción de un IXP en México, el cual podría comenzar a operar en el primer semestre del 2013. Las empresas que forman el consorcio son: CUDI, Kio Networks, Megacable, Nextel, Redit y Transtelco. Entre estos no se encuentra Telmex, por lo que es probable que el IXP solo conecte los operadores pequeños entre ellos.

<sup>47</sup> El regulador sectorial se ha negado a modificar la concesión de Telmex para permitirle prestar servicios de video, hasta que ésta acepte los términos de interconexión telefónica y detenga los litigios y recursos legales que impiden su aplicación. Bajo estas circunstancias, Telmex ha respondido mediante un acuerdo con MVS, un prestador de TV restringida, para lanzar Dish, un servicio satelital de televisión. Al parecer, Telmex ofrece algo semejante a un “triple play” a partir de un paquete de servicio satelital de TV y la línea fija facturados conjuntamente. El esquema ha causado una serie de denuncias contra Telmex por violación de los términos de la concesión y contra ambas empresas por una posible concentración prohibida.

<sup>48</sup> En octubre de 2006, el Acuerdo de Convergencia expuso las condiciones en las que los operadores de telecomunicaciones podrían ofrecer televisión de paga, y las televisoras podrían ofrecer telecomunicaciones. En esencia, para conseguir una modificación de su concesión que le permita prestar servicios de televisión de paga, Telmex debe cumplir con tres condiciones estipuladas en el acuerdo: portabilidad de los números, interoperabilidad (asegurar la compatibilidad entre los sistemas de los competidores y los de Telmex y Telcel) e interconexión. A la luz del Acuerdo de Convergencia, Telmex solicitó una opinión favorable de la Cofetel, en julio de 2008, referente al cumplimiento de las obligaciones

**Tabla 8: Participación de mercado por servicio, en porcentaje de usuarios. Mayo 2011.**

	T. móvil	T. fija	Banda ancha	TV paga
Telmex/Telcel	70%	79.6%	74%	-
Axtel	-	5%	3%	-
Megacable	-	2%	5%	16.9%
Grupo Televisa	-	2.1%	6%	48.9%
Iusacell	4.4%	-	-	-
Telefónica	21.8%	2.4%	-	-
Nextel	3.8%	-	-	-
Dish	-	-	-	16.6%
Otros	0%	8.9%	12%	17.6%

Fuente: Elaboración propia en base a Cofetel y OECD (2012).

Las participaciones de mercado presentadas en la Tabla 8 reflejan porcentajes a nivel nacional por servicio, lo cual oculta niveles de concentración mayores a nivel regional, local o por segmento de mercado. La cobertura de las redes diferentes a la de Telmex es incompleta, desigual y se traslapan parcialmente. Al respecto, Piedras (2011) afirma que en México las redes fijas se ubican principalmente en zonas densamente pobladas y con elevados márgenes de Producción Bruta Total. El mismo autor estima que el 47% de la población no cuenta con una segunda red fija que les ofrezca servicios de telecomunicaciones.

Adicionalmente, existe alta concentración en algunos mercados intermedios de insumos, como tránsito, enlaces dedicados, transporte interurbano, terminación en áreas rurales, entre otros. Por ejemplo, la red de transporte interurbano de Telmex tiene 107,000 kilómetros de fibra óptica y cubre el 85% del territorio nacional. En algunas áreas, Telmex es el único oferente de los servicios de transporte.

Sin embargo, el transporte interurbano y los servicios de interconexión pueden mejorar sustancialmente sus condiciones de competencia en los próximos años a medida que entra en operación la infraestructura de la Comisión Federal de Electricidad. En particular, redes nacionales de fibra óptica y hoteles de interconexión operados por la misma empresa y una red de fibra licitada a un consorcio privado.

La deficiente competencia hasta el momento ha dado por resultado una escasa penetración (medida en suscriptores por cada 100 habitantes) en los mercados de telefonía fija, móvil y de banda ancha, lo que coloca a México en los lugares 34, 33 y 34, respectivamente, de los 34 países de la OCDE. México ocupa el último lugar en términos de inversión per cápita, y los márgenes de rentabilidad del incumbente casi

---

establecidas por el acuerdo. La Cofetel no dio respuesta a esta solicitud y, después de la acción legal efectuada por Telmex, el tribunal adujo que la falta de respuesta de la Cofetel se consideraría como una opinión positiva (afirmativa ficta). En mayo de 2011 el tribunal le dio dos semanas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para emitir una decisión y aceptar o rechazar el cambio pedido por Telmex en su título de concesión. Posteriormente, la SCT rechazó la solicitud de Telmex al alegar el incumplimiento de algunos elementos del acuerdo, a saber: la negativa de proporcionar a las autoridades suficiente información, y la calidad de los servicios de interconexión prestados a los operadores que lo soliciten. A decir de la SCT, Telmex sigue en libertad de solicitar nuevamente el cambio a su título de concesión cuando pueda verificarse el cumplimiento de los requisitos del acuerdo. Al respecto, en junio de 2012, la Cofetel aprobó un anteproyecto de Convenio Marco de Interconexión y lo envió a la Cofemer para revisión. Adicionalmente, Telmex se ha comprometido ante la CFC a ofrecer un contrato marco de interconexión en condiciones no discriminatorias a costo incremental de largo plazo (partiendo de la estimación de costo de la Cofetel para 2011, con aproximadamente 7% de reducción real durante los siguientes 3 años). Lo anterior podría derivar en la aprobación de modificaciones al título de concesión de Telmex, aunque existe incertidumbre sobre el tiempo que tomará.

duplican el promedio de los 34 países. Al respecto, el informe OECD (2012) ha estimado que la pérdida de bienestar de los consumidores mexicanos por cargos excesivos y falta de cobertura durante el periodo 2005 a 2009 fueron de 129,200 millones de dólares, equivalentes al 1.8% del PIB al año o 240 dólares PPP per cápita anuales. Concluye que otros países, que abrieron sus mercados más o menos al mismo tiempo que México, se beneficiaron de la competencia en mayor medida y con mayor equidad en la distribución de los beneficios.

La penetración de los servicios de telecomunicaciones ha aumentado en México, excepto en telefonía fija. De 2002 a 2010, la penetración de telefonía móvil, internet y de televisión restringida creció a una tasa media anual del 15.8%, 57.0% y 8.5%, respectivamente. La penetración de telefonía fija presenta una tendencia a la baja a partir de 2005, similar a la tendencia internacional. A pesar de este crecimiento, los niveles de penetración en los tres mercados finales están rezagados respecto a otros países miembros de la OCDE como se observa en las figuras 14, 15 y 16.

## **6.4 Efectos negativos de las restricciones a la IED**

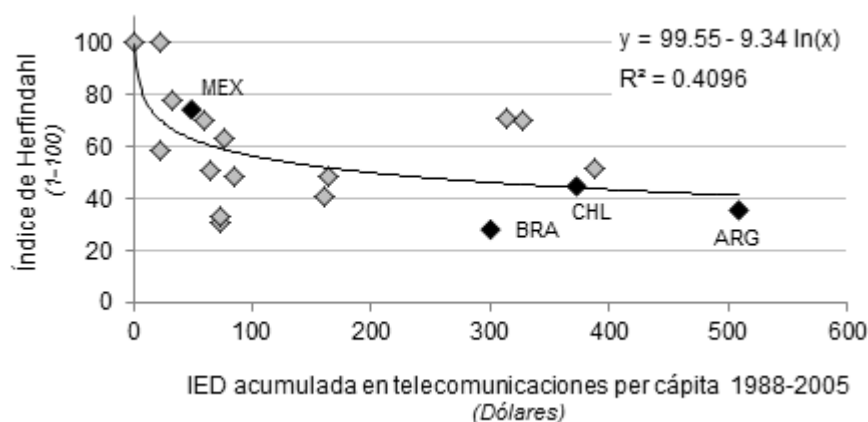
### **6.4.1 *Desempeño competitivo de los mercados***

La situación actual de competencia en telecomunicaciones en México es el resultado de diversos factores regulatorios, no solo de las restricciones a la IED. Estos factores se confunden y entrelazan, por lo que es difícil separar el efecto de la IED de otros problemas o restricciones. Como se pudo observar en secciones anteriores, los mercados mexicanos de telecomunicaciones se caracterizan por una alta concentración en los servicios finales: telefonía fija, móvil, banda ancha y TV restringida; además de una gran estabilidad de las participaciones de mercado de Telmex/Telcel a lo largo de los años. El crecimiento de los competidores de Telmex y Telcel ha sido lento, y algunos de ellos han experimentado reducciones en su participación o han sido absorbidos por otra empresa. Por el contrario, operadores entrantes con ventajas en costos (por ejemplo, prestadores de televisión por cable), solo han logrado incrementar sus participaciones en telefonía de forma marginal, aunque han podido crecer más en servicios de banda ancha.

La evolución de la estructura de los mercados mexicanos contrasta con la de otros países, donde privatizaciones similares tuvieron lugar en la misma época y condiciones iniciales similares. Los antiguos monopolios de telecomunicaciones en países de la OCDE gozaron de ventajas por muchos años pudiendo desarrollar sus redes en entornos protegidos, con precios o rentabilidad regulados, o beneficiándose de financiación pública. A partir de las privatizaciones, otros países de la OCDE han sido más eficaces en poner instalaciones de cuello de botella a disposición de los entrantes. Por ejemplo con reglas de desagregación del bucle local.

En Latinoamérica, el Índice de Herfindahl (IHH) del sector telecomunicaciones (promedio simple del IHH de accesos fijos y móviles) se relaciona negativamente con la IED acumulada per cápita de 1988 a 2005. Además, países con menores restricciones a la IED que México, como Argentina, Brasil y Chile, presentan una mayor IED per cápita y un menor nivel de concentración.

**Figura 17: Relación concentración e IED en Latinoamérica, 2005.**



Fuente: (OCDE, 2008c).

Por otra parte, la Comisión Federal de Competencia (CFC) ha declarado a Telmex como agente dominante en varios mercados: tránsito, enlaces dedicados, transporte interurbano, larga distancia, terminación, entre otros. Esas declaratorias no son aun definitivas, pues Telmex se ha inconformado ante el Poder Judicial, por lo que están en revisión ante esa instancia. Así mismo, la CFC ha sancionado a Telmex por conductas anticompetitivas específicas como negativa de interconexión, o condiciones restrictivas en el acceso a infraestructura. Al igual que las declaratorias de dominancia, la mayoría de estas sanciones están en revisión ante el Poder Judicial a causa de recursos de revisión interpuestos por Telmex.

Telmex ha sido exitosa en evitar la aplicación de la ley de competencia y sectorial a través de recursos judiciales que retrasan y evitan su aplicación durante años. Lo anterior implica que los costos de la regulación de la IED pueden agravarse como resultado de prácticas anticompetitivas y litigios entre operadores.

Los límites a la IED, cuando son vinculantes, tienen efectos negativos sobre la competencia y sobre los precios, además de que frena los procesos de difusión de la tecnología. La incapacidad de una empresa móvil para acceder a la telefonía fija evita que pueda ofrecer servicios residenciales o comerciales por sí sola, controlando ambos segmentos. Es decir, hace imposible la prestación de servicios “extremo a extremo” por la misma empresa cuando podría ser eficiente.

La ineficiencia o falta de competencia observada en los mercados puede ser atribuida también a fallas regulatorias de otro tipo, posiblemente más importantes. Los problemas pueden agravarse debido al traslape e interacción entre esas fallas y los límites a la IED. Por ejemplo, la falta de una regulación de la interconexión eficaz, o la presencia de un regulador débil, capturado o neutralizado por los regulados, podría a la vez desalentar la entrada de operadores nacionales y extranjeros. Lo anterior indica que liberalizar la entrada de IED podría no ser suficiente para incrementar la competencia en el sector, sino que serían necesarias reformas complementarias. Estas reformas podrían incluir, de acuerdo a OECD (2012): la regulación ex-ante de acceso, desagregación del bucle local; regulación asimétrica del incumbente; interconexión orientada a costos; separación funcional; entre otras.



#### 6.4.2 Evidencia de márgenes financieros

De acuerdo a los reportes anuales de América Móvil, México es el país de Latinoamérica donde ese grupo alcanza los mayores márgenes EBITDA<sup>49</sup>, un indicador de rentabilidad generalmente aceptado.

**Tabla 9: Margen EBITDA de América Móvil (Telmex + Telcel) en Latinoamérica**

País	EBITDA
México	55.1%.
Brasil	24.2%
Resto del Mercosur (Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile)	30.0%
Región de los Andes (Perú, Colombia, Ecuador y Panamá)	47.1%
Centro América ( Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)	42.9%
Caribe (República Dominicana, Puerto Rico y Jamaica);	31.9%
Estados Unidos.	11.6%

Fuente: Elaboración propia con información de Reporte anual 2009 de América Móvil.

Más aun, Telcel ha tenido márgenes EBITDA superiores al 65%, que resultan incluso mayores a los de su controladora en los últimos tres años reportados, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 10: Margen EBITDA de las actividades de Telcel.**

Indicador financiero	2006	2007	2008
Margen EBITDA	67.08%	65.05%	65.20%

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes anuales de América Móvil.

En el caso de los operadores mexicanos de redes fijas, los márgenes de ganancia entre ellos han tendido a la baja. De 2006 a 2010, el margen EBITDA, en promedio, disminuyó de 39.7% a 34.0%. La misma tendencia se presenta para todos los operadores, pero en diferente medida.

<sup>49</sup> Utilidades antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización.

**Tabla 11: Márgenes EBITDA de los operadores de redes fijas, 2006-2010**

Operador	2006	2007	2008	2009	2010
<i>México</i>	39.7	39.8	38.1	35.7	34.0
Telmex	50.1	47.6	46.5	43.9	40.5
Megacable	46.3	53.8	49.1	42.6	40.3
GTV <sup>1/</sup>	41.2	36.3	32.2	32.2	33.1
Axtel	34.6	33.5	35.2	35.0	30.3
Maxcom	26.3	27.5	27.7	24.7	25.8

1/ En 2006, GTV se compone de Cablevisión. Después, se integró Bestel en 2007, Cablemás en 2008 y TVI en 2009.

Fuente: Informes anuales de los operadores. Disponibles en las páginas web de cada operador.

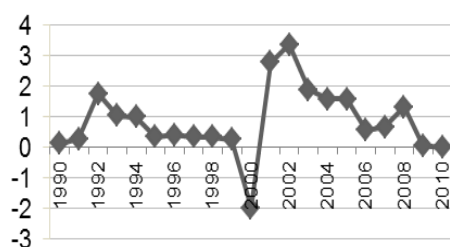
A pesar de esta tendencia, los principales operadores en México, en promedio, obtienen ganancias por encima del promedio internacional. En 2009, por ejemplo, el margen EBITDA promedio internacional fue de 33.6% (Jungermann, 2009),<sup>50</sup> mientras que el promedio mexicano fue de 35.7%, sobresaliendo Telmex y Megacable con un margen EBITDA de 43.9% y 42.6%, respectivamente.

### 6.4.3 Flujos de IED en relación a otros países

De 1990 a 2009, el flujo acumulado de IED en el sector telecomunicaciones fue de 18.2 miles de millones (mm) de dólares de los EUA, equivalente al 30.4% de la inversión total en dicho sector. No obstante, la inversión total continúa siendo baja con respecto al promedio de la OCDE. La Figura 19 muestra el flujo de entrada de IED a lo largo del tiempo.

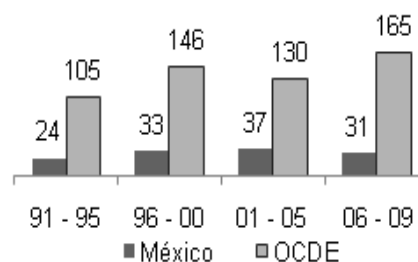
**Figura 18: Evolución de la IED e inversión per cápita en telecomunicaciones.**

**a) Inversión Extranjera Directa  
(mm de dólares de mercado)**



Fuente: OCDE (2011c) y SE (2011).

**b) Inversión total per cápita  
(Dólares de mercado)**



Fuente: OCDE (2011d) y SE (2011).

<sup>50</sup> La muestra considera a más de 300 operadores de redes fijas. No se incluyen operadores integrados: fijos y móviles.

Para México, la escasa inversión per cápita se refleja en la baja penetración. En 2009, México fue el miembro de la OCDE con la menor penetración de servicios de telecomunicaciones (OCDE, 2011d; SE 2011). Una relación similar también se observa entre países de Latinoamérica (ver OCDE, 2008c).

El periodo de mayor inversión del exterior coincide con la entrada al país de Telefónica, en 2001 y 2002, por medio de la compra de dos operadores regionales del norte del país y uno nacional, Pegaso Comunicaciones. La participación de Telefónica Móviles en la nueva compañía mexicana llegó al 92% al final del 2003, que representaba una inversión acumulada, de acuerdo a su valor en libros, de 995 millones de euros. En los siguientes años, Telefónica realizó inversiones cuantiosas para actualizar la red en México a la tecnología GSM.<sup>51</sup>

El otro operador con control extranjero es Nextel México, propiedad de NII Holdings, Inc., con sede en Virginia, EE.UU. Nextel comenzó en 1998 como un operador de “trunking” y a partir de 2009 obtuvo una concesión de telefonía móvil, aunque ya previamente estaba conectada a esa red a través de una concesionaria de telefonía fija del grupo, Operadora de Comunicaciones (Opcom).<sup>52</sup>

#### **6.4.4 Efectos sobre el costo de capital e inversión**

Las restricciones a la propiedad extranjera de las empresas pueden resultar en costos de capital más altos y menor entrada de IED, pues un bajo rendimiento dificulta obtener capital social, en especial para operadores pequeños.

Existe evidencia internacional que muestra que los operadores establecidos, en general, tienen un menor WACC que los entrantes. En Canadá, por ejemplo, BCE, el mayor conglomerado de comunicaciones, tenía una WACC de 6.3% en 2001; en contraste, GT, operador entrante, tenía una WACC aproximada de 20.0% en 2002 (Proctor y Olivier, 2002). Por su parte, NERA (2000) estima que a nivel internacional, en el año 2000, un operador establecido y un entrante enfrentan, en promedio, un WACC de 11.4% y 13.7%, respectivamente. Lo anterior se puede explicar en base a las mejores fuentes de capital de los establecidos, derivadas de sus ingresos y estabilidad financiera, mientras los operadores entrantes tienen posibilidades más limitadas de acceder a mercados de capital, y mayor riesgo de pérdidas, entre otras razones.

México no es la excepción. Axtel, un operador mexicano de telefonía fija, ha declarado que Telmex tiene una ventaja competitiva sustancial, pues tiene mucho más recursos financieros y más diversificados que otros operadores (Axtel, 2011). El mismo operador expresa que una mayor apertura a la IED puede aumentar la presión competitiva debido a la entrada de nuevos operadores.

#### **6.4.5 Obstáculos a la integración y convergencia de redes fijas y móviles**

Además de la existencia de las restricciones a la IED, la regulación en México es asimétrica en la aplicación de esas restricciones. Mientras en otros países se establecen restricciones similares para todo tipo de redes, en México se mantiene un régimen restrictivo para las redes fijas y uno más liberal para las redes móviles. De hecho, como se expuso anteriormente, las redes móviles en México enfrentan restricciones cercanas al promedio internacional.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Telefónica, Informes anuales 2003, 2004 y 2005: <http://informeannual.telefonica.es/upload/esp/memorias> .

<sup>52</sup> De acuerdo al registro de Cofetel: [http://dset01.cft.gob.mx/cgi-bin/pnndev/w\\_operador](http://dset01.cft.gob.mx/cgi-bin/pnndev/w_operador), y la página de la empresa <http://www.nextel.com.mx/legales/index.htm> .

<sup>53</sup> De Estudios Económicos OCDE, 2007.

**Tabla 12: Índice de restricciones a la IED en redes fijas, 2010.**

<i>Índice</i>	<i>Redes fijas</i>		<i>Redes móviles</i>	
	México	OCDE	México	OCDE
<i>Índice</i>	<i>0.60</i>	<i>0.11</i>	<i>0.10</i>	<i>0.11</i>
Límites al capital extranjero	0.50	0.07	0.00	0.06
Requerimientos de aprobación	0.10	0.03	0.10	0.03
Restricciones al empleo de extranjeros	0.00	0.01	0.00	0.01
Restricciones operativas	0.00	0.01	0.00	0.01

Fuente: Kalinova *ét.al*, (2011).

Lo anterior es importante, pues los mercados fijo y móvil comparten el uso de cierta infraestructura e insumos, además de tener una interdependencia creciente en virtud de la convergencia tecnológica de ambas redes. Es posible aprovechar economías de escala y alcance derivadas de la integración de ambas redes y su operación conjunta, tendencia que se refuerza con el paso del tiempo, como ha sido el caso en varios países de la OCDE.

Lo anterior explica que operadores móviles busquen tener presencia en ambos mercados. Por ejemplo, en México los cuatro operadores móviles tienen una empresa de telefonía fija como filial o subsidiaria, o están en una alianza con una red fija. Entre estas: Telefónica con GTM; Nextel con Opcom; y Telcel con Telmex. Así mismo, los operadores de redes fijas han incursionado o buscan incursionar en telefonía móvil como es el caso de Televisa con su intento de alianza con Nextel y su posterior concentración con Iusacell. También Megacable, operador fijo de telefonía, banda ancha y TV restringida, ha comenzado a operar su servicio de telefonía móvil: Megacel.

### **Cuadro 3: Concentración entre Televisa y Iusacell**

En junio del 2012, la CFC autorizó la venta, por parte de Grupo Salinas, del 50% de las acciones de Iusacell a Grupo Televisa. El esquema aprobado implica que ambos grupos compartirán el control de la compañía en partes iguales, 50%-50%, por lo que las decisiones de los accionistas tendrán que hacerse por unanimidad de ambas partes.

Televisa y Grupo Salinas son las principales empresas de TV abierta en México, con aproximadamente 70% y 30% de la audiencia y ventas de publicidad, respectivamente. Televisa es un operador dominante en los mercados de TV restringida, publicidad y contenidos de TV abierta, y es el segundo oferente de banda ancha a nivel nacional a través de sus redes de cable coaxial.

Previo a la concentración, Grupo Televisa no estaba presente en telefonía móvil, por lo que la adquisición del 50% de Iusacell la convierte en un jugador, en ese mercado, con aproximadamente 4% de los suscriptores. La CFC reconoció los efectos pro-competitivos de incorporar un inversionista de gran tamaño, con fuerte presencia y experiencia en telecomunicaciones y medios electrónicos. Sin embargo, la misma Comisión también evaluó el hecho de que la concentración implicaba riesgos a la competencia en TV restringida, contenidos y publicidad en televisión abierta.

La Comisión autorizó la fusión sujetándola a varias restricciones. Entre ellas: 1) la separación operativa entre Iusacell y el resto de las empresas de ambos grupos; 2) la desincorporación de Total Play, empresa operadora de una red de fibra óptica residencial; y 3) una provisión que obliga a terminar la sociedad (que uno de ellos venda su parte al otro) en caso de que la Cofetel, en un plazo de dos años, no logre licitar exitosamente licitar una nueva red nacional de televisión abierta.

El actual marco normativo sobre IED puede entorpecer las fusiones e incentivar a los establecidos a realizar acuerdos o esquemas de control accionario indirecto o alianzas con inversionistas locales que son menos eficientes y, como consecuencia, los ponen en mayor riesgo como inversionistas.

Telefónica, único competidor multinacional comparable a América Móvil en Latinoamérica, integró sus operaciones fijas y móviles en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay (CEPAL, 2010). En México, sin embargo, encontró dificultades debido a la regulación en materia de IED. Telefónica encontró la forma legal de permanecer en los mercados de servicios ofrecidos a través de redes fijas. La inversión de Telefónica en la empresa GTM de telefonía fija fue aprobada por las autoridades competentes, con un esquema que satisface las necesidades de Telefónica, pero que es probablemente sub-óptimo. Al respecto, la Comisión Federal de Competencia, para efecto de la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), ha determinado que GTM es parte del Grupo Telefónica y por lo tanto Telefónica ejerce el control de GTM.

El esquema utilizado por Telefónica para incursionar en la telefonía fija por medio de GTM, ha tenido consecuencias en la práctica. En 2007, Telmex negó la interconexión a GTM con el argumento de que podría no estar operando legalmente de acuerdo a la Ley de Inversión Extranjera. Por ello, Telmex suspendió el proceso de interconexión mientras consultaba a la CNIE y a reguladores sectoriales sobre la legalidad de la composición accionaria y control de GTM. GTM denunció ante la Comisión Federal de Competencia la negativa unilateral a interconectarse. Al final, Telmex realizó la interconexión siete meses después del periodo estipulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones y la CFC le aplicó una sanción por negativa de trato violatoria de la ley de competencia.

#### 6.4.6 *El papel de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras*

La necesidad de aprobación para extender la IED en telefonía móvil más allá del 49% por parte de la CNIE implica una facultad discrecional del Estado, que podría restringir la entrada de potenciales controladoras extranjeras. A pesar de eso, dos de los cuatro operadores actuales ya son controlados por extranjeros. El tercero es Telcel, que es el operador dominante. El operador restante, Iusacell, no ha presentado solicitudes en los últimos diez años.

Si bien es cierto que la aprobación de la IED por parte de la CNIE es discrecional de acuerdo con la ley, parecería que ésta no ha sido, desde 1993, una restricción importante. Primero, porque la historia de la CNIE muestra que en general tiende a aprobar la expansión de inversiones extranjeras más allá del 49%, siempre que cumplan con los requisitos de ley, no solo en telecomunicaciones sino en otros sectores. Segundo, en el pasado no ha obstaculizado la entrada de nuevos operadores extranjeros a telefonía móvil ni la toma de control de los existentes. Tercero, dos de los operadores actuales ya son controlados por empresas extranjeras, aparte del operador dominante y, el cuarto, que no ha solicitado tal ampliación desde que sus actuales propietarios la adquirieron.

Sin embargo, la existencia de esta facultad discrecional en manos de la CNIE genera el riesgo de que se politice en el futuro, o que suceda un cambio de criterio del gobierno en turno. En particular, la CNIE podría ser objeto de presiones de la industria, los medios, la opinión pública, el gobierno o el congreso en turno. Como evidencia de lo anterior se puede mencionar que los potenciales afectados plantean recurrentemente el tema en discusiones legislativas para modificar el marco legal del sector. Por ejemplo, plantean el no permitir la inversión extranjera a menos que el país de origen ofrezca condiciones de reciprocidad.

En general, la reciprocidad no es necesaria para la obtención de beneficios a la economía nacional de la IED, pues esos beneficios ocurren aun cuando la regulación es abierta unilateralmente. Sin embargo, la discrecionalidad que existe en la ley, aunada a los planteamientos de congresistas y de los actores involucrados, pueden ser percibidos como un riesgo por los potenciales inversionistas extranjeros que podrían entrar al país buscando tomar el control de las empresas.

#### **Cuadro 4: El argumento de reciprocidad.**

La idea según la cual la apertura a la IED solo puede ser benéfica o “justa” si sucede en condiciones de reciprocidad es común entre legisladores, industria y público en general. Se asume que es necesario exigir a otros países la aceptación de nuestra IED en su territorio antes de que se les pueda permitir a ellos traer su IED. La anterior es una política equivocada y dañina en general, pues en términos económicos la apertura a la IED es benéfica para un país aun si tal apertura es unilateral.

Por lo anterior, existen riesgos de que se aprueben medidas restrictivas a la IED en base a argumentos de reciprocidad, que son realmente medidas de protección de los de los establecidos. Esto se ilustra en base a un par de iniciativas de ley presentadas ante el congreso mexicano. En la primera iniciativa de 2010, se propuso incrementar los límites permitidos a la IED al 100% en telecomunicaciones y a 25% en radiodifusión, condicionado a que en radiodifusión exista un tratado de reciprocidad con el país de origen. En la segunda iniciativa del 2011, se planteó que solo se aprueben incrementos en la IED por encima del 49% cuando exista un tratado de reciprocidad con el país de origen.

## **6.5 Potenciales beneficios de la apertura a la IED**

### **6.5.1 Potenciales efectos generales**

Es difícil separar el efecto de la IED del efecto de otras restricciones regulatorias. No obstante, diversos argumentos y hechos estilizados observados sobre la estructura de los mercados, la conducta de las empresas, la evolución de la tecnología y la estructura de los mercados, sustentan la hipótesis de que la eliminación de restricciones a la IED, con alta probabilidad, podría: (1) incrementar la competencia en los mercados de telecomunicaciones; (2) facilitar el aprovechamiento de economías de alcance y escala; (3) facilitar la convergencia tecnológica eficiente al eliminar el tratamiento regulatoria desigual; y (4) incrementar el efecto pro-competitivo de probables reformas al marco regulatorio.

Los servicios de telecomunicaciones son insumos para la mayoría de las actividades económicas, por lo que una mayor competencia en telecomunicaciones tiene beneficios para los consumidores a través del consumo directo de esos servicios y también del consumo de otros bienes y servicios. Asimismo, las telecomunicaciones facilitan la realización de ciertas actividades, por medio de la reducción de costos de búsqueda y aumento en el acceso a mercados, entre otros.

La liberalización de la IED puede incrementar la presión competitiva sobre las empresas ya establecidas; desalentar la excesiva concentración; reducir la incertidumbre, los costos de transacción y las distorsiones. El control directo sobre una sociedad es, en muchos casos, más propicio para la transferencia de tecnología y *know-how* que la separación, las alianzas, o los medios contractuales tradicionales. Asimismo, la IED facilita la convergencia tecnológica y genera efectos colaterales benéficos para el país receptor (ver Capítulo 2).

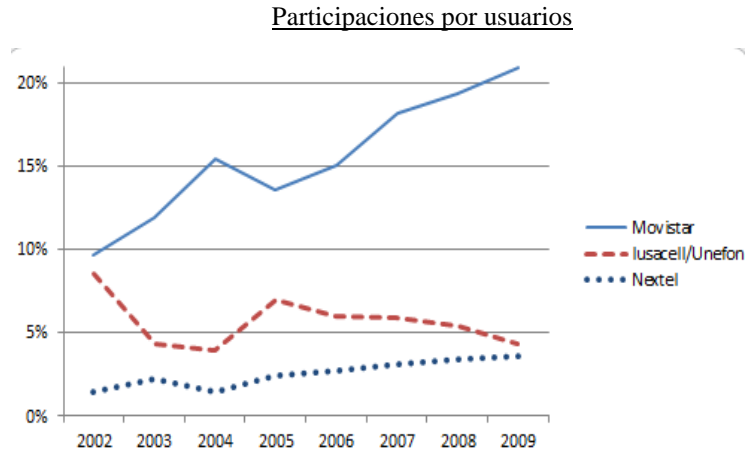
### **6.5.2 La presencia de empresas extranjeras**

Un hecho estilizado del mercado de telefonía móvil mexicano consiste en que las dos empresas con control extranjero que operan en el país han sido las más exitosas en ganar participación de mercado. Esto ilustra que el respaldo del exterior en *know-how* y capital puede ser decisivo para el desarrollo y crecimiento del negocio. Las dos empresas extranjeras, Telefónica y Nextel, han tenido los mayores crecimientos relativos en los últimos años como muestra la siguiente gráfica.<sup>54</sup>

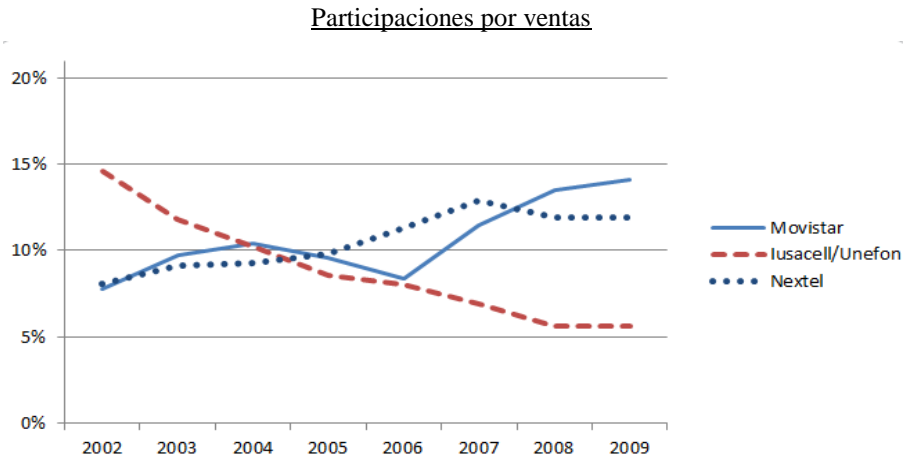
---

<sup>54</sup> La participación relativa medida en base a ventas presenta las mismas tendencias que la medida en base a usuarios.

**Figura 19: Participaciones de mercado por usuarios y por ventas de los competidores de Telcel.**



Fuente: elaboración propia con datos de Mariscal (2007), Cofetel, CFC, OCDE (2009).

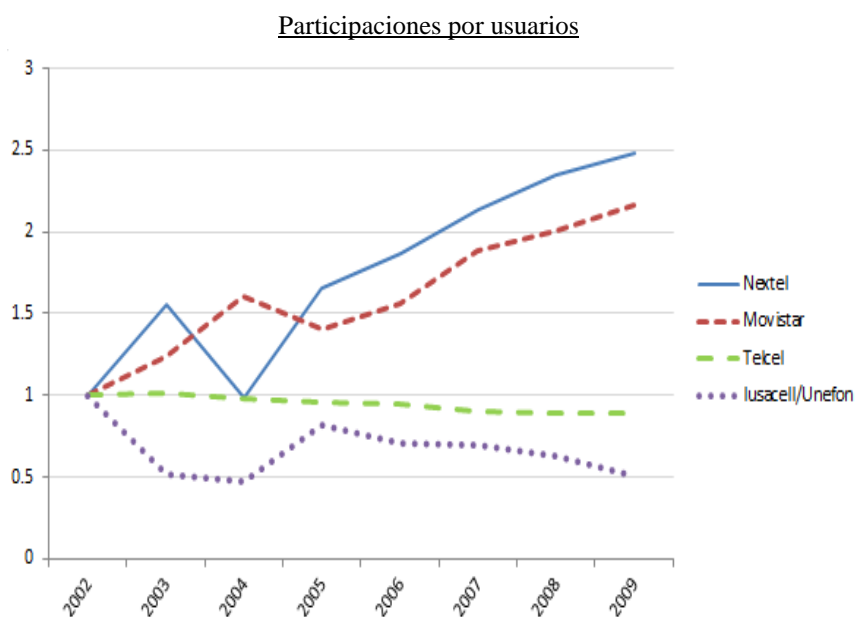


Fuente: Elaboración propia con datos de Merrill Lynch GWM2010, y Ernesto Piedras (CIU): [http://www.the-ciu.net/ciu\\_0k/pdf/CIU-FotoPanoramicaDelSectorTelecom2010.pdf](http://www.the-ciu.net/ciu_0k/pdf/CIU-FotoPanoramicaDelSectorTelecom2010.pdf)

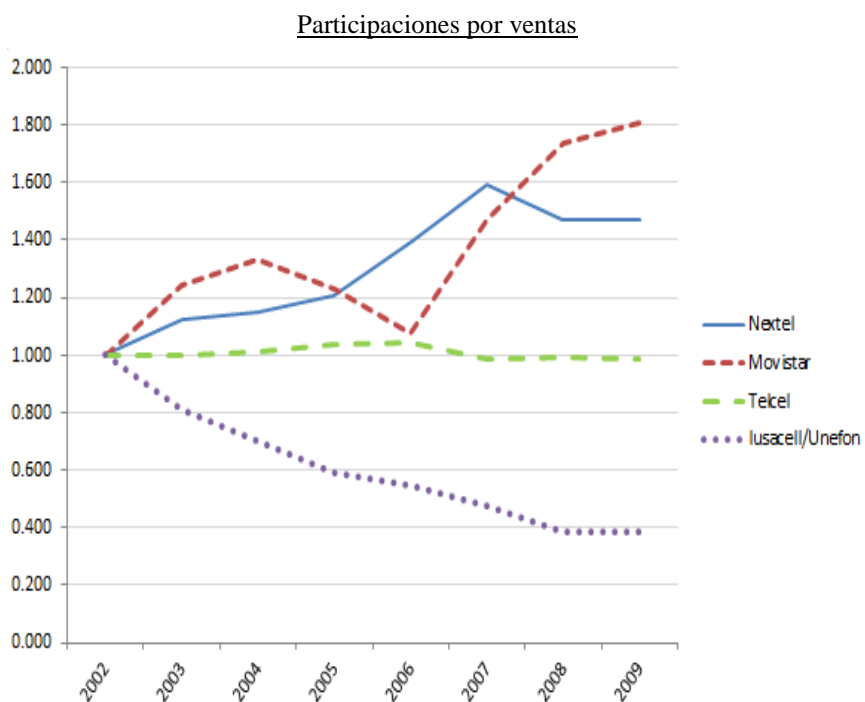
La tercera red competidora de Telcel, Iusacell fue comprada por Grupo Salinas en 2003 y, a partir de entonces, tuvo un ligero incremento en su participación, seguido de un retroceso gradual a partir de 2005. Posteriormente, la empresa pasó por dos reestructuraciones de deuda, una en 2006 y la otra en 2010. La siguiente gráfica muestra el crecimiento relativo de las cuatro empresas tomando 2002 como año base (tamaño=1):



**Figura 20: Crecimiento relativo en participaciones de mercado por usuarios y por ventas de los competidores de Telcel**



Fuente: elaboración propia con datos de Cofetel y CFC y OCDE (2009).



Fuente: elaboración propia con datos de Merrill Lynch GWM2010, y Ernesto Piedras (CIU) : [http://www.the-ciu.net/ciu\\_0k/pdf/CIU-FotoPanoramicaDelSectorTelecom2010.pdf](http://www.the-ciu.net/ciu_0k/pdf/CIU-FotoPanoramicaDelSectorTelecom2010.pdf)

La presencia de dos competidores agresivos con apoyo de sus empresas de origen parece ser un factor que ha contribuido a que el mercado de telefonía móvil tenga un mayor nivel de competencia que el de telefonía fija. En telefonía móvil, la mayoría de los usuarios cuentan al menos cuatro operadores nacionales como oferentes, aunque no es posible afirmar que la telefonía móvil está libre de problemas de

competencia, pues los márgenes financieros de Telcel y América Móvil en México (Grupo Telmex) siguen siendo elevados.

### 6.5.3 *La eficiente integración de redes*

Para aprovechar las oportunidades de la convergencia tecnológica, los operadores fijos y móviles tienden a integrarse para ofrecer varios servicios con una misma red. Las actuales redes no fueron diseñadas originalmente para los usos múltiples y variados que permite la convergencia tecnológica. En este sentido, una mayor apertura a la IED puede movilizar los recursos necesarios (capital, *know-how*, entre otros) para modernizar y expandir las distintas redes y mejorar la competencia.

El marco normativo actual sobre IED puede entorpecer fusiones deseables y eficientes, e incentivar la no integración. En algunos casos podría resultar en la integración de algunos operadores bajo esquemas ineficientes, tales como control accionario indirecto o alianzas con inversionistas locales.

La existencia de potenciales eficiencias de la integración se puede ilustrar a partir de los patrones observados en Latinoamérica. América Móvil nació a partir de la integración de Telmex, Bell Canadá y SBC Communications, quienes adquirieron varias compañías móviles en la región. Posteriormente, en 2010, América Móvil adquirió e integró las operaciones fijas de Telmex y Telmex International. La integración se ha llevado a cabo entre líneas de negocios en cada país a medida que ha adquirido empresas o creado nuevos servicios. Al respecto, América Móvil explicó los motivos y ventajas de la integración:

“Al convertirse en una empresa integrada de telecomunicaciones América Móvil está entrando a una nueva dimensión en términos de su oferta de productos y sus operaciones. Ahora tenemos la capacidad de proveer a nuestros clientes servicios integrados gracias a los cuales podrán adquirir de nosotros los servicios de voz y datos que requieran independientemente de cómo prefieren accederlos, si a través de un dispositivo móvil o de uno fijo. Podemos proveerles entretenimiento haciéndoles llegar servicios de video a donde quiera que estén. En síntesis, podremos hacernos cargo de todas sus necesidades de comunicaciones, cualesquiera que éstas sean. Para ello tendremos no solo que continuar gestionando y expandiendo las vastas redes móviles que tenemos en América Latina y el Caribe sino tendremos además que centrar nuestros esfuerzos en la operación y desarrollo de enormes redes de fibra óptica y cable en toda la región, asegurando su eficiente integración a nuestra plataforma móvil. Procuraremos en todo momento que nuestra infraestructura de telecomunicaciones evolucione de manera que pueda satisfacer los deseos y requerimientos de nuestros clientes en un entorno altamente cambiante.”<sup>55</sup>

El anterior proceso de integración por parte de América Móvil fue una respuesta a Telefónica, único competidor a nivel continental, quien también integró sus operaciones fijas y móviles en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay (CEPAL, 2010), excepto en México donde encontró dificultades a causa de la regulación en materia de IED.

El interés de Telefónica de entrar a redes fijas en México ha sido manifiesto, pues ha encontrado una forma legal de hacerlo, a pesar de las previsiones de la ley actual. La inversión de Telefónica en la empresa GTM de telefonía fija, fue aprobada por las autoridades en base a un esquema que probablemente satisface las necesidades de Telefónica, pero que es probablemente sub-óptimo en términos económicos. Al respecto, la Comisión Federal de Competencia, para efecto de la aplicación de la LFCE, ha considerado a GTM como parte del Grupo Telefónica, determinando para efecto de la aplicación de la LFCE que Telefónica ejerce el control de GTM.

---

<sup>55</sup> Reporte anual 2009 de América Móvil.

## **6.6 Conclusiones**

Este capítulo analizó en qué medida el actual marco normativo sobre inversión extranjera restringe el acceso y aumenta el costo del capital en redes fijas, móviles y de TV restringida. Se mostró cómo este marco limita la integración de las operaciones de redes fijas y móviles y se convierte en una barrera a la entrada, que podría estar sosteniendo los altos niveles de concentración y bajos niveles de competencia observados. Por último, el capítulo argumentó que la eliminación de los límites a la IED tendría efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores, mientras los efectos negativos potenciales no constituyen un riesgo o su existencia es improbable.

El marco normativo actual en materia de IED restringe el acceso a capital y encarece el capital disponible. Lo anterior puede afectar de manera negativa la inversión en las distintas redes de telecomunicaciones y establecer ventajas competitivas a favor de Telmex. Así mismo, el marco normativo obstaculiza la consolidación de las operaciones de servicios fijos y móviles de los operadores extranjeros. Esto causa distorsiones en el proceso de convergencia tecnológica y constituye una barrera a la entrada. En los hechos, ha dificultado la entrada de operadores rivales del incumbente a la operación y oferta de servicios de redes fijas.

Las restricciones a la IED no tienen justificación clara en términos de eficiencia económica, pues es claro que los objetivos generalmente esgrimidos podrían ser alcanzados más eficientemente usando otras herramientas de política pública. Por ello, México debería eliminar las restricciones a la inversión extranjera impuestas a los operadores de redes fijas. El efecto neto sobre el bienestar de los consumidores sería positivo con alta probabilidad, pues los efectos de eficiencia son muy probables, mientras los efectos negativos son menores o inexistentes. Más aun, un incremento en la eficiencia aun mayor se lograría a partir de la eliminación de las barreras a la IED y de la implementación de mejoras regulatorias del sector como las propuestas en el documento OECD (2012).

## **7. RESTRICCIONES A LA IED EN TV ABIERTA**

### **7.1 Introducción**

La regulación en materia de inversión extranjera directa prohíbe la participación de extranjeros en televisión abierta (TVA) comercial, excepto a través de inversión “neutra” o sin derecho a voto. Esta restricción y la política del Estado mexicano de no ofrecer licencias y concesiones de espectro a potenciales oferentes de redes comerciales de TVA han favorecido la concentración y falta de competencia en ese mercado. Lo anterior es adicional a las barreras económicas o tecnológicas a la entrada que también son altas. Por ejemplo, los altos costos fijos y hundidos iniciales; así como los largos tiempos necesarios para lograr niveles de audiencia que den viabilidad a la empresa.

La industria de la TVA en México está altamente concentrada, tanto en mercados de contenidos, como de publicidad por ese medio. Dos empresas: Televisa y TV Azteca tienen cerca del 70 por ciento y 30 por ciento respectivamente del mercado, ya sea medido en audiencias o en ingresos de publicidad. Esas empresas presentan márgenes financieros significativamente superiores a empresas del mismo tipo en otros países. El mercado no ha conocido un entrante a nivel nacional desde 1994, fecha en que se creó TV Azteca luego de la privatización de la compañía de TV estatal.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) ha anunciado recientemente que licitará frecuencias suficientes para la formación de dos canales nacionales que operarían desde un inicio en el

nuevo estándar digital.<sup>56</sup> Se trata de frecuencias que cubren 153 poblaciones, donde vive el 93 por ciento de la población. Sin embargo, no está definido hasta el momento (febrero del 2013) cuáles serán los paquetes de frecuencias, procedimientos y restricciones a los participantes nacionales. Además, existe incertidumbre sobre el tiempo que tomará el proceso desde el presente hasta que se realice la asignación definitiva de las frecuencias y licencias respectivas. Lo anterior en virtud del cambio de gobierno en el orden federal a finales del 2012, los procesos de consulta y autorizaciones necesarias y los litigios que se podrían producir.

Este capítulo analiza en qué medida la actual regulación en materia de IED-inversión extranjera directa- es una barrera a la entrada al mercado de la TVA y cuáles serían las consecuencias de levantar la prohibición en términos de competencia en el sector. Se argumenta que la apertura a la IED es una medida complementaria a la de otorgamiento de licencias y espectro a nuevos entrantes. Los grandes grupos de medios extranjeros son candidatos “naturales” a entrar en virtud de su mayor experiencia y las ventajas al operar negocios similares en sus países de origen.

La estructura del capítulo es la siguiente. La sección 8.2 presenta los antecedentes y regulación de la industria; La sección 8.3 presenta las características económicas de la industria en cuanto a estructura, proceso de producción, mercados relacionados y desempeño. Por su parte, la sección 8.4 presenta una crónica de los eventos y comportamiento de las televisoras establecidas ante la amenaza de entrada de empresas extranjeras. La sección 8.5 presenta los posibles efectos de la regulación en materia de IED sobre la posible licitación de canales de TV abierta. La sección 8.6 presenta una estimación de márgenes precio-costos de publicidad en TV abierta aplicables a las tarifas oficiales publicadas de Televisa. Finalmente, la sección 8.7 presenta las conclusiones.

## **7.2 Antecedentes y regulación de la TVA**

### **7.2.1 Antecedentes**

Desde 1955 y hasta 1994 la televisión abierta en México fue un cuasi-monopolio en manos de Grupo Televisa. Esta empresa fue la única emisora de TV comercial en la Ciudad de México y a nivel nacional, excepto por un breve periodo entre 1968 y 1972 cuando enfrentó un entrante en la Ciudad de México. Ese periodo terminó cuando el entrante se fusionó para formar parte de Grupo Televisa. En 1994 el Estado privatizó la empresa de televisión pública que operaba dos redes nacionales, lo que dio lugar a TV Azteca. La nueva empresa privada ha proporcionado una cierta medida de competencia, alcanzando niveles de rating de alrededor de 30 por ciento, medido en audiencia o ventas de publicidad. Sin embargo, desde la privatización de TV Azteca no ha habido cambios significativos en la estructura de la industria, aunque ha habido intentos fallidos de entrada de nuevos jugadores.

La popularización gradual de la TV de paga durante los últimos diez años ha sido el cambio más importante en las condiciones de competencia de la industria desde 1994. En general, las emisoras de TVA han estado perdiendo audiencia lentamente en favor de la TV de paga, pero la pérdida acumulada hasta el 2011 ha sido baja (cerca del 20 por ciento). Es necesario destacar que todos los operadores de TV de paga, menos uno, incluyen las señales de TVA en su oferta de canales, por lo que la TVA sigue siendo, por mucho, el principal medio de comunicación en términos de audiencia y ventas de publicidad.

---

<sup>56</sup> México adoptó el estándar estadounidense (ATSC) para la transición digital. Las estaciones de TV que transmiten en digital pueden mantener transmisiones simultáneas en su señal analógica hasta 2015, cuando ocurrirá el “apagón analógico”. Los operadores que inicien transmisiones solo en digital antes de 2015 podrían estar en desventaja para alcanzar a algunos televidentes.

### 7.2.2 Límites a la IED

De acuerdo a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), las empresas de radiodifusión, radio y TVA, sólo pueden pertenecer a ciudadanos mexicanos (cero por ciento de IED). Los extranjeros no pueden participar en ninguna forma de inversión que otorgue derechos de control, ya sea a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo.<sup>57</sup>

Las leyes no establecen límites a la IED en empresas dedicadas a la producción y programación de contenidos, por lo que la restricción se puede interpretar como que aplica a los concesionarios en virtud de ser operadores de la concesión y de la infraestructura de transmisión aérea. Por su parte, la propiedad de las redes de televisión restringida está sujeta al límite de 49 por ciento de IED.

Las restricciones anteriores no aplican para la *inversión neutra*, que no otorgan control, aunque puede otorgar hasta casi la totalidad de los beneficios pecuniarios. Para ello, la Secretaría de Economía autoriza la emisión de instrumentos de inversión sin derecho a voto y con derechos corporativos limitados.

### 7.2.3 Regulación de concesiones y permisos

La TVA nacional transmite las señales por medio de antenas terrestres en las principales localidades del país. La recepción es gratuita y financiada principalmente por publicidad. Sin embargo, existen otras restricciones legales en materia de contenidos. Por ejemplo, de acuerdo a la ley el 80 por ciento del material transmitido debe estar en español, debe favorecer el contenido nacional, reforzar la identidad nacional, promover la creatividad, así como los valores locales y nacionales, entre otros.

La Ley Federal de Radio y Televisión divide a la TVA en dos tipos: pública y comercial. La TVA pública o cultural (por ejemplo, operada por gobiernos locales, universidades) requiere de un *permiso* y no puede transmitir anuncios comerciales. Por otra parte, la TVA comercial recibe una *concesión* y puede transmitir anuncios comerciales. La mayoría de los ingresos de la TVA comercial provienen de la venta de publicidad. En este sentido, la TVA pública no compete con la TV comercial por los ingresos de publicidad, pero sí por la audiencia.

Los operadores de TVA no tienen obligaciones de *must carry* o *must offer* establecidas por una ley, por lo que, en principio, cada operador de un sistema de TV de paga puede negociar los términos contractuales para poder transmitir canales abiertos. Sin embargo, existen obligaciones de *must offer* aplicables a las señales de Televisa y TV Azteca como resultado de condiciones impuestas por la CFC para la aprobación de dos concentraciones. Bajo esas condiciones, Televisa y TV Azteca deben ofrecer de forma no discriminatoria a todas las empresas de TV restringida un paquete que incluya sus canales abiertos por un precio por usuario que sea uniforme y no discriminatorio entre cableros.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Artículo 6 de la Ley de Inversión Extranjera.

<sup>58</sup> En 2008, la CFC condicionó la adquisición por parte de Televisa de una empresa de Tv por cable: Cablemás, al establecimiento del *must offer* no discriminatorio en la venta a operadores de televisión restringida de un paquete de señales que debía incluir las señales abiertas nacionales, pero podía incluir otras señales. La oferta debía estar disponible a operadores de TV restringida con menos de cinco millones de suscriptores y 500 millones de dólares en ingresos anuales. Posteriormente, en 2012, la CFC aceptó condiciones adicionales de Televisa y nuevas condiciones de Tv Azteca como resultado de una concentración en la que ambas empresas adquirieron el control de Iusacell, operador de telefonía móvil, con el 50 por ciento de las acciones cada una. En esta segunda concentración, el *must offer* se extendió a TV Azteca y se estableció la obligación a ambas empresas de ofrecer un paquete solo con las señales abiertas a un precio uniforme por usuario.

## **7.3 Estructura y organización**

### **7.3.1 Producción, programación y transmisión**

La industria de la TV se compone de tres etapas: producción, programación y transmisión. En la primera se producen contenidos, como noticias, telenovelas, programas deportivos, entre otros; o se adquieren contenidos de terceros. En la segunda etapa, se programan los contenidos para formar canales o señales. En la tercera, se transmiten las señales vía aérea, o a través de sistemas de TV restringida.

En la transmisión de señales vía aérea gratuita, la mayoría de las estaciones locales están verticalmente integradas a las redes nacionales. Solo existe un porcentaje pequeño de operadores locales independientes. De los cinco canales nacionales, tres son de Televisa y dos de TV Azteca, empresas que poseen el 56 por ciento y 39 por ciento de las estaciones transmisoras de TV abierta respectivamente (Cofetel, 2011).<sup>59</sup>

Las televisoras tienden a estar integradas verticalmente en las tres etapas, al menos en la operación de sus redes principales. Los canales nacionales más importantes de México son el 2 y el 13 de Televisa y TV Azteca respectivamente, los cuales presentan en su mayoría programación original propia. Su ventaja en audiencia se basa en la producción de telenovelas, noticiarios y otros programas enfocados a los gustos de la audiencia nacional. Los canales nacionales “secundarios”: el 5 y 9 (de Televisa) y el 7 (de TV Azteca) transmiten principalmente producciones del extranjero, películas o programas nacionales de repetición.

Televisa realiza la distribución de sus señales a través de sistemas de TV restringida, al 45 por ciento de los usuarios por medio de sus filiales y al 38 por ciento a través de sistemas de cable independientes. Por su parte, TV Azteca apenas incursionó en 2010 en la TV de paga, por lo que cuenta con una participación casi cero por el momento. Solo el operador satelital Dish no incluye en su oferta los contenidos de alguno de los dos operadores de TVA a través de su sistema.

### **7.3.2 Mercado de publicidad**

Televisa y Tv Azteca obtienen el 57 por ciento del total de ingresos de publicidad del país estimada en base a todos los medios de comunicación, y el 99 por ciento de los ingresos de publicidad de TV abierta (Cofetel, 2011). Los ingresos por publicidad de ambas empresas se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo, pues de 2004 a 2010 los ingresos conjuntos pasaron del 60 por ciento al 57 por ciento del total de ingresos de publicidad (Cofetel, 2011). Adicionalmente, Grupo Televisa controla una parte adicional del mercado de publicidad a través de otros medios de comunicación, pues es una de las principales empresas de radio y la mayor editora de revistas de México y Latinoamérica.

### **7.3.3 Competencia por audiencia**

Los canales de Televisa y TV Azteca atraen a la mayoría de los televidentes a nivel nacional aun entre suscriptores de televisión restringida, además de producir algunos canales exclusivos para esa plataforma. Su participación ha disminuido solo marginalmente en los últimos años por el crecimiento de la TVR como muestra la Tabla 15.

---

<sup>59</sup> Adicionalmente, Televisa tiene una red de cobertura limitada que opera bajo el nombre “Foro TV”, mientras Tv Azteca tiene el canal “Proyecto 40” en la ciudad de México y en todo el país vía TV restringida.

**Tabla 15: Participación de audiencia, 2006-2010 (% de televisores encendidos)**

	2006	2007	2008	2009	2010
TV restringida	16.1	17.2	18.3	19.4	20.1
TV abierta	83.9	82.8	81.8	80.6	79.9
<i>Televisa</i> <sup>1/</sup>	49.8	48.0	47.9	46.1	44.5
<i>TV Azteca</i> <sup>2/</sup>	22.5	22.3	20.6	21.8	22.2
<i>Otros</i> <sup>3/</sup>	11.6	12.5	13.3	12.7	13.2

1/ Incluye el canal 2, canal 5 y canal 9. El canal 4 está en “Otros”, por lo que se subestima la participación de Televisa.

2/ Incluye el canal 7 y canal 13.

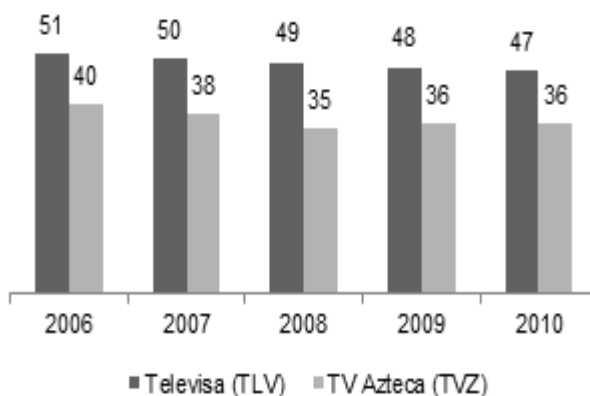
3/ Incluye televisión pública no comercial y canales regionales privados.

Fuente: Lamac (2011)

#### 7.3.4 Márgenes de ganancia

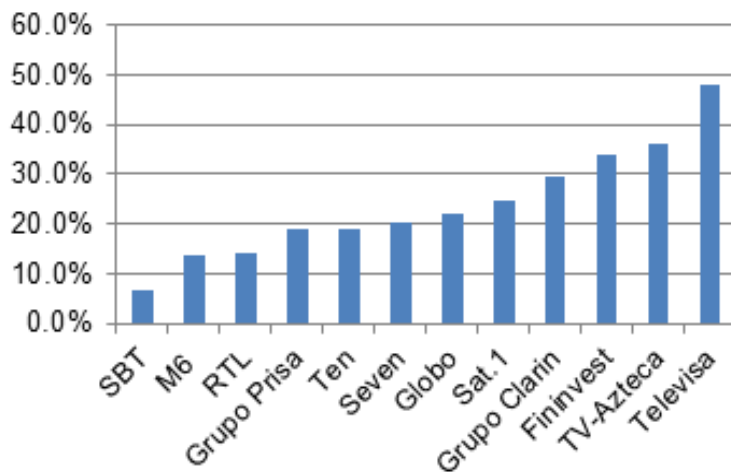
La alta concentración y la baja competencia entre medios permiten a las dos principales televisoras obtener márgenes de ganancia altos en comparación a cadenas de televisión en otras jurisdicciones. De 2006 a 2010, el margen EBITDA de Televisa estuvo entre 47 por ciento y 51 por ciento, y el de TV Azteca entre 36 por ciento y 40 por ciento. Estos márgenes EBITDA son sustancialmente mayores a los de televisoras similares de otros países.

**Figura 27: Margen de ganancia de las televisoras en México (EBITDA / Ingresos, %).**



Fuente: Televisa (2008 a 2010), TV Azteca (2008 a 2010)

**Figura 28: Margen de ganancia de las televisoras (EBITDA / Ingresos, %). Comparativo internacional, 2009**

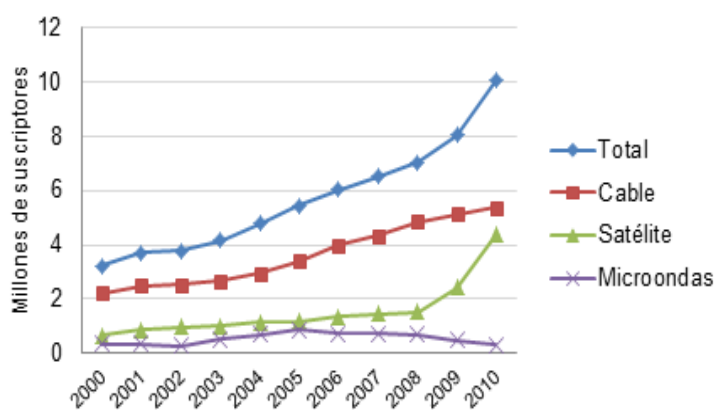


Fuente: Televisa (2008 a 2010), TV Azteca (2008 a 2010), ACT (2010) y Screen Australia (2011), Publishnews (2008), GSS (2008), Clarin (2010), Fininvest (2010), Prisa (2010).

### 7.3.5 Plataformas para la TV de paga

En 2011 existían en México cerca de 11.5 millones de suscriptores de TV restringida, lo que implica que aproximadamente un tercio de los hogares cuentan con ese servicio. De ellos, 5.6 millones son suscriptores de la televisión por cable, 5.6 millones de televisión vía satélite (DTH) y 216 mil suscriptores de televisión vía microondas.<sup>60</sup> En la actualidad hay aproximadamente igual número de usuarios de TV vía cable y satélite. Sin embargo, la televisión satelital es la de mayor crecimiento en los últimos años (29 por ciento de crecimiento del DTH versus 14 por ciento del cable, entre 2010 y 2011).

**Figura 29: Suscriptores de TV restringida por plataforma.**



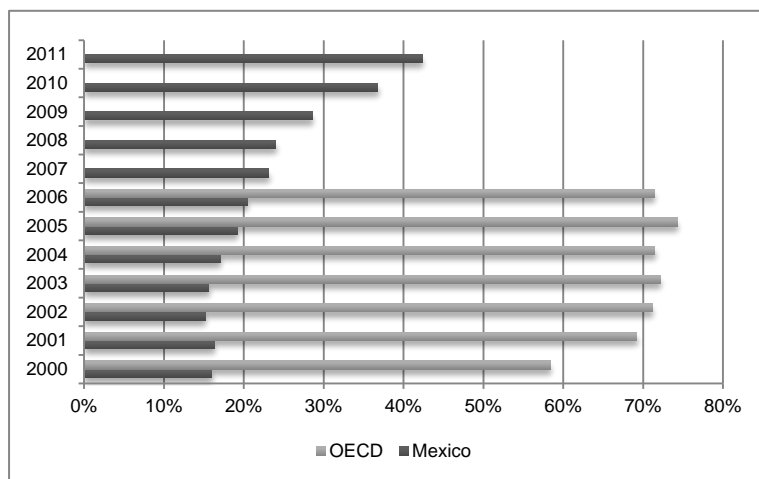
Fuente: Cofetel

<sup>60</sup> La televisión restringida vía microondas está probablemente en desaparición. En seis años pasó de tener 874 mil suscriptores a los 216 mil de la actualidad. La principal oferente, MVS, ha migrado a la mayoría de sus clientes al sistema satelital Dish.



El mercado de televisión restringida en México parece tener mejores condiciones de competencia respecto a los servicios de telecomunicaciones, especialmente en los últimos años. Por ejemplo, de 2008 a 2011, el precio de la televisión restringida disminuyó un 31.6 por ciento.<sup>61</sup> La reducción se debió en buena parte a la entrada de Dish como segundo operador satelital, con una oferta orientada a clientes de escasos recursos. No obstante lo anterior, la penetración se encuentra todavía por debajo del promedio de los países de la OCDE.<sup>62</sup>

**Figura 30: Penetración de la TV restringida, 2000-2011 (hogares con cable y DBS/ hogares con televisión).**



Fuente: Estimaciones propias a partir de OCDE (2009), OCDE (2011)<sup>63</sup> y COFETEL: (<http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/#!prettyPhoto/76/>).

Las principales empresas de televisión restringida son Grupo Televisa (45 por ciento), Megacable (28 por ciento) y Dish (17 por ciento). Grupo Televisa opera con varias empresas con tecnología de cable Coaxial (Cablevisión, Cablemás, TVI) y una compañía de satélite (Sky). Por su parte, Megacable es exclusivamente de cable coaxial, mientras Dish opera exclusivamente vía satélite.

Las redes de televisión vía cable son difíciles de replicar, dada la estructura de costos fijos y hundidos para el despliegue de la red. Por ello, sus competidores han sido principalmente los sistemas de DTH y en algunos casos de TV terrestre de microondas. Sin embargo, Grupo Televisa, en ciertas regiones donde poseía redes de cable, no enfrentaba competencia pues era dueña también de Sky, el único oferente de DTH hasta 2008. Previamente, solo enfrentaba competencia limitada, en algunas áreas donde estaba presente un operador de microondas, MVS, que tenía una oferta de apenas diez y siete canales.

En 2008, Dish suscribió una alianza estratégica con el principal operador de telefonía fija y móvil, Telmex, el cual le prestaría servicios de facturación y proporcionaría espacio en sus tiendas minoristas para

<sup>61</sup> Corresponde al “precio del paquete básico” definido como el precio mínimo necesario para comprar canales no disponibles en televisión abierta. La variación es el promedio de las variaciones de Cablevisión, Megacable y Sky. Las fuentes son Maxcom (2010), Megacable (2010) y páginas web de los operadores.

<sup>62</sup> A partir de la información de la COFETEL sobre el número de suscriptores de cable y TV satelital para 2009, y de la OCDE (2011) sobre el número de hogares con televisión, la penetración de la TV restringida, medida como la proporción de suscriptores de cable y TV satelital respecto al total de hogares con televisión, habría alcanzado 25.58 por ciento. Suponiendo que en 2011 el número de hogares con televisión hubiese sido el mismo de 2009, la penetración habría alcanzado 42.38 por ciento.

<sup>63</sup> Los datos más recientes sobre el promedio de la OCDE todavía no están disponibles públicamente.

ofrecer suscripciones. Dish ofreció un paquete de bajo precio con cerca de 40 canales, dirigido a usuarios de bajos recursos, el cual obtuvo dos millones de suscriptores en dos años. Su cuota del segmento de DTH es cercana al 40 por ciento y 20 por ciento medida en suscriptores e ingresos, respectivamente. Uno de los beneficios de la entrada de Dish fue el provocar que el incumbente, Sky de Grupo Televisa, que no había servido previamente a ese segmento de la población, presentara ofertas similares a precios también competitivamente bajos.

Las reducciones observadas en el servicio de TV de paga, especialmente en DTH, hacen pensar que la competencia en México se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de la llegada de Dish. Lo anterior, se puede corroborar al comparar precios y número de canales. En 2010, por ejemplo, el precio del paquete básico fue casi igual al de la media de la OCDE;<sup>64</sup> incluso, se ofrecieron 5 canales más.

**Tabla 16: Paquetes básico a nivel internacional, 2010<sup>1/</sup>.**

Variable	ITA	FRA	ESP	GBR	MEX	Media	GER	USA
Precio	11.4	13.4	16.4	17.2	17.8	17.9	21.0	28.0
Canales	18	23	50	n.d.	37	32	36	n.d.

1/ El precio reportado es el más bajo de los paquetes de los tres principales operadores de cada país.  
Fuente: Ofcom (2011) y página web de Dish.

### 7.3.6 Mercados relacionados

Las empresas de televisión por cable han entrado a otros mercados donde tienen ventajas competitivas en virtud de la existencia de su infraestructura. Estos operadores pueden explotar economías de alcance en la prestación conjunta de servicios de televisión, banda ancha y telefonía por medio de paquetes “triple play”. Una ventaja adicional lo constituye el hecho que el incumbente en telefonía fija no tiene licencia para ofrecer televisión restringida. Sin embargo, a pesar de esas ventajas, a diciembre del 2010, la participación de Grupo Telmex en esos servicios sigue siendo alta: con 63% en banda ancha y 79.3% en telefonía fija.<sup>65</sup>

## 7.4 Comportamiento de los concesionarios establecidos

En general, los operadores incumbentes tienen incentivos a evitar la entrada de competidores para proteger sus márgenes de ganancia. En particular, en el sector de la TV abierta en México, las principales televisoras tienen la capacidad de detener o retrasar la entrada de competidores extranjeros, amparándose en la regulación en materia de IED. Al respecto, se describen a continuación una serie de episodios que ilustran el comportamiento de los incumbentes ante la posibilidad de entrada de operadores extranjeros.

General Electric (GE), accionista mayoritario de NBC–Universal<sup>66</sup> y propietaria de Telemundo, la segunda cadena más importante en español de Estados Unidos, intentó en reiteradas ocasiones entrar a México como operador de una cadena de TVA. Sin embargo, TV Azteca y Televisa reaccionaron con una campaña de desprestigio contra los potenciales entrantes. Lo anterior se corrobora por el hecho de que después de un periodo de confrontación, GE-Telemundo negoció con Televisa un contrato de compartición de una señal de TVA y su entrada con una señal exclusiva a los sistemas de TV de paga de Televisa.

<sup>64</sup> Ver (Ofcom, 2011) para mayores referencias de la metodología de comparación de precios de TV restringida.

<sup>65</sup> Ver CFC (2012)

<sup>66</sup> En enero de 2011, Comcast adquirió el control de NBC-Universal, al hacerse de 51 por ciento de las acciones. GE permanece con el 49 por ciento.

Los intentos de GE para entrar a México y la reacción de TV Azteca y Televisa se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 17: Cronograma de los intentos de entrada GE-Telemundo en México<sup>6/</sup>**

<b>Año</b>	<b>Evento</b>
1994	GE estableció una alianza con TV Azteca, con opción de compra del 10% a 20% de las acciones de TV Azteca.
1997	Ambas empresas decidieron no continuar con la alianza. Los motivos de esta decisión se desconocen. <sup>1/</sup>
2001	GE se alió con Argos, productor mexicano de contenidos, para coproducir telenovelas y películas dirigidas al sector hispano de Estados Unidos y Latinoamérica.
2005	<p>GE ofreció una serie de préstamos a Canal 40 (canal regional independiente) para enfrentar sus adeudos y levantar la huelga de sus trabajadores.</p> <p>Las principales televisoras invocaron la prohibición de la participación de capital extranjero en las concesiones de radiodifusión.</p> <p>Los noticiarios de Televisa declaraban que "<i>Es difícil imaginar que General Electric, NBC y Telemundo den dinero a cambio de nada</i>".</p> <p>Debido a adeudos con TV Azteca, el Canal 40 pasó a control de TV Azteca. Ahora se conoce como Proyecto 40.</p>
2006	<p>Telemundo junto con Nostromo producía en México el programa "<i>Quinceañera, mamá quiero ser artista</i>".</p> <p>TV Azteca demandó a Nostromo, el conductor y el productor de dicho programa por incumplir sus contratos de exclusividad.</p> <p>El fallo fue a favor de TV Azteca, en el cual se embargó a Telemundo y se le prohibió (co)producir programa alguno semejante a "La Academia".</p>
2007	<p>GE-Telemundo en conjunto con Grupo Saba (GS), distribuidor farmacéutico mexicano, mostraron su interés por solicitar una concesión de TV abierta a nivel nacional.<sup>2/</sup></p> <p>TV Azteca y Televisa coincidieron en transmitir 83 notas y reportajes en un periodo de tres semanas con información o comentarios contrarios a GE<sup>3/</sup> o GS<sup>4/</sup>. Las notas acusaban a GS de ser un monopolio en medicamentos, culpándola de la falta de acceso de la población de escasos recursos a los mismos, y sugiriendo responsabilidad de esa empresa en la pérdida de vidas humanas<sup>5/</sup></p> <p>Ambas televisoras argumentaron que las noticias eran informativas de hechos de interés público, no un ataque en contra de GE y GS.</p> <p>La alianza entre Saba y Telemundo y la solicitud de la concesión de TV abierta a nivel nacional no se concretaron.</p>
2008	Televisa firmó un acuerdo con Telemundo para que Televisa transmita cerca de 1,000 horas anuales de programación de Telemundo a través del canal 9 de TV abierta en un segmento preestablecido de cuatro horas diarias. Además, Televisa se comprometió a transmitir una señal de Telemundo las 24 horas a través de sus redes de Tv restringida y sus "plataformas digitales emergentes."

1/ Existen tres hipótesis sobre los motivos de la no participación accionario de Telemundo en TV Azteca. La primera es que TV Azteca se retiró, porque NBC no había otorgado la programación y asistencia técnica prometida (Cho, 2007): La segunda es que NBC no llevó la acción de compra, porque no les redituaba la inversión

---

(Gómez, 2004): La tercera es que NBC decidió retirarse debido a un escándalo político que involucraba a TV Azteca (Gómez, 2004).

2/ La alianza supuestamente crearía dos empresas: Estudios Mexicanos Telemundo y Palmas 26. La primera encargada de la producción de contenidos, donde GE aportaría el 75% del capital y el resto GS. La segunda encargada de la distribución de los canales, donde GS aportaría el 51% del capital y el resto GE bajo esquema de inversión extranjera neutra.

3/ Por ejemplo, TV Azteca y Televisa transmitieron reportajes que describían a GE como "una empresa transnacional acusada de prácticas desleales y monopólicas, fraude y todo lo que puedas imaginar."

4/ Algunas notas tenían títulos como "revelaciones sobre cómo los pobres sufren el alto costo de los medicamentos".

5/ Por ejemplo, reportajes sobre enfermos terminales que suspendieron su tratamiento ante la imposibilidad de costearlo.

6/Fuentes: Elaboración propia a partir de: Gómez (2004), Villamil (2005), Milenio (2006), Cho (2007), Televisa, (2007), Televisa (2008), SCT (2008). Etcétera (2007),

## **7.5 Posibles efectos de la licitación de cadenas de TV abierta**

### **7.5.1 La licitación de espectro y licencias**

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) ha anunciado recientemente que licitará frecuencias suficientes para la formación de dos canales nacionales que operarían desde un inicio en el nuevo estándar digital.<sup>67</sup> Se trata de frecuencias que cubren 153 poblaciones, equivalentes al 93 por ciento de la población. Sin embargo, hasta el momento (febrero del 2013) no se ha publicado la convocatoria que defina los paquetes de frecuencias, procedimientos y restricciones a los participantes nacionales y existe incertidumbre sobre el tiempo total necesario para que se realice la asignación definitiva de las frecuencias y licencias. Lo anterior en virtud de la complejidad jurídica del procedimiento y los litigios que se podrían producir en el camino.<sup>68</sup>

### **7.5.2 Potenciales beneficios de la licitación**

La licitación tiene el potencial de generar una mayor oferta de contenidos para que existan nuevas opciones de información y entretenimiento al público. Además, la transición a la televisión digital permite transmitir varios canales en una misma señal (multiprogramación) o transmitir con muy alta calidad (alta definición). Esto puede modificar la competencia en la industria, aumentando de manera importante la oferta y la diversidad de contenidos.

La entrada de una o dos redes nacionales modificará la estructura de la industria e incrementará la oferta, competencia y diversidad de contenidos, lo que puede traducirse en una mayor pluralidad de ideas y un mejor acceso a la información. Lo anterior coadyuvará a garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información establecidos en la constitución mexicana y en tratados internacionales.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> DOF (2012), Cofetel (2011) y Cofetel (2012).

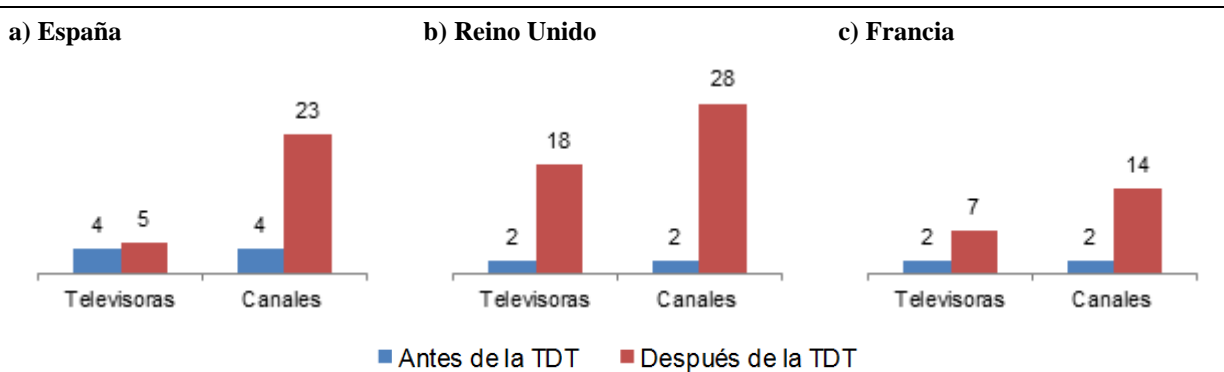
<sup>68</sup> En junio del 2012, la CFC autorizó una alianza entre Televisa y TV Azteca, con la cual ambas empresas controlarían de forma conjunta la empresa de telefonía móvil Iusacell (cada una tendría 50 por ciento de las acciones con derecho a voto). Como parte de las condiciones para la autorización, Televisa y TV Azteca se comprometieron a someterse a un mecanismo por el cual se cancela su alianza en caso de que la licitación para una cadena nacional no se llevara a cabo exitosamente en un plazo de 24 meses, salvo por razones del retraso ajenas a Televisa o Tv Azteca. Lo anterior implica que ambas televisoras en principio tienen un incentivo para no bloquear las licitaciones.

<sup>69</sup> El artículo 6 de la Constitución de México establece "...el derecho a la información será garantizado por el Estado." Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 establece: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser

La circulación de noticias, ideas y opiniones; así como la difusión de informaciones e ideas nuevas son elementos que facilitan el acceso a la educación y cultura; así como la integración de las poblaciones marginadas al desarrollo del país. Así mismo, facilitan la evaluación y fiscalización del acontecer gubernamental y de las acciones estatales. Por ello, el acceso a la información y la posibilidad de intercambiar ideas es una condición necesaria para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.

Al respecto, la experiencia europea muestra que el otorgamiento de nuevas concesiones y la expansión derivada de la televisión digital y la multiprogramación han permitido el incremento de la oferta de canales que puede recibir la población, así como incrementar el número de operadores privados en cada país.

**Figura 31: Mercado de TVA comercial antes y después de la transición a la TDT**



Fuente: Cofetel (2011).

**Cuadro 5: La liberalización de la TV en la India.**

A consecuencia de una severa crisis monetaria, en 1991 la India inició un vasto programa de reformas estructurales que incluían liberalización y privatización de sectores clave, así como reformas tributarias y la apertura de la economía al comercio e inversión internacional. Como resultado, el acumulado de IED entrante se incrementó de 0.6 por ciento del PIB en 1991, a 4.1 por ciento en 2001 y a 12.2 por ciento en 2010.

Como parte del mismo proceso, en 1991 la industria de la televisión fue liberalizada. En ese tiempo la población solo tenía acceso a un canal de propiedad estatal: Doordarsha. El primer entrante fue un canal vía satélite con base en Hong Kong, Star TV, adquirido posteriormente por News Corporation. Esta empresa a su vez lanzó cinco nuevos canales, enfocados a satisfacer la demanda de las élites urbanas, hablantes de la lengua inglesa, las cuales demandaban contenidos occidentales. A Star TV le siguieron otras señales vía satélite como Zee TV, propiedad de inversionistas hindúes, que transmitía películas, series y programas musicales, dirigidos al público joven en lengua hindú.

Para entonces, el gobierno de la India permitía la propiedad completa de extranjeros en señales de TV satelital gratuitas o restringidas, pero mantenía límites a la IED en ciertos segmentos, como el límite de 26 por ciento en el caso de canales de noticias, estaciones de radio o periódicos.

*molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”*

Para 1998 existían cerca de 70 canales de cable y satélite en la India, 18 de ellos de alcance nacional y transmitiendo en hindi o inglés. Además de oferentes hindúes, varias compañías multinacionales estaban presentes incluyendo Star TV, BBC, Discovery Channel, National Geographic, MTV, Sony, CNN y Disney. Estas empresas usaban una serie de estrategias para adaptarse al mercado hindú y ampliar sus audiencias. Por ejemplo, STAR comenzó por agregar subtítulos a películas de Hollywood y a doblar de telenovelas populares al hindi. En 1996 STAR Plus comenzó a transmitir programas realizados en el país en inglés o hindi, mientras Discovery Channel también doblaba sus documentales y la BBC transmitía noticias y temas de interés público en la misma lengua. En 1998 Zee TV expandió sus contenidos de noticias lanzando un canal 24 horas, lo mismo que hizo Star TV en asociación con CNN.

El incremento en el número de canales se acompañó por un incremento en el número de hogares con TV. Éstos pasaron de 30.8 millones en 1991 a 65 millones en 1998. Al mismo tiempo, los hogares con suscripción a cable o satélite se incrementaron de 1.3 millones en junio del 1992, a 9.3 millones en junio del 1995, a 11 millones en diciembre de 1996.

Fuente: Thussu et al (1999) y Manchanda (1998).

### 7.5.3 *La prohibición a la IED puede ser una limitante*

Existe evidencia de que algunos operadores extranjeros están en condiciones favorables para entrar como operadores de la tercera o cuarta cadena. Su ventaja reside en que ya tienen experiencia en la producción y operación de canales de televisión. Sin embargo, la imposibilidad de hacerse del control de la empresa concesionaria desincentiva la inversión y la utilización de esa experiencia y *know-how*. La prohibición a la IED en la TVA puede limitar los potenciales beneficios de la licitación, porque incrementa los costos de capital y de transacción. En este sentido, los potenciales entrantes encontrarían poco rentable la entrada, además de que se podría reflejar en una menor postura ganadora para el Estado.

#### 7.5.3.1 *Aumento de costos de capital*

Las televisoras pueden acudir a dos fuentes de financiamiento: deuda y acciones. Las acciones pueden tener o no el derecho a voto. El costo del capital varía entre los diferentes tipos de deuda y acciones, reflejando las condiciones de pago, como ingresos presentes y futuros, riesgo asociado al operador, entre otros. La proporción de los diversos tipos de financiamiento usados y sus costos genera el costo medio ponderado de capital (WACC por sus siglas en inglés).

Un menor WACC se obtiene de la composición de una amplia gama de instrumentos e inversionistas. Límites a una o más fuentes de financiamiento impide la minimización del WACC; es decir, se incrementa artificialmente el costo del capital. A medida en que a algunas televisoras se les dificulte el acceso al capital y se les incremente el costo del capital, se les pone en una desventaja competitiva en comparación de las que no enfrentan tal dificultad. Las televisoras con restricciones de capital pueden encontrar poco rentable entrar o mantenerse en un mercado, lo que puede tener un efecto negativo en la competencia y libre concurrencia.

El punto anterior es relevante dado los altos costos iniciales para entrar a la industria de la TVA. Según Cofetel (2011), el costo de instalación de estaciones de TVA para cubrir el 80 por ciento y 93 por ciento de la población es de 840–3,500 y 1,836–7,650 millones de pesos, respectivamente. Adicionalmente, los costos de producción de contenidos propios de un canal nacional pueden agregar varios miles de millones de pesos al año.

### 7.5.3.2 Aumento de costos de transacción

La prohibición de IED puede implicar un costo de transacción cuando existen razones por las que es más eficiente la propiedad de la empresa por inversionistas extranjeros. Con la prohibición a la IED, los operadores extranjeros solo podrían formar alianzas con empresarios locales como alternativa al control directo. Estas alianzas *second best* implican una pérdida de bienestar social en virtud de los arreglos sub óptimos resultantes y los pagos de costos de transacción.

Adicionalmente, las alianzas dan pie a litigios e incertidumbre, pues los establecidos pueden impugnarla ante las autoridades u opinión pública con el argumento de que la alianza es una forma de control encubierto. En Estados Unidos, por ejemplo, televisoras establecidas han solicitado la revocación y no renovación de las licencias de Fox y TV Azteca, porque presuntamente violaban la regulación en materia de IED (Cho, 2007). En México, los litigios o amenaza de ellos se ha presentado, por ejemplo, en relación a los préstamos de GE a Tv Azteca y en otros mercados como los de telefonía móvil donde Telmex se rehusó a interconectarse con GTM, porque consideró que la alianza GTM y Telefónica violaba la regulación en materia de IED a pesar de ser aprobada por las autoridades (CFC, 2011).<sup>70</sup>

Adicionalmente, las restricciones en IED causan distorsiones en el mercado de control corporativo de las empresas, al evitar la compra o transferencia de control eficiente (*efficient takeover*). Lo anterior implica una menor entrada y/o amenaza de entrada de nuevos y mejores operadores, con los correspondientes efectos negativos en el bienestar a través de una menor competencia *en los mercados y por los mercados*.

## 7.6 Estimación del costo

A continuación se presenta un ejercicio de estimación del costo que pagan los anunciantes de Televisa a causa de la falta de competencia en el mercado de televisión abierta. Se estiman los ahorros que los anunciantes podrían realizar si Televisa estableciera precios tales que su EBITDA fuera el mismo que el de empresas similares en otros países. Es decir el ejercicio se pregunta ¿Cuánto ahorrarían los anunciantes si los precios de Televisa fueran reducidos de forma tal que Televisa obtuviera un EBITDA normal en términos de empresas similares a nivel internacional?

---

<sup>70</sup> El procedimiento no está en firme, por lo que el resultado final depende del proceso de impugnación ante el Poder Judicial.

**Tabla 18: Margen de ganancia de algunos grupos de medios a nivel internacional (EBITDA / Ingresos, %).**

País	Operador	Margen EBITDA 2009 (o 2008*)
México	Televisa	47.9%
México	TV Azteca	36.0%
Alemania	Sat.1	24.9%
Australia	Seven	20.2%
Australia	Ten	19.0%
Luxemburgo	RTL	14.0%
Francia	M6	13.8%
Brazil	Globo*	22.0%
Brazil	SBT	6.7%
Argentina	Grupo Clarín*	29.7%
Italia	Fininvest	33.8%
España	Grupo Prisa	19.0%
	<b>Promedio</b>	<b>23.9%</b>

Fuente: elaboración propia con información de: Televisa (2008 a 2010), TV Azteca (2008 a 2010), ACT (2010) y Screen Australia (2011), Publishnews (2008), GSS (2008), Clarin (2010), Fininvest (2010), Prisa (2010)

Primero, el índice de Lerner ( $L$ ) mide el poder de mercado de una empresa. La fórmula es  $L_i = (p_i - c_i)/p_i$ , donde  $p_i$  y  $c_i$  son, respectivamente, el precio y costo marginal de la empresa  $i$ . Si el costo marginal es igual para todas las empresas ( $c = c_i = c_j$ ,  $i \neq j$ ), se puede usar este índice para calcular el precio relativo de dos empresas:

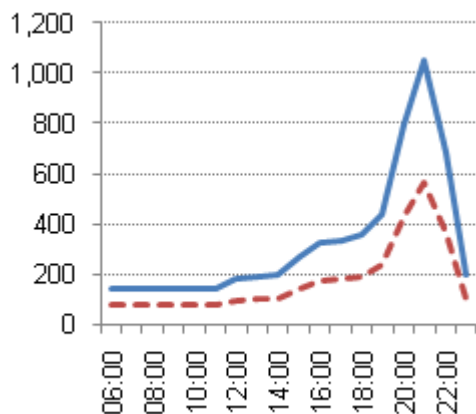
$$\frac{p_A}{p_B} = \frac{(1 - L_B)}{(1 - L_A)} \quad (1)$$

Suponiendo que el precio de la empresa B ( $p_B$ ) y el margen EBITDA es igual al índice de Lerner, se puede calcular el precio relativo de la empresa A ( $p_A$ ).

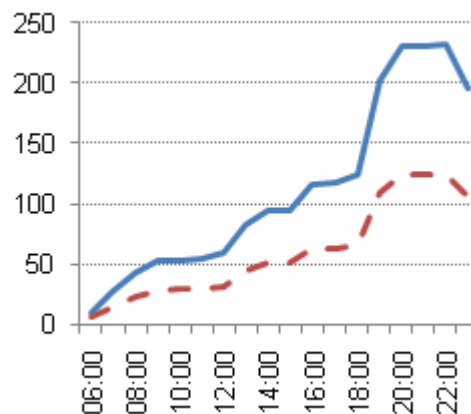


**Figura 32: Tarifa por spot 20" de Televisa según el horario, 2011<sup>1/</sup> (Miles de pesos).**

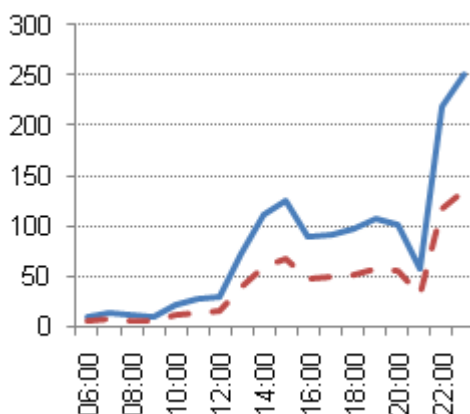
a) Canal 2



b) Canal 5



c) Canal 9



1/ Las tarifas corresponden a las "tarifas compra libre" de lunes a viernes para el 4º trimestre del 2011.

Fuente: Televisa (2011). Plan Comercial 2012: Compra Libre 2011. Disponible en [http://www.televisaplancomercialtv.com/es/compra\\_libre.php](http://www.televisaplancomercialtv.com/es/compra_libre.php) (16/12/2011).

Usando esta metodología y los márgenes de ganancia que se presentan a continuación, se calcula el precio relativo de Televisa con respecto a una referencia "competitiva", o sea el promedio del margen EBITDA de las televisoras extranjeras sin incluir a Televisa ni a Tv Azteca). Este precio se interpreta como el sobreprecio que imponen Televisa en la venta de la publicidad.

Se estima que Televisa fija su tarifa de publicidad un 46 por ciento por arriba de la tarifa competitiva. El diferencial es significativo, como se muestra en la figura siguiente. Entonces, el posible ahorro de los anunciantes es significativo.

Si la entrada de un canal nacional incrementara la presión competitiva provocando que Televisa venda un minuto de publicidad (= 3 spots de 20") en cada horario al precio competitivo durante un año, los anunciantes se ahorrarían 4,121 millones de pesos; esto equivale al 12.5% del gasto en publicidad en televisión abierta en 2010.

## 7.7 Conclusiones

Este capítulo estudia en qué medida la actual regulación en materia de IED puede limitar los beneficios de la licitación de frecuencias para dos canales nacionales de TVA que proyecta realizar la Cofotel en los próximos meses o años. Los beneficios involucrados incluyen no solamente los beneficios económicos, sino también otros como la promoción de una mayor pluralidad y la existencia de medios con puntos de vista independientes, así como contenidos culturalmente diversos, posiblemente adaptados a las características y culturas regionales.

Los principales resultados presentados en el estudio son los siguientes. Primero, el mercado de TVA está altamente concentrado y hay poca competencia entre los dos operadores incumbentes, lo que les permite obtener ganancias elevadas a comparación de televisoras en otras jurisdicciones. Segundo, la regulación de IED impide o retrasa la entrada de potenciales competidores, especialmente los extranjeros que tienen ventaja sobre los potenciales entrantes nacionales, lo que permite a los dos operadores incumbentes preservar su poder de mercado e incrementar precios de la publicidad. Tercero, la prohibición a la IED en las concesiones de TVA incrementa los costos de capital y de transacción, y causa distorsiones en el mercado de control corporativo. Lo anterior es probable que limite los potenciales beneficios de una futura licitación de canales de TV abierta.

El marco normativo actual sobre inversión extranjera en México restringe innecesariamente la entrada de potenciales competidores extranjeros que poseen ventajas en tecnología, *know-how* y acceso a capital. Las restricciones en IED implican una menor entrada y/o amenaza de entrada de nuevos operadores, lo que tiene efectos negativos en el bienestar a través de una menor competencia *en los mercados* y *por los mercados*. La exclusión de potenciales competidores lleva a una menor agresividad en el mercado y podría reflejarse también en una menor agresividad en el mercado de control corporativo de las empresas. Los límites a la IED son tradicionalmente justificados bajo argumentos de soberanía, seguridad nacional o protección a empresas locales. Sin embargo, sin prejuzgar sobre la validez de esos objetivos, es muy probable que otras herramientas regulatorias sean más eficientes para lograr los mismos objetivos.

## 8. LA LIBERALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EL MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN MÉXICO

### 8.1 Antecedentes y marco regulatorio del mercado de aviación civil en México

#### 8.1.1 Antecedentes del sector

Durante la mayor parte del periodo que abarca desde sus comienzos en 1921 hasta 1991, el mercado de aviación civil en México se ha caracterizado por la presencia de dos grandes operadores, identificados según sus marcas más recientes como Mexicana, que cesó operaciones en 2010, y Aeroméxico. Sin embargo, en agosto de 1991 el Estado inició la desregulación de la aviación civil en México y alentó el surgimiento de nuevas aerolíneas.

Con la liberación de rutas y tarifas, se desató una intensa competencia por el mercado doméstico nacional.<sup>71</sup> Esa competencia propició que la situación financiera de Mexicana y Aeroméxico se deteriorara de forma significativa, pues éstas no adecuaron sus costos operativos al nuevo entorno. A raíz de esa crisis, en 1992 y antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), el Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), autorizó que Aeroméxico, empresa con

---

<sup>71</sup> Pérez Delgado L. Consideraciones en torno a la decisión de la Comisión Federal de Competencia de vender por separado a las empresas Aerovías de México y Mexicana de Aviación. Mimeo.

mejor situación financiera aparente, adquiriera el control accionario de Mexicana, hasta entonces su principal rival en el mercado.

Sin embargo, la adquisición de Mexicana por parte de Aeroméxico solo tuvo efectos paliativos y temporales ya que no se logró evitar que en septiembre de 1994 los bancos acreedores nacionales asumieran el control de ambas empresas. La recesión económica que sufrió México a principios de 1995 profundizó el deterioro de la situación financiera de Aeroméxico y Mexicana y esto, aunado a la falta de reestructuración en costos, propició que el endeudamiento de las empresas creciera fuertemente.

Poco después, los bancos acreedores que administraban Aeroméxico y Mexicana solicitaron, en mayo de 1995 a la recién creada Comisión Federal de Competencia (CFC), la autorización requerida por la LFCE para formar una empresa tenedora de las acciones de ambas empresas. Esto hubiera permitido a las instituciones bancarias capitalizar los pasivos de las compañías de aviación y poderlas vender posteriormente en mejores condiciones.<sup>72</sup>

La CFC entonces autorizó la conformación de una controladora de ambas empresas por tiempo indefinido, la cual se denominó Cintra,<sup>73</sup> pero condicionado a que una vez logrados los objetivos planteados, consistentes en la reestructuración financiera y operativa de las dos empresas, éstas deberían desconcentrarse.

El 31 de agosto de 2000, los accionistas de Cintra, entre los que se encontraban tanto los principales bancos acreedores como entidades financieras en representación del gobierno federal, solicitaron a la CFC opinión sobre la procedencia de vender los activos de la controladora Cintra de manera conjunta.<sup>74</sup> La Comisión objetó esta posibilidad considerando que la venta de los activos de Cintra de forma conjunta, no sería conveniente para la competencia en los mercados relevantes.

A partir de esta resolución, en los años siguientes fueron vendidas a inversionistas del sector privado las dos compañías. Primero, Mexicana fue vendida en 2005 al Grupo Posadas, quien cuenta con negocios en el giro de turismo y hotelería. Adicionalmente, a principios de septiembre de 2007, Mexicana solicitó a la CFC autorización para adquirir Aeroméxico.<sup>75</sup> La CFC negó esta concentración, ya que las condiciones del mercado aéreo no habían cambiado sustancialmente.

Poco después, en octubre de 2007, Banamex, previamente autorizado por la CFC,<sup>76</sup> adquirió Aeroméxico y las demás empresas de Consorcio Aeroméxico relacionadas con el transporte aéreo del mismo grupo.

En años recientes, y con Mexicana y Aeroméxico en manos de inversionistas del sector privado, ingresaron al mercado nuevas aerolíneas de bajo costo, en particular, ABC Aerolíneas (Interjet) en 2005, Concesionaria Vuela Compañía de Aviación (Volaris) y Aeroenlaces Nacionales (VivaAerobus) en 2006, las cuales han ido aumentando gradualmente sus participaciones de mercado. Las empresas de bajo costo Avolar y Aerolíneas Mesoamericanas (Alma de México) ingresaron al mercado en el 2005 y 2006, respectivamente, pero salieron del mismo en el 2009. Por su parte, aerolíneas más antiguas de bajo costo

---

<sup>72</sup> Resolución CNT-25-95.

<sup>73</sup> Resolución RA-21-95.

<sup>74</sup> Expediente CON-29-2000.

<sup>75</sup> Véase expediente CN-101.2007.

<sup>76</sup> Véase expediente CNT-106-2007.

que no pudieron elevar sus niveles de eficiencia salieron del mercado, en particular Aerocalifornia y Aerolíneas Azteca en el 2008 y Aviacsa en el 2009.

En agosto de 2010, Mexicana y sus subsidiarias dejaron de prestar servicios aéreos con motivo de su insolvencia financiera, y se inició el juicio concursal para la negociación de adeudos para posteriormente buscar el interés de posibles postores o la quiebra de la aerolínea. A la fecha (febrero de 2013), diversos inversionistas han manifestado su interés sin que se llegue a un acuerdo, en tanto, prosigue el juicio concursal que podría determinar la quiebra de la empresa, o bien, su restructuración.

### **8.1.2 Disposiciones regulatorias del mercado de transporte aéreo de pasajeros en México**

Aunque la regulación de la aviación nacional en México inició en los años 1930, el marco normativo actual se fundamenta en la Constitución y la Ley de Aviación Civil (LAC).

No obstante las diversas reformas que la regulación mexicana de aviación ha experimentado a lo largo de los años, actualmente la aviación nacional opera en un marco regulatorio muy restrictivo, impuesto en algunos aspectos por la propia Constitución, así como por la Ley de Inversión Extranjera y leyes y reglamentos del sector aéreo y de aeropuertos. La regulación cubre ámbitos que abarcan desde la nacionalidad del personal que puede integrar las tripulaciones de las aeronaves, hasta los requerimientos para el establecimiento de tarifas de los servicios aéreos y aeroportuarios. Las principales regulaciones son las siguientes:

#### **8.1.2.1 Requerimientos de nacionalidad**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 32 que los patrones, capitanes, pilotos y mecánicos, y de manera general para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave de bandera mexicana, debe ser mexicano por nacimiento.

#### **8.1.2.2 Límites a la inversión extranjera directa (IED)**

La fracción II del artículo 7 de la Ley de Inversión Extranjera establece un límite máximo de 25 por ciento a la inversión extranjera en el transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especializado y taxi aéreo. Dichos límites no podrán ser rebasados directamente ni mediante convenios o cualquier otro mecanismo, salvo en el caso de inversión en acciones bursátiles sin derecho a voto (inversión neutra).

#### **8.1.2.3 Prohibición de servicios de cabotaje**

El derecho de una aeronave de un país para transportar pasajeros y carga entre dos puntos de otro país, referido como derecho de cabotaje, se prohíbe en el artículo 18 de la LAC.

#### **8.1.2.4 Autorización previa de rutas nacionales e internacionales**

Prevalece el requerimiento a las aerolíneas nacionales de que las rutas nacionales e internacionales deban ser autorizadas por la SCT.

El artículo 19 de la LAC establece que la prestación del servicio aéreo nacional regular se hará mediante la obtención de una concesión que deberá contener las rutas específicas con las que iniciará la operación el concesionario. Para operar rutas adicionales, se deberá contar con la autorización correspondiente.

Por otra parte, los artículos 20 y 21 del mismo ordenamiento jurídico establecen criterios para asignar las rutas internacionales, en función de los tratados internacionales celebrados por el país.<sup>77</sup> En particular, indica que, para la operación de rutas internacionales, se requerirá de autorización de la SCT a personas que cuentan con concesión para operar el servicio aéreo nacional, y deberán ajustarse a lo convenido con el Estado hacia el cual opere la ruta. El plazo para utilizar la ruta es de 180 días. Asimismo, en caso de que más de un concesionario solicite la operación de la misma ruta, esta se otorgará al concesionario que ofrezca las mejores condiciones para la prestación del servicio. La SCT iniciará negociaciones bilaterales tomando en cuenta consideraciones de reciprocidad.

En relación a los convenios internacionales entre aerolíneas, como los de código compartido, el artículo 26 de la LAC señala que los concesionarios deberán enviar a la SCT, para su conocimiento, los acuerdos de cooperación que celebren entre sí o con aerolíneas extranjeras dentro de un plazo de treinta días a partir de su celebración.

#### *8.1.2.5 Fijación de tarifas domésticas e internacionales*

Por otra parte el artículo 42 de la LAC establece que los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. Las tarifas deberán registrarse ante la SCT para su puesta en vigor y estarán permanentemente a disposición de los usuarios. El referido artículo señala que las tarifas internacionales se aprobarán por la SCT de conformidad con lo que, en su caso, se establezca en los tratados, de manera que las tarifas internacionales también están sujetas a negociación en el marco de los convenios por parte de las autoridades mexicanas.

La regulación comprende también aspectos de competencia, ya que en el artículo antes citado se establece que la SCT podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios si las mismas implican prácticas predatorias, monopólicas, de dominancia en el mercado o una competencia desleal, que impidan la permanencia en el mercado de otros concesionarios, y podrá establecer niveles tarifarios máximos o mínimos con objeto de fomentar la sana competencia.

Asimismo, el artículo 43 de la LAC indica que cuando la SCT, por sí o a petición de la parte afectada, considere que no existe competencia efectiva entre los diferentes concesionarios o permisionarios, solicitará la opinión de la CFC para que, en su caso, la SCT establezca bases de regulación tarifaria. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron, y los concesionarios sujetos a la regulación podrán solicitar su opinión a la CFC sobre la subsistencia de las condiciones de falta de competencia que motivaron la regulación.

#### *8.1.2.6 Asignación de horarios de aterrizaje y despegue*

En lo que se refiere a la asignación de slots (horarios de despegue y aterrizaje) aeroportuarios, la Ley de Aeropuertos (LAP) establece, en los artículos 61 y 62, la formación de un comité de operación y horarios que emitirá recomendaciones al director del aeropuerto en cuestiones relacionadas con la asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas. Asimismo, el Reglamento de la LAP (RLAP) indica que tendrá prioridad sobre un horario el transportista aéreo que lo ocupó en el periodo anterior (artículo 95). Por otra parte, se permite el intercambio de horarios entre transportistas (artículo 98).

El artículo 99 del RLAP indica la posibilidad, en aeropuertos declarados como saturados, de licitar horarios que no hubieran sido utilizados en una proporción mayor al 85 por ciento o no hubieran tenido

---

<sup>77</sup> Los convenios más importantes con los que se rige y maneja el sector por parte de la SCT son bilaterales.

demoras en un 15 por ciento o más de los vuelos. Sin embargo, no se ha aplicado en México un procedimiento de licitación o de subastas para la obtención de horarios en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el único aeropuerto declarado como saturado en México por la SCT desde el 2005.

### 8.1.3 Actuaciones de la CFC

La CFC ha recibido denuncias y atendido diversas problemáticas del sector. En particular, han sido dos los temas en materia del sector aéreo en los que la CFC se ha involucrado: 1) Conductas anticompetitivas de las empresas participantes del mercado aéreo (ver Tabla 13); y 2) Regulación de aeropuertos y asignación de horarios (ver Tabla 14).

**Tabla 13: Investigaciones y denuncias en el mercado aéreo.**

<b>Número(s) de expediente</b>	<b>Fecha</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado actual</b>
IO-10-99	Junio 1999	Investigación de oficio. Se investigan las conductas de Aeroméxico y Mexicana por prácticas monopólicas absolutas, mediante convenios de códigos compartidos, consistentes en un acuerdo para no competir en rutas donde participan ambos competidores. La investigación no encontró suficiente evidencia sobre la práctica investigada.	Cerrado (no se acreditó la conducta)
DE-35-99 Y DE-55-98	Agosto 1999	Denuncia contra las empresas de Cintra por prácticas monopólicas absolutas en contra de las agencias de viajes al informarles que se reduciría de 10 a 7% la comisión por sus servicios de intermediación.	Cerrado (Agentes suspendieron la práctica)

Fuente: Comisión Federal de Competencia

**Tabla 14: Actuaciones en materia de la regulación aeroportuaria.**

<b>Número(s) de expediente</b>	<b>Fecha</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado actual</b>
PRES-10-096-2007-182	Octubre 2007	La CFC emitió recomendaciones para introducir criterios de eficiencia económica en la regulación tarifaria de los aeropuertos, así como la promoción de mayor eficiencia para la asignación de derechos de despegue y aterrizaje.	NA
DE-011-2010	Julio 2010	Investigación sobre la denuncia de una aerolínea contra el Aeropuerto de la Ciudad de México (AICM) por prácticas monopólicas relativas, consistentes en irregularidades en la asignación de horarios de despegue y aterrizaje.	Cerrado (No se acreditó la responsabilidad del AICM).
PRES-10-096-2010-184	Diciembre 2010	La CFC emitió opinión en materia de competencia y libre concurrencia sobre la asignación de slots en el AICM que temporalmente quedaron sin utilizarse con motivo de la suspensión indefinida de operaciones de Mexicana.	NA

Fuente: Comisión Federal de Competencia

## **8.2 El mercado aéreo mexicano**

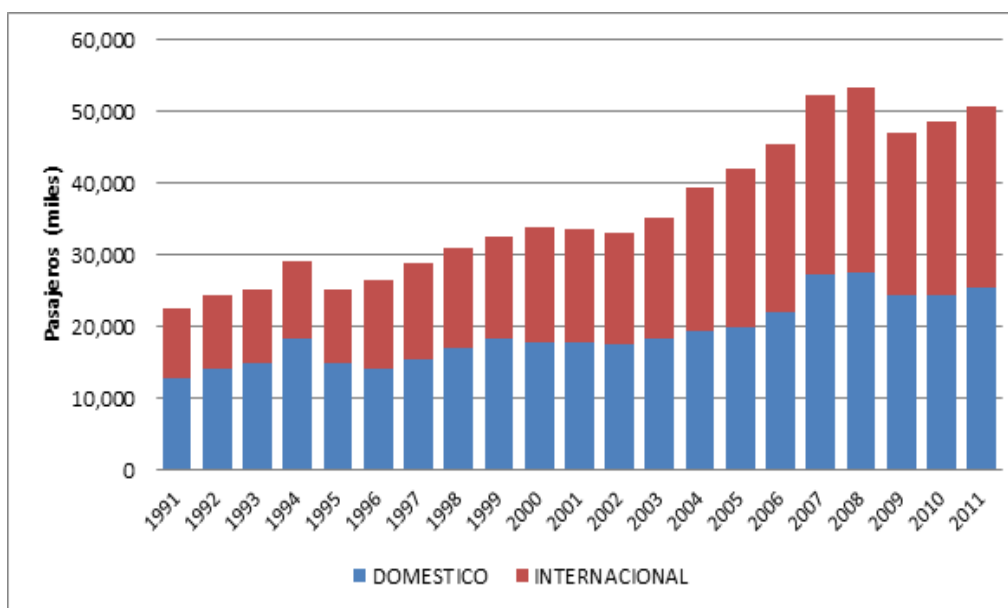
### **8.2.1 Dimensión y estructura**

El mercado aéreo de México – que está integrado por el conjunto de rutas nacionales (operadas únicamente por aerolíneas nacionales y al que se le denomina mercado doméstico de aquí en adelante) y rutas internacionales (operadas por aerolíneas nacionales y también extranjeras y al que se le denomina mercado internacional) – ha tenido un aumento importante en los últimos años.

En particular, como se observa en la gráfica 2.1, el número de pasajeros transportados en el conjunto de rutas nacionales e internacionales registró un máximo de 53.3 millones en 2008, en comparación con 22.4 millones en 1991. De los 53.3 millones de pasajeros en 2008, 27.6 millones correspondieron al mercado doméstico y 25.7 al internacional.

Sin embargo, como efecto de la crisis financiera internacional y la epidemia del virus AH1N1, el número de pasajeros transportados descendió a 46.9 millones en 2009, pero se recuperó ligeramente en el 2010 para llegar a 48.7 millones en ese año, cuando salió del mercado Mexicana, y a 50.7 millones en el 2011.

**Figura 21: Número de pasajeros (miles) del mercado aéreo de México – rutas nacionales e internacionales**



Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil, SCT.

En la gráfica también se nota la severa crisis que en 1995 afectó al mercado doméstico, el cual recuperó hasta 1999 los niveles de tráfico que tenía de 18.4 millones de pasajeros en 1994. También de la gráfica se observa cómo el mercado aéreo de México en su conjunto, o sea, mercado doméstico e internacional, se quedó estancado entre 2001 y 2002 a raíz de la recesión en los Estados Unidos y los atentados del 11 de septiembre del 2001.

Se nota además que el mercado doméstico (pasajeros transportados en rutas nacionales) ha aumentado de manera significativa sus dimensiones al pasar de 12.9 millones de pasajeros en 1991 a 25.5 millones en 2011. Sin embargo, ese aumento ha sido menor que el del mercado internacional, que ha pasado de 9.6 millones de pasajeros en 1991 a 25.3 millones en 2011. Lo anterior hizo que, en términos relativos, el mercado internacional haya ganado peso pasando del 43 por ciento en 1991 al 50 por ciento del total en 2010. La ganancia relativa puede ser consecuencia de que en rutas internacionales existe mayor competencia, pues las rutas pueden ser operadas tanto por aerolíneas nacionales como extranjeras.

A este respecto, datos de la SCT indican que, en el mercado internacional, las aerolíneas nacionales han perdido participación de mercado a favor de las extranjeras, pasando del 46 por ciento del número total de pasajeros transportados en 1991 a solamente el 18 por ciento en 2011.<sup>78</sup> En el conjunto del mercado

<sup>78</sup> De forma notable, las aerolíneas nacionales mexicanas también han perdido participación de mercado en las rutas entre México y los Estados Unidos, donde su participación ha pasado del 46 por ciento del número de pasajeros transportados en 1991 al 25 por ciento en 2010. En años posteriores, la participación de las aerolíneas nacionales mexicanas en este segmento es probablemente aun menor con la salida del mercado de Mexicana. En este periodo las aerolíneas nacionales mexicanas que operaban las rutas México – Estados Unidos disminuyeron de 7 a 6, mientras que las estadounidenses aumentaron de 7 a 21. Además, hay alguna evidencia que, después de los eventos del 11 de septiembre del 2001, las aerolíneas estadounidenses pudieron recortar costos y reorganizarse de forma más flexible que las mexicanas y, de esa forma, ofrecer tarifas más bajas, al contrario de las aerolíneas mexicanas. Además, la renegociación del convenio bilateral entre México y los Estados Unidos en 2005 puede haber otorgado condiciones que las aerolíneas estadounidenses estaban en mejores condiciones para aprovecharlas.



doméstico e internacional, o sea, rutas nacionales e internacionales, la participación de las aerolíneas nacionales ha caído desde el 76 por ciento en 1991 al 60 por ciento en 2011.

Otra característica importante del mercado aéreo de México es el avance que han reportado las aerolíneas de bajo costo (Interjet, Volaris y VivaAerobus), a costa de Mexicana y Aeroméxico, a partir de 2005. Por ejemplo, considerando solo el segmento de las principales rutas nacionales (a las que se les denomina “troncales”, ya que conectan las ciudades con mayor población), las aerolíneas de bajo costo pasaron de transportar 39,000 pasajeros en 2005 a casi 14 millones en 2011 (lo que es equivalente a más del 73 por ciento del número total de pasajeros en las rutas nacionales troncales). Además, las aerolíneas de bajo costo han incrementado su participación también en las rutas internacionales. Todo esto ha forzado a Mexicana y Aeroméxico a crear sus propias filiales de bajo costo, Click y AeroConnect, respectivamente, que operan en rutas nacionales regionales, es decir que enlazan poblaciones más pequeñas entre sí o entre una población de alta densidad y una de densidad significativamente menor.

### **8.2.2 Tarifas**

Las autoridades mexicanas no publican información detallada acerca de las tarifas aéreas. Sin embargo, datos sobre precios del Banco de México señalan que entre 2003 y 2010 las tarifas aéreas en México han aumentado más rápido que el índice general de inflación. En concreto, durante ese periodo, las tarifas aumentaron 25.5 por ciento en términos reales.

También se nota cómo las tarifas se estabilizaron en 2006 y 2007, con lo cual es consistente con la hipótesis que la entrada de las nuevas aerolíneas de bajo costo (o sea, Interjet, Volaris y VivaAerobus) ejerció una presión competitiva en el mercado y funcionó a manera de freno de los precios del sector. Sin embargo, la tarifas volvieron a subir a partir del 2008 cuando las viejas aerolíneas de bajo costo empezaron a salir del mercado (Aerolíneas Azteca y Aerocalifornia en 2008 y 2009, respectivamente, y Aviacsa en 2010).

Aun así, existe evidencia (Ros, 2010) de la presión competitiva, reflejada en las tarifas, que ejercen las nuevas aerolíneas de bajo costo en las rutas donde compiten. En particular, se encontró que, en 2009, el precio promedio cuando no existía alguna aerolínea de bajo costo en la ruta era aproximadamente un 37 por ciento más elevado que cuando hay competencia por una aerolínea de bajo costo.

### **8.2.3 Barreras a la entrada y permanencia en el mercado de empresas ineficientes**

El mercado aéreo mexicano ha operado con una regulación inadecuada y con intervenciones gubernamentales que han impedido que las empresas que lo integran operen en condiciones competitivas.

Ros (2010), por ejemplo, considera que, aunque la entrada de las aerolíneas de bajo costo ha reducido la concentración en el mercado aéreo en México y contribuido a reducir las tarifas, hay espacio para llevar a cabo una mejora regulatoria que eleve la competencia en beneficio del consumidor.

Sus recomendaciones se concentran en dos aspectos. En primer lugar, remover las barreras a la entrada regulatorias, como la discrecionalidad de la SCT para otorgar concesiones y autorizar nuevas rutas (de manera que cualquier aerolínea pueda obtener una concesión y operar en cualquier ruta siempre que cumpla con las condiciones de seguridad), aumentar el límite a la participación de la inversión extranjera de 25 por ciento que establece la Ley de Inversión Extranjera y llevar a cabo negociación de acuerdos con otros países (para que, de manera recíproca, se permita el cabotaje y entrada de nuevas empresas en beneficio de los consumidores).

Por otra parte, Ros (2010) sugiere remover obstáculos en el acceso a los servicios aeroportuarios esenciales, por ejemplo: implementando mecanismos de mercado para una asignación más eficiente de los

horarios de despegue y aterrizaje, particularmente en aeropuertos saturados; modificando los sistemas tarifarios de los aeropuertos para que sean transparentes y orientados a la eficiencia.

También ha habido casos de empresas ineficientes que han recibido apoyo financiero para permanecer en el mercado. Por ejemplo, Aviaca y Aerocalifornia, las dos aerolíneas que salieron del mercado en 2009 y 2010, respectivamente, dejaron un monto de deuda importante en pagos a los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM). Por otra parte, aerolíneas menos eficientes se han financiado al diferir pagos de los servicios aeroportuarios, en particular del AICM y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (operador de aeropuertos propiedad del Estado).

Este tipo de prácticas, más allá de generar presiones al erario público, pueden inhibir la entrada de nuevas aerolíneas porque no quedan claras las reglas de competencia del mercado al existir competidores subsidiados, con criterios de elegibilidad de apoyos oscuros y discrecionales, ya que se incrementa el riesgo para los nuevos entrantes.

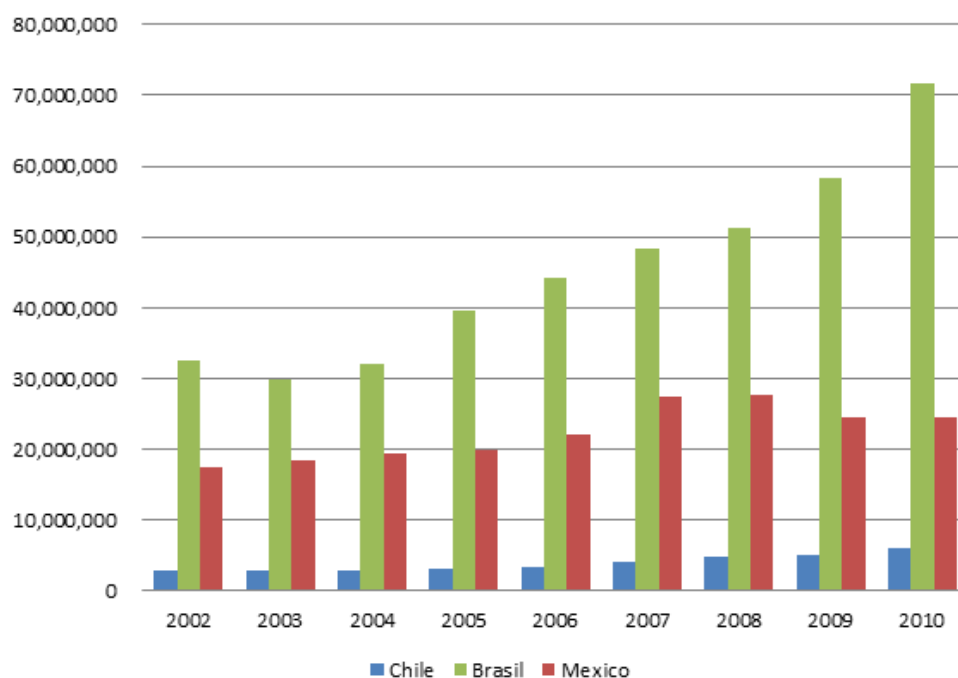
#### **8.2.4 Comparativo con Brasil y Chile**

Una visión más completa del desempeño del mercado aéreo mexicano se puede obtener del análisis comparativo con otros países.

A este respecto, los casos de Chile y Brasil son relevantes por distintas razones. Por un lado, Chile es uno de los países con el régimen aéreo más liberalizado, ya que el cabotaje, es decir el acceso al mercado aéreo doméstico de pasajeros por parte de aerolíneas extranjeras, está permitido y no hay restricciones a la participación de la inversión extranjera. Por otro lado, Brasil mantiene un límite a la IED del 20 por ciento (aunque hay propuestas de elevar dicho porcentaje al 49 por ciento) y no permite el cabotaje. Además, Brasil ha registrado una expansión significativa de las aerolíneas de bajo costo y tiene un acuerdo con los Estados Unidos para, entre 2011 y 2015, eliminar de forma progresiva todo límite al número de pasajeros y volumen de carga que se transporten entre los dos países.

Como se muestra en la gráfica abajo, en 2010 se movilizaron por transporte aéreo en el mercado doméstico de Chile alrededor de 5.9 millones de pasajeros, mientras en Brasil fueron, aproximadamente, 71.7 millones y en México 24.5 millones.

**Figura 22: Volumen de pasajeros en el mercado doméstico de Chile, Brasil y México, 2002-2010**



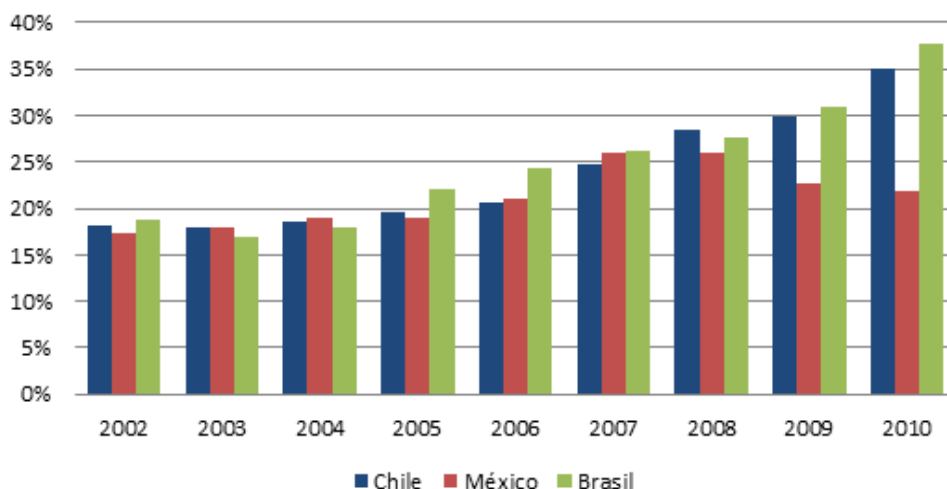
Fuente: Elaboración propia con datos de:

- Junta de Aeronáutica Civil <http://www.jac-chile.cl/>
- Dirección general de Aeronáutica Civil <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/>
- Agência Nacional de Aviação Civil <http://www.anac.gov.br/Default.aspx>.

Durante el periodo de referencia, es claro el despegue de Brasil a partir de 2004, acorde con las tasas de crecimiento económico de ese país. Además, en Brasil se ha afianzado el modelo de aerolíneas de bajo costo. Por ejemplo, Gol ha logrado incrementar sustancialmente su participación en el mercado doméstico brasileño de 12 a 40 por ciento, lo que significó pasar de 4 millones de pasajeros transportados en 2002 a 30.1 millones en 2010.

Por otro lado, relacionando el número de pasajeros con la población de cada país, se nota de la siguiente gráfica que, durante el periodo 2002 – 2008, los tres países empezaron con una proporción de pasajeros bastante similar y además creciente. Pero Brasil y Chile profundizaron mucho más su penetración que México. Por ejemplo, en el caso de Brasil se pasó de una proporción de 19 por ciento en 2002 a, aproximadamente, 27 por ciento en 2008. Además, durante 2009 y 2010 Chile y Brasil aumentaron su penetración de forma significativa, hasta llegar a 35 por ciento y 38 por ciento en 2010, respectivamente, mientras que México registró una caída a los mismos niveles de 2006.

**Figura 23: Nivel de penetración de la industria aérea de México, Chile y Brasil (participación porcentual de los pasajeros en la población total)**



Fuente: Elaboración propia con datos de:

- Junta de Aeronáutica Civil <http://www.jac-chile.cl/> e Instituto Nacional de Estadística [www.inec.cl/](http://www.inec.cl/)
- Dirección general de Aeronáutica Civil <http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/> , INEGI <http://www.inegi.org.mx/> y CONAPO [www.conapo.gob.mx/](http://www.conapo.gob.mx/)
- Agência Nacional de Aviação Civil <http://www.anac.gov.br/Default.aspx> , IBGE :: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [www.ibge.gov.br/espanhol](http://www.ibge.gov.br/espanhol)

### 8.3 Liberalización del mercado aéreo a nivel internacional: Ejemplos y efectos

#### 8.3.1 Introducción

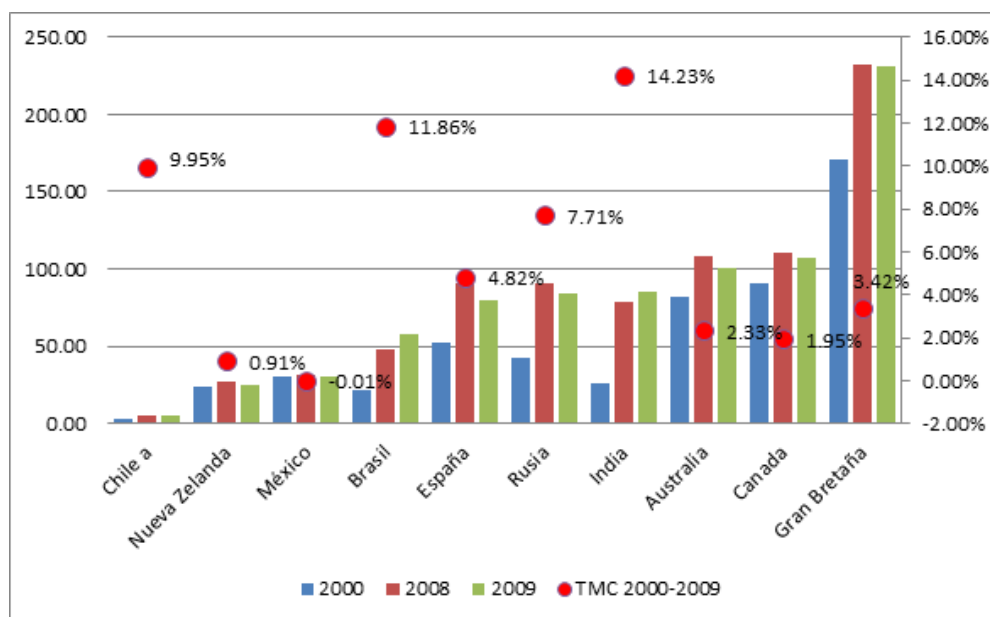
El transporte aéreo de pasajeros a nivel mundial ha crecido aceleradamente en las últimas décadas. Un estudio indica que en el periodo de 1960 a 2000, el sector creció a una tasa de 9 por ciento anual, mientras entre 2000 y 2005 el crecimiento fue de 5 por ciento.<sup>79</sup>

A este crecimiento han contribuido iniciativas de varios países para facilitar el acceso de empresas aéreas extranjeras a sus mercados domésticos, por ejemplo, la flexibilización de sus convenios bilaterales, y también otras para flexibilizar su régimen de inversión extranjera. Sin embargo, es difícil aislar el efecto de la liberalización de la IED, ya que en la expansión del mercado aéreo intervienen de manera importante otros factores, como el nivel y crecimiento del ingreso per cápita, las tarifas, la distribución geográfica de los centros de población, entre otros.

<sup>79</sup>

Véase: Hanlon, 2006 y WTO, 2007a "GlobalAirlines: Competition in a Transnational Industry. Tercera edición, Elsevier y World Trade Organization (WTO) Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What have we Learnt? Ginebra. OMC.

**Figura 24: Tasas de crecimiento y millones de pasajeros aéreos transportados en México y otros países 2000-2009**



Fuente: OCDE. Base de datos sobre el transporte aéreo.

[http://www.oecd-](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/7411031e.pdf?expires=1321025297&id=id&accname=ocid5601873&checksum=7459B5B05341273AA279E8E4067E6D9D)

[library.org/docserver/download/fulltext/7411031e.pdf?expires=1321025297&id=id&accname=ocid5601873&checksum=7459B5B05341273AA279E8E4067E6D9D](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/7411031e.pdf?expires=1321025297&id=id&accname=ocid5601873&checksum=7459B5B05341273AA279E8E4067E6D9D)

En la Figura 25 se observan las tasas de crecimiento medias de los pasajeros transportados para el periodo 2000-2009 de algunos de los países que han llevado a cabo iniciativas de liberalización de su mercado aéreo. A continuación, se proporciona más información sobre los marcos regulatorios de algunas jurisdicciones.

### 8.3.2 Algunos ejemplos de liberalización

#### 8.3.2.1 Unión Europea

La Unión Europea (UE) ha realizado un esfuerzo significativo de liberalización del mercado aéreo para avanzar en la integración de un mercado único. En particular, entre 1987 y 1993 la UE introdujo tres paquetes de reformas para que las líneas aéreas europeas pudieran operar cualquier ruta dentro de la Unión, sin restricciones de precio ni de capacidad. Además, en 1997 se eliminaron las restricciones de servicios de cabotaje entre los países miembros.

El modelo de liberalización europeo estableció claramente su alcance. Por una parte, los acuerdos bilaterales solamente serán aplicables a los convenios aéreos entre países miembros y no miembros, por lo que se da una competencia abierta dentro del espacio aéreo de la UE entre las aerolíneas de los países que la integran. En lo que se refiere a la IED, no existen restricciones en cuanto a participación de extranjeros entre los países miembros, y hay un límite de 49 por ciento para países no miembros.<sup>80</sup>

<sup>80</sup>

La regulación que norma el Mercado aéreo de la UE es la Regulación (EC) No 1008/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de septiembre de 2008 que establece reglas comunes para la operación de los servicios aéreos en la Comunidad.

Un estudio del mercado aéreo de la UE encontró que, a partir de estas reformas, se elevó significativamente la competencia en muchas rutas, lo que se vio reflejado en una disminución de tarifas de 34 por ciento en términos reales.<sup>81</sup> Por otra parte, se encontró que la liberalización del mercado aéreo de la UE duplicó la tasa de crecimiento del tráfico aéreo.<sup>82</sup>

En abril de 2007, la UE y los Estados Unidos avanzaron más en la liberalización entre ambos países al celebrar un acuerdo sobre transporte aéreo que permite los enlaces aéreos entre las dos entidades, sin restricciones de frecuencias ni de capacidad, pero se mantiene la prohibición de servicios de cabotaje.

Asimismo, en lo que se refiere a las restricciones a la IED, los Estados Unidos y la UE mantienen pláticas sobre la flexibilización de la participación de inversionistas extranjeros.

### 8.3.2.2 *El Reino Unido*

La entrada de aerolíneas de bajo costo y la liberalización del espacio aéreo europeo tuvieron un importante impacto en las tarifas aéreas, tanto de los vuelos domésticos dentro del Reino Unido como en el mercado de la Unión Europea.

Un estudio del Centro de Política de Competencia de la Universidad de East Anglia (2004)<sup>83</sup>, reporta los cambios en las tarifas domésticas en el Reino Unido y en el mercado europeo para un conjunto de rutas internacionales y domésticas saliendo de Londres.

Entre los resultados observados, es destacable que la competencia de las aerolíneas de bajo costo influyó en la estrategia comercial de British Airways (BA), aerolínea bandera del Reino Unido. La reacción competitiva de BA fue muy significativa, pues su tarifa más baja con restricciones (*lowest non sale fare*)<sup>84</sup> se redujo 10 por ciento entre 1992 y 1997, y de manera notable, 66 por ciento entre 1997 y el 2003. Por otra parte, entre 1997 y 2003, la tarifa más baja de BA para negocios (*lowest business fare*) y la tarifa sin restricciones, (*lowest flexible fare*) tuvieron un nivel bastante más bajo que la tarifa registrada por BA en la IATA.

---

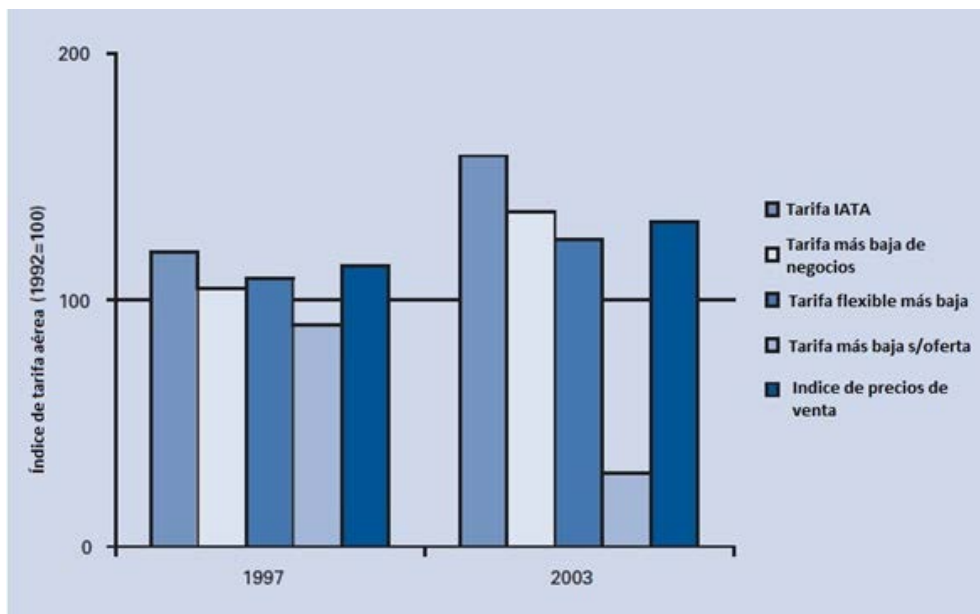
<sup>81</sup> “European Experience of Air Transport Liberalisation”, Joint Presentation by the European Union and the European Civil Aviation Conference to the 5th Worldwide Air Transport Conference (ICAO), 24-29th March 2003.

<sup>82</sup> InterVISTAS-ga2, “The Economic Impact of Air Service Liberalisation”, junio de 2006.

<sup>83</sup> Véase Davies, S., Coles H., Olczak M., Pike Ch. y Wilson, Ch. “The Benefits of Competition: some Illustrative U.K. cases”. Centre for Competition Policy, University of East Anglia, Julio de 2004.

<sup>84</sup> Esta tarifa tiene como característica principal no ser reembolsable y sujeta a penalidades por cambio de fecha o de itinerario.

**Figura 25: Promedio de tarifas Europeas de British Airways 1997-2003**



Fuente: Davies, S., Coles H., Olczak M., Pike Ch. y Wilson, Ch (2004).

De esta manera, la competencia de las aerolíneas de bajo costo no solamente presionó a la baja las tarifas más económicas de BA, sino también contribuyó a mantener precios bajos en las tarifas del segmento de negocios y las tarifas sin restricciones, indicando con ello una creciente sustitución por parte de los consumidores entre los servicios de las aerolíneas de bajo costo y aquellos orientados a los segmentos de negocios y de tarifas sin restricciones.

### 8.3.2.3 *Malasia y Tailandia*

Malasia y Tailandia liberalizaron sus convenios bilaterales en 2001, cuando se dio la posibilidad de introducir nuevos servicios y frecuencias, así como de eliminar las restricciones entre puntos servidos. Asimismo, se permitieron designaciones múltiples de aerolíneas en las rutas, frecuencias abiertas y sistemas de código compartido, aunque se mantuvo la prohibición del cabotaje, así como la restricción de la séptima libertad en carga aérea.<sup>85</sup> En este caso, la liberalización no se aplicó a cambios en la participación de la inversión extranjera, sino en una política de cielos abiertos entre los dos países, toda vez que el cabotaje se mantiene protegido.

Se estima que en 2005 viajaron, entre Tailandia y Malaysia, 1.3 millones de pasajeros, de los que se atribuyen alrededor de 370,000 el efecto combinado de la liberalización del mercado y de la entrada de aerolíneas de bajo costo.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> La llamada Libertad de Transporte Externo da el derecho a una aeronave del Estado "A" para que efectúe transporte comercial, enteramente fuera de su territorio, entre dos Estados "B" y "C".

<sup>86</sup> Véase: The Economic Impact of Air Service Liberalization. Consultora Entrevistas [http://www.intervistas.com/4/reports/2006-06.07\\_EconomicImpactOfAirServiceLiberalization\\_FinalReport.pdf](http://www.intervistas.com/4/reports/2006-06.07_EconomicImpactOfAirServiceLiberalization_FinalReport.pdf).

#### 8.3.2.4 Australia y Nueva Zelanda

Por otra parte, Australia y Nueva Zelanda iniciaron los primeros pasos hacia la liberalización de los mercados aéreos en 1966, con el inicio del acuerdo de libre comercio entre ambos, y concluyeron un acuerdo de liberalización del mercado aéreo (Single Aviation Market, SAM), el 1 de noviembre de 1996.<sup>87</sup>

Los principales componentes del acuerdo incluyeron la apertura a la propiedad y control de las empresas aéreas en el mercado bilateral, la introducción de frecuencias ilimitadas y la posibilidad de cabotaje. En el SAM también se armonizaron la propiedad, el control, los requisitos técnicos y la certificación de la seguridad por las agencias regulatorias de cada país. Sin embargo, el SAM no incluyó los servicios con terceros países, ya que esos mercados permanecieron restringidos bajo el tratado celebrado en 1956 y el Memorándum de Entendimiento de 1992.

Estimaciones para el 2005 indican que el tráfico aéreo entre Australia y Nueva Zelanda fue 56 por ciento más elevado que esperado en ausencia de la liberalización, lo que representó un aumento en más de 1.7 millones de pasajeros al año.<sup>88</sup>

#### 8.3.2.5 India

En el caso de la India, el nuevo gobierno independiente estableció, en 1953, dos aerolíneas que ofrecían servicios regulares, India Airlines para servicios domésticos y Air India para el servicio internacional. En ambos casos, el gobierno adquirió empresas privadas que fueron privatizadas nuevamente hasta 1994, cuando se flexibilizó la entrada del sector privado y se derogó la ley del transporte aéreo de ese país (*The Air Corporation Act of India*), promulgada en 1953. Como parte de la liberalización, se elevó la participación de la IED de 40 a 49 por ciento.

La elevación del tráfico aéreo de pasajeros que se dio en el periodo 2003-2006, se explica en parte, por una política de cielos abiertos convenida con Estados Unidos en el 2005, y que permitió la entrada de nuevas aerolíneas, entre ellas, las de bajo costo como Air Deccan, IndiGo y Go Air. Asimismo, se dio mayor acceso a aerolíneas extranjeras en las rutas internacionales y se permitió que utilizaran aeropuertos regionales.

#### 8.3.2.6 Chile

En Chile no existen restricciones a la inversión extranjera directa y la liberalización del mercado aéreo doméstico es total. Sin embargo, en el ámbito internacional, existen convenios bilaterales y Chile ha negociado políticas de cielos abiertos con varios países.

También como resultado de estas políticas, Chile ha logrado establecer tarifas más competitivas en el ámbito internacional. Como se observa en la gráfica 3.3 en rutas a Miami, Madrid y Nueva York desde las capitales de Bogotá, Quito, Caracas y Santiago operadas por las aerolíneas bandera de cada país. Las aerolíneas chilenas que operan desde Santiago tienen las menores tarifas lo que le ofrece una ventaja a los consumidores de este país para viajar al exterior.

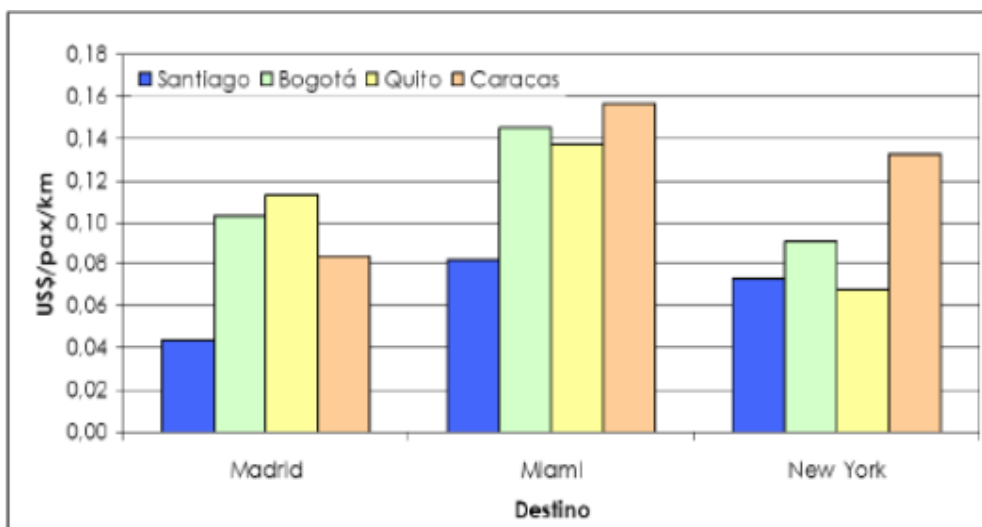
---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.



**Figura 26: Tarifas internacionales desde las ciudades capitales de Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela a destinos internacionales. Dólares por pasajero kilómetro**



Fuente: Presentación de la SCT (año).

<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00%20Aeronautica/Aviaci%F3n%20Internacio%20nal/2.Avia%2020Oct10%20a%20International%20Aviation.pdf>

### 8.3.2.7 Brasil

Brasil mantiene una restricción a la IED del 20 por ciento, y se discute actualmente en el Congreso la posibilidad de elevar dicha proporción al 49 por ciento. A pesar de la existencia de esa propuesta, Brasil y los Estados Unidos liberalizaron sus mercados aéreos de pasajeros en marzo de 2011, como se señaló antes.

La restricción del 20 por ciento a la IED tampoco ha sido un obstáculo para que las aerolíneas de Brasil se hayan integrado en alianzas regionales y, en otros casos, hayan sido adquiridas por empresas de otros países latinoamericanos, como es el caso de la fusión LAN-TAM. Además de la contribución de su crecimiento económico, otro factor que favoreció la expansión del mercado aéreo en Brasil ha sido la reestructuración de su aerolínea bandera, Varig, en quiebra en 2005, y su posterior adquisición en 2007 por la aerolínea Gol.

### 8.3.2.8 Estados Unidos de América

Desde 1992 los Estados Unidos de América han buscado establecer acuerdos bilaterales de cielos abiertos con otros países, de manera que las líneas aéreas de los países involucrados puedan operar cualquier ruta entre los dos países, sin ninguna restricción en capacidad, frecuencia o precio, y con el derecho de llevar a cabo servicios de cabotaje y tráfico entre terceros países. Sin embargo, no ha flexibilizado su posición en cuanto a permitir servicios de cabotaje, ni en lo que se refiere a ampliar el límite que mantiene de 25 por ciento de la inversión extranjera.

## 8.3.3 Efectos de las políticas de liberalización y apertura de mercados

La experiencia de los países estudiados indica que la liberalización de los mercados aéreos se da con diversos instrumentos, entre los que se encuentran los convenios de cielos abiertos, la liberalización de convenios bilaterales y el levantamiento de las restricciones a la entrada de extranjeros en el mercado

doméstico. Los efectos de cada política sobre el tráfico aéreo son distintos y por ello no es sencillo determinar su alcance.

Por ejemplo, al permitir el enlace entre cualquier par de puntos dentro de los países que celebren un convenio, la política de cielos abiertos elimina restricciones a la competencia y, en principio, ofrece a las partes oportunidades atractivas de enlazar múltiples puntos, compitiendo con los vuelos internacionales que requieren de escalas domésticas al destino final y que se operan por una aerolínea nacional. De esta manera, las aerolíneas nacionales deberán desempeñarse con mayor eficiencia en un mercado doméstico menos protegido.

Considerando lo anterior, las políticas de cielos abiertos y la liberalización de la inversión extranjera serían complementarias, ya que ambas fortalecerían los mercados internacionales y domésticos al eliminar barreras a la entrada.

Diversos estudios han estimado el impacto de la liberalización del mercado aéreo a través de acuerdos de cielos abiertos y bilaterales. Esos estudios proporcionan evidencia sugiriendo que una mayor liberalización hace crecer el tráfico aéreo de manera significativa<sup>89</sup> y también contribuye a una reducción de las tarifas.<sup>90</sup>

Por otra parte, se encuentra que la propiedad y control por parte de empresas nacionales de las aerolíneas afecta negativamente el tráfico, mientras que la operación de empresas de cualquier nacionalidad que cumplan con el requisito de demostrar que el país en el que se alojan es el principal centro de negocios (principal place of business criterion), no tiene un efecto significativo sobre el crecimiento del tráfico aéreo.<sup>91</sup>

Los efectos de la eliminación de restricciones a la propiedad extranjera también dependen de las condiciones de operación del mercado en cada país, en particular, de la dimensión de sus mercados aéreos domésticos e internacionales. Lo anterior indica que el aumento en la participación de la inversión extranjera es una entre varias políticas de liberalización, y es difícil diferenciar los efectos específicos de la misma. Sin embargo, al considerar la liberalización de los mercados mediante la celebración de convenios de cielos abiertos, la liberalización de la inversión extranjera tiene un importante papel complementario y es cada vez más relevante para el fortalecimiento tanto de los mercados domésticos como internacionales.

---

<sup>89</sup> Véase el estudio de Intervistas-ga (2006), “The Economic Impact of Air Service Liberalization”; y también: Gonenc y Nicoletti (2000), “Regulation, market structure and Performance in Air Passenger Transportation”, OECD Economics department Working Paper No. 254; Piermartini y Rousova (2008), “Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic”, OMC.

<sup>90</sup> Véase Micco y Serebrisky (2006), “Competition regimes and Air transportation Costs: The Effects of Opens Skies Agreements”, Journal of International Economics; Doove, Gabbitas, Nguyen Hong y Owen (2001), “Price effects of Regulation: International Air Passenger Transport, Telecommunications and Electricity Supply”, Productivity Commission Staff Research Paper.

<sup>91</sup> En lo que se refiere a los requerimientos de propiedad de la aerolínea, los convenios bilaterales establecen tres modalidades: la propiedad y el control substancial por parte de nacionales, de manera que la aerolínea designada en el acuerdo bilateral es la aerolínea bandera; el régimen de comunidad de intereses (community of interest), que tiene como requisito para que existan propietarios de distintos países que éstos tengan comunidad de intereses, y la tercer categoría que es la más flexible, que establece que la aerolínea puede ser de propiedad extranjera pero debe tener como base de operación principal el país que puede designar a la aerolínea (principal place of business).

## 8.4 Resultados y Recomendaciones

### 8.4.1 Principales resultados del estudio

#### 8.4.1.1 Comportamiento del tráfico aéreo internacional y políticas de liberalización

Los mercados aéreos han registrado una expansión considerable a nivel mundial en los últimos años, debido, entre otros factores, a políticas de liberalización. Entre los ejemplos que se pueden citar se encuentran los casos de Chile, India, Australia y Nueva Zelanda (véase la Figura 25).

Esas políticas de liberalización del sector aéreo han tenido diferentes formas, entre ellas la relajación de límites a la IED y la flexibilización de acuerdos bilaterales ejemplificados en la creación del mercado aéreo único (Single Aviation Market) entre Australia y Nueva Zelanda, y la celebración de convenios de cielos abiertos entre pares de países como el celebrado entre los Estados Unidos y la India. Cada una de estas medidas ha afectado al sector aéreo de distinta manera, y con frecuencia están en operación al mismo tiempo, por lo que es difícil aislar el efecto de una sola política, en este caso la liberalización de la IED.

Además, cabe mencionar que, solamente en algunas jurisdicciones, no hay límites a la IED, tal y como sucede en Chile, entre los países miembros de la UE, así como en el mercado doméstico de Australia. Otros países como la India, la República de Corea y Malasia aumentaron los porcentajes permitidos de inversión extranjera sin llegar a superar al 50 por ciento. Sin embargo, a la fecha, países con un tráfico aéreo importante mantienen restricciones a la IED. Al respecto destacan, por ejemplo, los Estados Unidos y Brasil, donde hay un límite máximo a la IED de 25 y 20 por ciento, respectivamente, aunque han logrado acelerar el mercado aéreo por otros medios.<sup>92</sup>

#### 8.4.1.2 El caso de México en comparación con Chile y Brasil

En el contexto latinoamericano Chile y Brasil se distinguen por el importante crecimiento de su mercado aéreo. A pesar de la desaceleración del mercado mundial en el primer quinquenio de este siglo, Brasil reportó una tasa de crecimiento de 11.8 por ciento anual entre el 2000 y el 2009 mientras que Chile logró mantener una tasa de crecimiento de casi el 10 por ciento en el mismo periodo. Esta situación contrasta con el caso de México que registró una tasa negativa de -0.1 por ciento.

Por otro lado, mientras que Chile, Brasil y México tenían en el 2002 un nivel cercano al 19 por ciento de penetración en el mercado, los primeros dos países avanzaron en su cobertura y en 2010 alcanzaron un nivel de penetración del servicio aéreo de 35 y 38 por ciento respectivamente mientras que México se quedó rezagado con una penetración de 22 por ciento en el mismo año.

No se puede decir que estas diferencias sean debidas únicamente a diferencias en la regulación del sector aéreo en cada país. Como se señaló, Chile permite el cabotaje a extranjeros y no tiene restricciones a la IED. En cambio, Brasil tiene una regulación más parecida a la mexicana ya que mantiene un límite a la inversión extranjera directa del 20 por ciento y prohíbe la participación de extranjeros en el mercado doméstico. Sin embargo, en Brasil la expansión de aerolíneas de bajo costo, particularmente Gol (que después de haber iniciado operaciones a fines de los noventas, en el 2010 participó el 40 por ciento del mercado brasileño aproximadamente), ha tenido un papel importante, y quizás mayor que en México en

<sup>92</sup>

Los Estados Unidos desregularon su mercado aéreo doméstico en 1978 removiendo el control del gobierno sobre tarifas, utilización de rutas y entrada de nuevas aerolíneas en la aviación comercial mientras que Brasil que en 1992 eliminó las restricciones territoriales y estableció precios de referencia, liberalizó totalmente las tarifas aéreas en agosto de 2001. Véase Airline Deregulation Act del 24 de octubre de 1978 y Leme Franco, Santana, Barbosa de Almeida y Joao Braga, "Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil", Rio de Janeiro, 2002. Mimeo.

donde parece que presión competitiva en precios decreció con la salida de algunas aerolíneas. Asimismo, el crecimiento del mercado aéreo de Brasil no ha sido afectado por falta de acceso a la infraestructura aeroportuaria por lo menos para la principal aerolínea de bajo costo.<sup>93</sup>

En cambio, en el caso de México, además de la política restrictiva hacia la entrada de capital extranjero por décadas, hay poca flexibilidad para establecer y cerrar rutas, así como en el acceso a la infraestructura aeroportuaria, en particular por la restricción en los horarios de despegue y aterrizaje del AICM. También, parece que no hay una presión competitiva suficientemente sostenida y vigorosa que incida en la reducción de tarifas y en el crecimiento de la oferta en beneficio de los consumidores. Lo anterior, aun considerando la entrada desde el 2005 de nuevas aerolíneas de bajo costo (ABC). En particular, de acuerdo con la información del Banco de México, aunque las tarifas aéreas en México bajaron en el 2005 y el 2006, permanecieron casi sin modificación entre 2006 y 2007. Además, debido a la salida de las aerolíneas de bajo costo que ya operaban en el mercado entre el 2008 y el 2010, y a la que debe sumarse la de Mexicana en 2010, se dio un acomodo de las nuevas ABC en sustitución de las viejas aerolíneas. Esto último propició una reducción de la oferta y el aumento de los factores de ocupación, pero también disminuyó la presión competitiva en precios. Se puede decir, entonces, que, aunque la entrada de las nuevas ABC tuvo un efecto favorable en los precios, este fue efectivo por los primeros años únicamente.

#### *8.4.1.3 Mayor competencia en el mercado internacional y mayor crecimiento de tráfico*

Otro fenómeno que se observa en el mercado aéreo mexicano es que el tráfico en las rutas internacionales ha crecido más rápidamente que en las rutas domésticas. Entre otras cosas, esto puede ser debido a que en las rutas internacionales operan aerolíneas mexicanas y extranjeras, mientras que el mercado doméstico está reservado únicamente para aerolíneas mexicanas. Además, la competencia en el mercado internacional ha ido aumentando a raíz de las modificaciones que, en 2005, se realizaron al convenio bilateral entre los Estados Unidos y México, cuando se acordó la triple designación desde cualquier punto de los Estados Unidos a los principales destinos turísticos de México, además de las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

Asimismo, esa mayor competencia y la regulación actual, en particular, las restricciones a la IED y la prohibición del cabotaje a extranjeros, ha proporcionado a las aerolíneas mexicanas incentivos para que privilegien su operación en el mercado doméstico, particularmente el regional, donde pueden ejercer mayor poder de mercado y mantener elevada la rentabilidad de la inversión. Por ejemplo, Mexicana y Aeroméxico han reestructurado sus operaciones creando las empresas subsidiarias regionales Click (antes Aerocaribe) y Connect (antes Aerolitoral), respectivamente, que funcionan como aerolíneas alimentadoras para elevar el tráfico desde distintos orígenes a destinos regionales comunes. Cabe mencionar también que en estas rutas regionales, las nuevas aerolíneas de bajo costo no suelen participar, lo que confiere poder de mercado adicional a las empresas más grandes.

#### *8.4.1.4 Fricción regulatoria que afecta las inversiones de entrantes potenciales*

En la operación del mercado aéreo nacional en México, existe también un exceso de fricción regulatoria que inhibe la entrada, y ha obstaculizado también la salida de aerolíneas ineficientes y la oportuna reestructuración de operadores. Por ejemplo, existe discrecionalidad de la regulación en la autorización de rutas domésticas establecida en el artículo 19 en la LAC y la prelación que se mantiene en

---

<sup>93</sup> En particular, Gol, tiene slots aeroportuarios en los principales aeropuertos de Brasil, que son São Paulo por medio del Aeropuerto Internacional de Congonhas y en Río de Janeiro por el Aeropuerto Santos Dumont.

la asignación de horarios de despegue y aterrizaje a las aerolíneas ya establecidas, principalmente en la Ciudad de México<sup>94</sup>.

#### **8.4.2 Recomendaciones**

En base a los resultados del capítulo, y para que los consumidores mexicanos se beneficien de mayor competencia y mejores precios en el mercado aéreo, se considera oportuno formular las siguientes recomendaciones:

1) Elevar el margen de inversión extranjera directa, de 25 por ciento que establece la Ley de Inversión Extranjera a 49 por ciento (o más). Esto es, que exista la posibilidad de elevar ese porcentaje de 49 por ciento mediante la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de acuerdo al artículo 8° de la LIE, para impulsar el crecimiento de empresas creadas conforme a la legislación nacional, además de incentivar la entrada de más y mejores operadores al mercado, así como de mayores opciones para los consumidores.

2) Introducir medidas adicionales de liberalización. De acuerdo con la experiencia internacional analizada en este estudio, en la mayor parte de los países que han reformado sus mercados aéreos, la liberalización de la IED forma parte de un conjunto de medidas para elevar la eficiencia del sector aéreo y el bienestar del consumidor. Para ello, se recomienda realizar de manera simultánea con la liberalización de la IED las medidas consideradas en los siguientes incisos.

2.1) Eliminar la discrecionalidad que le otorga la Ley de Aviación Civil a la SCT para otorgar concesiones y autorizar nuevas rutas, de manera que se garantice que cualquier aerolínea capaz de operar de forma segura pueda obtener una concesión, así como que se garantice que los concesionarios cuenten con la flexibilidad de entrar y salir de rutas.

2.2) Establecer un esquema de asignación de horarios de despegue y aterrizaje compatibles con principios que propicien la mayor competencia posible, con especial énfasis en el aeropuerto de la Ciudad de México, así como cualquier otro que llegue a tener horarios saturados.

2.3) En paralelo a la recomendación anterior, establecer condiciones equitativas para incentivar la inversión y la oportuna reestructuración y recapitalización de operadores con problemas financieros, eliminando políticas públicas que se han establecido en el pasado, ya sea de asignación de subsidios o créditos, que han permitido la permanencia de competidores ineficientes en el mercado. Los adeudos a empresas públicas por parte de Aviacsa, Aerocalifornia y Mexicana, en particular Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el SENEAM, entre otros proveedores, ilustran esta situación.

2.4) En el mediano plazo, una vez establecidos regímenes más flexibles de inversión extranjera, establecer una orientación integral y procompetitiva en la estrategia de adecuación y de negociación de convenios bilaterales.

---

<sup>94</sup> El desarrollo reciente en el sistema judicial del concurso mercantil de Mexicana ha introducido incertidumbre adicional, entre otros factores, en cuanto a qué sucederá con los horarios que esta aerolínea tuvo en el Aeropuesrto de la Ciudad de México. Este factor claramente complica las decisiones de inversión de las demás aerolíneas. Y por otra parte, la flexibilización del límite de inversión extranjera facilitaría la reestructura y recapitalización requerida.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACT: Association of Commercial Television. (2010). Annual Report 2010. Brussels, Belgium:  
[http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT\\_IM=02AB2D](http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT_IM=02AB2D) (25/10/2011).
- Alfaro, L. FDI and economic growth: Does the sector matter, mimeo, Harvard Business School, 2003.
- Alfaro, L. Chanda, C. Kalemli-Ozcan, S. y Sayek, S. FDI and economic growth: The role of local financial markets, *Journal of International Economics*, vol. 64 – 1, pp. 89 – 112, 2004.
- Ansorena, C. (2008). Competencia y Regulación en las Telecomunicaciones: El Caso de Nicaragua. Cepal, Serie Estudios y Perspectivas, N° 101.
- Asiedu, E. y Gyimah-Brempong, K. The effect of the liberalization of investment policies on employment and investment of multinational corporations in Africa, *African Development Review*, vol. 20 – 1, pp. 49 – 66, 2008.
- Auder, K. M. y Gagné, R. (2010). *Openness to Foreign Direct Investment and Productivity in Canada*. Montreal, Canada: Center for Productivity and Prosperity.
- Axtel. (2011). *Reporte Anual 2010 enviado a BMV*. D.F., Mexico:
- Balasubramanyam, V. N. Salisu, M. y Sapsford, D. Foreign direct investment and growth in EP and IS countries, *Economic Journal*, vol. 106 – 434, pp. 92 – 105, 1996.
- Blomström, M y Persson H. Foreign investment and spillover efficiency in an underdeveloped economy: Evidence from the Mexican manufacturing industry, *World Development*, vol. 11 – 6, pp. 493 – 501, 1983.
- Blomström, M. Multinationals and market structure in Mexico, *World Development*, vol. 14 – 4, pp. 523 – 530, 1986.
- Blomström, M. Foreign investment and productive efficiency: The case of Mexico, *Journal of Industrial Economics*, vol. 35 – 1, pp. 97 – 110, 1986.
- Blomström, M. y Kokko, A. Multinational corporations and spillovers, *Journal of Economic Surveys*, vol. 12 – 2, pp. 1 – 31, 1998.
- Blomström, M. y Kokko, A. The economics of foreign direct investment incentives, The European Institute of Japanese Studies Working Paper 168, 2003.
- Borensztein, E. De Gregorio, J. y Wha Lee, Jong. How does foreign direct investment affect economic growth?, NBER Working Paper No. 5057, 1995.
- Brian J. Aitken y Ann E. Harrison, Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela, *American Economic Review*, vol. 89 – 3, pp. 605 – 618, 1999.
- Bruce A. Blonigen, A review of the empirical literature on FDI determinants, NBER Working Paper 11299, 2005.

- Caves, R. Multinational firms, competition and productivity in host-country markets, *Economica*, vol. 41 – 162, pp. 176 – 193, 1974.
- Caves, R. *Multinational enterprise and economic analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2007.
- CFC. (2011). *Resolución del expediente DE-039-2007*. D.F. México: CFC.
- CFC y OCDE. (2009). *Recomendaciones para Promover un Marco Regulatorio más Favorable a la Competencia en la Interconexión entre Redes de Telecomunicaciones*. OECD Competition Assessment Toolkit.
- CFC. (2005). *Oficio Número PRES-10-096-2005-117 en el Expediente OPN-07-2004*. D.F., México: CFC.
- CFC (2012) Resolución CNT-031-2011, sobre concentración Iusacell-Grupo Televisa.Mexico: CFC.  
Versión publica en:  
<http://www.cfc.gob.mx/cfcresoluciones/DOCS/Concentraciones/V415/2/1622245.pdf>
- Cho, C. (2007). Deal or No Deal: Reinterpreting the FCC's Foreign Ownership Rules for a Fair Game. *Federal Communications Law Journal*, 60 (1): 111-134. En <http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v60/no1/10-Cho.pdf> (25/10/2011).
- Chuang, Y. y Lin, C. Foreign direct investment, R&D and spillover efficiency: Evidence from Taiwan's manufacturing firms, *Journal of Development Studies*, vol. 35 – 4, pp. 117 – 137, 1999.
- Clarín (2010). Reporte de resultados 2010/4Q consultado: [http://www.grupoclarin.com/IR/files/Reporte-de-resultados/2010/4Q10\\_Reporte%20de%20Resultados\\_GCLA.pdf](http://www.grupoclarin.com/IR/files/Reporte-de-resultados/2010/4Q10_Reporte%20de%20Resultados_GCLA.pdf)
- Cofetel (2012). Comunicado de prensa No. 22 /2012, del 6 de junio.
- Cofetel. (2011). *Estadísticas e Información del mercado*. En <http://www.cofetel.gob.mx>.
- Cofetel (2011). Documento de Referencia a la Consulta Pública para la Licitación de Frecuencias para Televisión Abierta. En [http://www.cofetel.gob.mx/es\\_mx/Cofetel\\_2008/Documento\\_de\\_Referencia\\_CP\\_TvAbierta](http://www.cofetel.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/Documento_de_Referencia_CP_TvAbierta) (24/11/2011).
- Bourlakis, C. Multinational corporations and domestic market structure: The case of Greek manufacturing industries, *Review of World Economics*, vol. 123 – 4, pp. 719 – 733, 1987.
- Cruz-Alemán, G. A. (2009). The Drivers of Foreign Direct Investment in Telecommunications Among Developing Countries: The Role of Government.
- Cuevas, A., Messmacher, M y Werner, A. Foreign direct investment in Mexico since the approval of NAFTA, *World Bank Economic Review*, vol. 19 – 3, pp. 473 – 488, 2005.
- Diario Oficial de la Federación-DOF- (2012). Programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión de televisión que podrán ser materia de licitación pública. Fecha de publicación: 12 de junio de 2012
- Dimelis, S. and Helen Louri, Foreign direct investment and production efficiency: A quantile regression analysis, *Oxford Economic Papers*, vol. 54 – 3, pp. 449 – 469, 2002.

- Dominik S. Economic effects of NAFTA on Mexico, *Global Economy Journal*, vol. 7 – 1, pp. 1 – 13, 2007.
- Driffield, N. The impact on domestic productivity on inward investment in the UK, *Manchester School*, vol. 69 – 1, pp. 103 – 119, 2001a.
- Driffield, N. Inward investment and host country market structure: The case of the U.K., *Review of Industrial Organization*, vol. 18 – 4, pp. 363 – 378, 2001b.
- Dussel et al (2007) “Inversión Extranjera Directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial”. Siglo XXI Editores.
- Etcétera (2007). Revista Etcétera. 1 enero 2007. <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=137>
- Fininvest (2010): Bilancio 2010, consultado en: [http://www.fininvest.it/it/info\\_finanziarie/bilancio](http://www.fininvest.it/it/info_finanziarie/bilancio)
- Fredrik Sjöholm, Technology gap, competition and spillovers from direct foreign investment: Evidence from establishment data, *Journal of Development Studies*, vol. 36 –1, pp. 53 – 73, 1999.
- Gastanaga, V. Nugent, J. y Pashamova, B. Host country reforms and FDI inflows: How much difference do they make?, *World Development*, vol. 26 – 7, pp. 1299 – 1314, 1998.
- Globerman, S Foreign direct investment and ‘spillover’ efficiency benefits in Canadian manufacturing industries, *Canadian Journal of Economics*, vol. 12 – 1, pp. 42 – 56, 1979.
- Golub, S. S. (2003). Measures of Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries. *OECD Economic Studies* , No. 36, 2003/1.
- Golub, S. S. (2009). Openness to Foreign Direct Investment in Services: An International Comparative Analysis. *World Economy* , 32 (8): 1245-1268.
- Gómez, R. (2004). TV Azteca y la Industria Televisiva mexicana en Tiempos de Integración Regional (TLCAN) y Desregulación Económica. *Comunicación y Sociedad*: 51-90. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/346/34600104.pdf> (25/10/2011).
- Gorecki, P. The determinants of entry by domestic and foreign enterprises in Canadian manufacturing industries: Some comments and empirical results, *Review of Economics and Statistics*, vol. 58 – 4, pp. 485 – 488, 1976.
- Gorg, H Greenaway, D. Mucho ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?, *World Bank Research Observer*, vol. 19 – 2, pp. 171 – 197, 2004.
- Gorg, H y Strobl, E. Multinational companies and productivity spillovers: A meta-analysis with a test for publication bias, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets Research Paper 2000/17, 2000.
- Grajek, M., y Kretschmer, T. (2009). Usage and diffusion of cellular telephony, 1998–2004. *International Journal of Industrial Organization* , 27 (2): 238-249.
- Grupo Salinas (2011). Nuestras Empresas - AZTECA - Señal con Valor. Disponible en <https://www.gruposalinas.com/contenido.aspx?p=TV%20Aztecaes> (25/10/2011).



- Guislain, P., y Qiang, C. Z.-W. (2006). Foreign Direct Investment in Telecommunications in Developing Countries. En W. Bank, *Information and Communications for Development 2006: Global Trends and Policies* (págs. 15–40). Washington DC, United State: World Bank.
- GSS (2008). Annual report GSS (Divisão de Comunicação). Disponible en: <http://relatorioweb.com.br/gss/2009/sites/default/files/pdf/Anuario2009.pdf>
- Haddad, M. y Harrison, A. Are there positive spillovers from direct foreign investment? Evidence from panel data for Morocco, *Journal of Development Economics*, vol. 42 – 1, pp. 51 – 74, 1993.
- Helpman, E. A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations, *Journal of Political Economy*, vol. 92 – 3, pp. 451 – 471, 1984.
- ITU. (2000). Fixed-Mobile Interconnection, the Case of Mexico. ITU.
- ITU. (2010). *Recent Regulatory Trends from Around the Globe*. ITU.
- Jungermann, F. (2009). Market Health Check: Latest Efficiency Benchmarking Findings. *ThoughtShare Efficiency Forum*. Istanbul, Turkey: SAMENA.
- Kalinova, B., Palerm, A., y Thomsen, S. (2011). OECD's FDI Restrictiveness Index. *OECD Working Papers on International Investment*.
- Kokko, A., Technology, market characteristics, and spillovers, *Journal of Development Economics*, vol. 43 – 2, pp. 279 – 293, 1994.
- Kokko, A. Productivity spillovers from competition between local firms and foreign affiliates, *Journal of International Development*, vol. 8 – 4, pp. 517 – 530, 1996.
- Kokko, A. Tansini R. y Zejan, M. Local technological capability and spillovers from FDI in the Uruguayan manufacturing sector, *Journal of Development Studies*, vol. 32 – 4, pp. 602 – 611, 1996.
- Koutroumpis, P. (2009). The Economic Impact of Broadband on Growth: A Simultaneous Approach. *Telecommunications Policy*, 33 (9): 471-485.
- Koyama, T., y Golub, S. S. (2006). OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies and Sectors. *Economics Department Working Paper*, N° 525.
- Ksenia Yudaeva, Konstantin Kozlov, Natalia Melentieva y Natalia Ponomareva, Does foreign ownership matter? The Russian experience, *Economics of Transition*, vol. 11 – 3, pp. 383 – 409, 2003.
- Lall, S. Multinationals and market structure in an open developing economy: The case of Malaysia, *Review of World Economies*, vol. 115 – 2, pp. 325 – 350, 1979.
- Lamac. (2010). La TV de Paga en México 2010. Mexico City, Mexico: LAMAC. Disponible en [http://www.lamac.org/files/factbook/FactBook\\_LAMAC\\_Mexico\\_2010.pdf](http://www.lamac.org/files/factbook/FactBook_LAMAC_Mexico_2010.pdf) (24/11/2011).
- Lederman, D. Maloney, W. y Serven, L. *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, World Bank, 2003.
- Lee, S., Marcu, M., y Lee, S. (2011). An Empirical Analysis of Fixed and Mobile Broadband Diffusion. *Information Economics and Policy*, doi:10.1016/j.infoecopol.2011.05.001.

- Lipsey, R. Home and host country effects of FDI, NBER Working Paper No. 9293, 2002.
- Lipsey, R. y Fredrik Sjöholm, Foreign direct investment, education and wages in Indonesian manufacturing, *Journal of Development Economics*, vol. 73 – 1, pp. 415 – 422, 2002.
- Liu, X. Siler, P. Wang, C. y Wei, Y. Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment: Evidence from UK Industry Level Panel Data, *Journal of International Business Studies*, vol. 31 – 3, pp. 407 – 425, 2000.
- Lundin, N. Sjöholm, F. He, P. y Qian, J. FDI, Market Structure and R&D Investments in China, IFN working paper 708, Research Institute of Industrial Economics, 2007.
- Manchanda (1998), Invasion from the skies: The impact of foreign television on India, *Australian Studies in Journalism*, vol. 7, pp. 136 – 163, 1998.
- Mariscal (2007) “Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas” Cepal.
- Markusen, J. Trade versus investment liberalization, NBER Working Paper No. 6231, 1997.
- Markusen, J. Anthony J. Venables, Denise Eby Konan y Kevin H. Zhang, A Unified Treatment of Horizontal Direct Investment, Vertical Direct Investment, and the Pattern of Trade in Goods and Services, NBER Working Paper No. 5696, 1996.
- Martinez-Peria, M. y Mody, A. How foreign participation and market concentration impact bank spreads: Evidence from Latin America, World Bank Policy Research Working Paper 3210, World Bank, 2004.
- Maxcom. (2010). *Reporte Anual 2009 enviado a la BMV*. D.F., México: Maxcom.
- Maxcom. (2011). *Reporte Anual 2010 enviado a la BMV*. D.F., México: Maxcom.
- Megacable. (2010). *Reporte Anual 2009 enviado a la BMV*. D.F., México: Megacable.
- Michell, N. (04 de 11 de 2008). América Móvil devora Estesa. *El Observador Económico*. En <http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/676>.
- Milenio (2006). Se Enfrentan TV Azteca y Telemundo. Martes, 26 de septiembre de 2006. Disponible en <http://www.imocorp.com.mx/CAMPO/ZNOTAS/ResumenDiaWeb.asp?FECHA=26/09/2006&COB=EST&SUB=ELEC&IDNOTA=182908> (24/11/2011).
- NERA. (2000). *The Cost of Capital Estimation for Fixed Telecommunications Services: A Final Report for OFTA*. London, United Kingdom: NERA.
- Nicoletti, G. Golub, S. Hajkova, D. Mirza, D. y Yoo, K. The influence of policies on trade and foreign direct investment, *OECD Economic Studies* 36, 2003.
- OCDE. (2002). *New Horizons for Foreign Direct Investment*. Paris, France: OCDE.
- OCDE. (2002b). *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*. Paris, France: OCDE.

- OCDE. (2003). *OECD Economic Outlook, Chapter VIII. "Policy influences on foreign direct investment"*. Paris, France: OCDE.
- OCDE. (2007). *OECD Communications Outlook 2007*. Paris, France: OECD.
- OCDE. (2007b). *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*. Paris, France: OECD.
- OCDE. (2008). *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. Paris, France: OECD.
- OCDE (2008b). *Broadband and the Economy*. Seoul, Korea: OECD.
- OCDE (2008c). *Latin American Economic Outlook 2008*. Paris, France: OECD.
- OCDE. (2009). *OECD Communications Outlook 2009*. Paris, France: OECD.
- OCDE. (2011). *OECD Communications Outlook 2011*. Paris, France: OECD.
- OCDE (2011c). "Foreign direct investment: flows by industry". *OECD International Direct Investment Statistics* (database). doi: 10.1787/data-00334-en (28/09/2011).
- OCDE (2011d). *OECD Telecommunications and Internet Statistics Database*. doi: 10.1787/data-00170-en (28/09/2011).
- OECD (2012), *OECD Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México Communications Outlook 2011*. Paris, France: OECD
- OCDE (2012b). *OECD Broadband Portal*. En <http://www.oecd.org/sti/ict/broadband> (07/02/2013).
- Ofcom. (2011). *International Communications Market Report 2010*. Londres, Reino Unido.
- Piedras, E. (2011). Consideraciones sobre la Conveniencia de Apertura Plena para Telecomunicaciones México. *Serie de Documentos de Inversión Extranjera Directa para La convergencia*. D.F., México: Consejo Consultivo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Prisa (2010): Reporte anual. Consultado en: <http://www.prisa.com/uploads/ficheros/arboles/descargas/201110/descargas-cuentas-anuales-consolidadas-ejercicio-2009-es.pdf>
- Proctor, D., y Olivier, S.-P. (2002). Capital Flows and Cost of Capital: The Importance of Liberalized Investment Ruelas for a Competitive Telecommunications Sector.
- Publishnews (2008):[www.publishnews.com.br/telas/clipping/detalhes.aspx?id=51853](http://www.publishnews.com.br/telas/clipping/detalhes.aspx?id=51853)
- Rae Cho, K. Foreign banking presence and banking market concentration: The case of Indonesia, *Journal of Development Studies*, vol. 27 – 1, pp. 98 – 110, 1990.
- Roeller, L. H., y Waverman, L. (2001). Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. *The American Economic Review*, 91 (4): 909–923.
- Rugman, A. y Gestrin, M. The investment provisions of NAFTA, in Steven Globerman y Michael Walker, eds., *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, Vancouver: Fraser Institute, pp. 271 – 292, 1993.

Sathye, M. The impact of foreign banks on market concentration: The case of India, *Applied Econometrics and International Development*, vol. 2 – 1, pp. 7 – 20, 2002.

Screen Australia (2011). *Convergence 2011: Australian Content State of Play*. Sidney. Australia: Screen Australia

SCT (2008). Comunicado de Prensa No. 054: Favorecerá a los usuarios el convenio entre Televisa y Telemundo. Ciudad de México, México: SCT. Disponible en <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/comunicado-de-prensa-no-054-favorecera-a-los-usuarios-el-convenio-entre-televisa-y-telemundo-sct/> (27/10/2011).

SCT. (3/10/ 2006). Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas. *Diario Oficial de la Federación* , págs. 74-105.

Secretaría de Economía-(2011). Reporteador de Flujos de IED. En <http://www.economia.gob.mx> (28/09/2011)

Serra, P. (1998). Evidence from Utility and Infrastructure Privatisation in Chile. *OECD Advisory Group on Privatisation: Regulation, Competition and Privatisation*. Helsinki, Finland: OCDE.

Singh, J. Inward investment and market structure in an open developing economy: A case of India's manufacturing sector, *Journal of Economics and Behavioural Studies*, vol. 2 – 6, pp. 286 – 297, 2011.

Televisa. (2008). Reporte Anual 2007 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: Televisa.

Televisa. (2009). Reporte Anual 2008 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: Televisa.

Televisa. (2010). Reporte Anual 2009 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: Televisa.

Televisa. (2011). Reporte Anual 2010 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: Televisa.

Thompson Jr, H. G., y Garbacz, C. (2011). Economic Impacts of Mobile versus Fixed Broadband. *Telecommunications Policy*, doi:10.1016/j.telpol.2011.07.004.

Thussu et al (1999), Privatizing the airways: The impact of globalization on broadcasting in India, *Media, Culture and Society*, vol. 21 – 1, pp. 125 – 131, 1999.

TV Azteca. (2008). Informe Anual 2007 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: TV Azteca.

TV Azteca. (2009). Informe Anual 2008 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: TV Azteca.

TV Azteca. (2010). Informe Anual 2009 enviado a la BMV. Mexico City, Mexico: TV Azteca.

UNCTAD. (2004). *World Investment Report 2004: The Shift to Services*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD, Foreign direct investment, market structure and competition, in *World Investment Report 1997: Transnational corporations, market structure and competition policy*, United Nations, New York and Geneva, 1997.

- Villamill, J. (2005). Insólita Unión. (Televisora del Valle de México). Proceso, 1499: 32-33. Disponible en (versión extraída de Proceso)  
<http://revistaespejo.iglesiatriunfante.com/modules.php?name=News&file=print&sid=914>
- Vinod K Gupta, A simultaneous determination of structure, conduct and performance in Canadian manufacturing, *Oxford Economic Papers*, vol. 35 – 2, pp. 281 – 301, 1983.
- Waldkirch, A. The ‘new regionalism’ and foreign direct investment: The case of Mexico, *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 12 – 2, pp. 151 – 184, 2003.
- Willmore, L. Determinants of industrial structure: A Brazilian case study, *World Development*, vol. 17 – 10, pp. 1601 – 1617, 1989.
- World Bank (2011). *World Development Indicators & Global Development Finance*. En <http://databank.worldbank.org> (26/09/2011).
- Yun, M. Lee, S. Impact of FDI on competition: The Korean experience, working paper 01-04, Korea Institute for International Economic Policy, 2001.

## ANEXOS

### ANEXO 1. ÍNDICE DE IED DE LA OCDE POR PAÍS Y SECTOR (CERRADO = 1, ABIERTO = 0)

Sector	México	Estados Unidos	Brasil	Rusia	India	China	Sudáfrica	Todos los países	Países OCDE	Países fuera de la OCDE
<b>Manufacturero</b>	0.103	0.000	0.025	0.057	0.020	0.193	0.010	0.033	0.028	0.045
<b>Electricidad</b>	0.100	0.197	0.025	0.055	0.050	0.463	0.010	0.114	0.132	0.069
<b>Generación</b>	0.100	0.393	0.025	0.060	0.100	0.350	0.010	0.117	0.138	0.065
<b>Distribución</b>	0.100	0.000	0.025	0.050	0.000	0.575	0.010	0.111	0.127	0.073
<b>Distribución</b>	0.175	0.000	0.025	0.050	0.431	0.238	0.010	0.051	0.028	0.108
<b>Mayoreo</b>	0.100	0.000	0.025	0.050	0.000	0.175	0.010	0.035	0.026	0.059
<b>Menudeo</b>	0.250	0.000	0.025	0.050	0.863	0.300	0.010	0.067	0.030	0.156
<b>Transporte</b>	0.528	0.550	0.275	0.275	0.263	0.633	0.193	0.253	0.237	0.293
<b>Por tierra</b>	0.433	0.000	0.275	0.150	0.000	0.350	0.010	0.076	0.045	0.153
<b>Marítimo</b>	0.550	1.000	0.025	0.050	0.000	0.895	0.060	0.276	0.291	0.241
<b>Aéreo</b>	0.600	0.650	0.525	0.625	0.788	0.655	0.510	0.407	0.375	0.487

(Continúa...)

Sector	México	Estados Unidos	Brasil	Rusia	India	China	Sudáfrica	Todos los países	Países OCDE	Países fuera de la OCDE
<b>Medios</b>	0.663	0.250	0.675	0.200	0.500	1.000	0.260	0.234	0.181	0.363
<b>Radio y Televisión</b>	0.975	0.500	0.675	0.250	0.650	1.000	0.510	0.290	0.251	0.385
<b>Otros medios</b>	0.350	0.000	0.675	0.150	0.350	1.000	0.010	0.178	0.112	0.340
<b>Comunicaciones</b>	0.350	0.110	0.025	0.100	0.425	0.750	0.010	0.125	0.114	0.150
<b>Telecomunicación fija</b>	0.600	0.020	0.025	0.150	0.425	0.750	0.010	0.134	0.121	0.164
<b>Telecomunicación móvil</b>	0.100	0.200	0.025	0.050	0.425	0.750	0.010	0.116	0.107	0.136
<b>Servicios financieros</b>	0.133	0.042	0.025	0.408	0.313	0.525	0.043	0.073	0.045	0.141
<b>Banca</b>	0.200	0.100	0.025	0.625	0.363	0.500	0.010	0.085	0.061	0.144
<b>Aseguradoras</b>	0.100	0.000	0.025	0.550	0.500	0.625	0.060	0.071	0.029	0.175
<b>Otros Servicios</b>	0.100	0.025	0.025	0.050	0.075	0.450	0.060	0.062	0.045	0.104
<b>Total Índice IED</b>	0.225	0.089	0.083	0.171	0.297	0.407	0.052	0.107	0.091	0.146

Fuente: OCDE. Nota: Un valor de 1 indica una restricción total a la IED y 0 indica ningún impedimento. La celda en rojo para México indica que la puntuación obtenida para ese sector se encuentra por encima al promedio de los países incluidos en el Índice de IED de la OCDE. La celda resaltada en amarillo para México indica que la puntuación obtenida en ese sector es más alta a la puntuación general obtenida por los países.

## ANEXO 2: BREVE RESEÑA DE LA LITERATURA EMPÍRICA SOBRE EL IMPACTO DE LA IED EN LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS

Este anexo provee referencias y comentarios técnicos respecto a los temas del capítulo 2. La estructura del anexo refleja la utilizada en dicho capítulo.

### 1. El vínculo entre flujos de IED y restricciones a la IED

El estudio de la OCDE citado en la sección 2.2 es el de Nicoletti et al. (2003), quien estudia el impacto de la eliminación de obstáculos al comercio y a la IED-inversión extranjera directa- en los países de la OCDE, entre otros temas.<sup>1</sup> En particular, los autores calcularon que las entradas de IED en países de la OCDE aumentarían casi un 20 por ciento, si todos los países miembros redujeran sus restricciones a la IED al nivel del país menos restrictivo de la muestra (el Reino Unido). Dicho aumento sería aún mayor, entre un 50 y 80 por ciento, para los países relativamente más restrictivos.

Para las economías en desarrollo, Asiedu y Gyimah-Bremong (2008) aportan evidencia similar. Ellos utilizaron información de 33 países africanos que comprende el periodo de 1984 a 2003, y encontraron que la liberalización del comercio y las políticas de inversión tenían un efecto importante y positivo sobre los montos de inversión, pero no tenía ningún efecto en los niveles de empleo. Estos resultados reafirman aquellos obtenidos por Gastanga, Nugenta y Pashamova (1998), quienes examinaron una muestra de 49 países en desarrollo con información para el periodo de 1970 a 1995.

Waldkirch y el Banco Mundial (2003) presentan evidencia de que las políticas de liberalización de la inversión adoptadas por México antes del TLCAN y luego de su entrada a dicho tratado en 1994, llevaron a un mayor flujo de IED.

En particular, Lederman, Maloney y Serven (2003, capítulo 4) del Banco Mundial, señalan que la entrada de México al TLCAN llevó a un aumento anual en las entradas netas de IED del 40 por ciento durante la década de 1990.<sup>2</sup> La mayor parte del crecimiento resulta del beneficio de pertenecer a un mercado más amplio (medido por el PIB total de los miembros del TLCAN), incluyendo a Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, existieron factores globales, como el crecimiento de los flujos de IED mundiales durante el tiempo considerado, y otros locales, como el incremento en el nivel de exportaciones en México, que también contribuyeron positivamente.

Waldkirch (2003) también estudia si el aumento en el flujo de IED reportado por México durante la década de 1990 se puede atribuir al TLCAN o si puede ser explicado por cambios en otros determinantes de la IED, como el PIB, el tipo de cambio o los precios de factores. Los resultados obtenidos indican que el TLCAN tiene un efecto positivo importante en el flujo de IED hacia México, debido casi enteramente al aumento en los flujos provenientes de los Estados Unidos y Canadá. En concreto, Waldkirch (2003, p.168)

---

<sup>1</sup> Para la revisión de otros factores que afectan a la IED, incluyendo los movimientos del tipo de cambio, tasas corporativas y políticas de competencia, ver Blonigen (2005).

<sup>2</sup> Ver también Cuevas *et al.* (2005), quien argumenta que el flujo de IED a México durante la segunda parte de la década de 1990 como resultado de su participación en el TLCAN fue, aproximadamente, 60 por ciento mayor a lo que se hubiera recibido sin el tratado.



señala que “en promedio, de 1994 a 1998, la IED proveniente de Estados Unidos y Canadá habría sido 42 por ciento menor, al que es actualmente, en ausencia del TLCAN”.<sup>3</sup>

Los resultados del Banco Mundial y de Waldkirch (2003) que muestran un aumento de la IED como resultado de la entrada de México al TLCAN son notables, ya que en principio, el efecto sobre la IED de adoptar políticas de liberalización, tanto en comercio como en inversión directa (como fue el caso del TLCAN; ver sección 2.4), es ambiguo, como se explica a continuación.<sup>4</sup> Sin embargo, lo anterior debe tomar en cuenta un tercer elemento: entre 1989 y 1994 se implementaron una serie de reformas estructurales además de la apertura al comercio internacional y a la IED.

Un aspecto, que aplicaría a todo el documento es que la negociación de tratados comerciales normalmente incluye un tratado de protección de inversiones. Es un aspecto fundamental para atraer las inversiones.

Para resumir la exposición, considérese el siguiente ejemplo. Un productor canadiense decide producir y vender su producción en México. Este productor seguramente encontró más conveniente invertir directamente en una planta local mexicana, a través de la IED, que abastecer de su producto a los consumidores mexicanos a través de exportaciones desde Canadá, una vez que tomó en cuenta las tarifas y costos de transporte. En este caso, hace uso de la IED en lugar de las exportaciones para “saltar la barrera arancelaria” o ser “motivado horizontalmente”. Es por ello que un tratado de libre comercio que disminuye los aranceles, y otras barreras al comercio, fomenta las exportaciones. Por lo tanto, en este caso, se dice que la inversión y el comercio son sustitutos.

Por otro lado, cuando este empresario canadiense produce en México y explota una ventaja en los costos, como pueden ser los salarios bajos, y después exporta sus productos a Canadá o a otros países, se dice que la IED es utilizada como una “plataforma de exportación” o es “motivada verticalmente”. Por lo tanto, un tratado de libre comercio fomentaría tanto la IED como al comercio. En este caso, el comercio y la inversión serían complementos.

En el caso de México, los resultados del Banco Mundial y Waldkirch (2003) sugieren que la mayoría de la IED está motivada verticalmente (por ejemplo, en el caso de las maquiladoras).

---

<sup>3</sup> En cambio, el efecto sobre los flujos de IED procedentes de países fuera del TLCAN resultó ser, en el mejor de los casos, pequeños por no decir nulos. Waldkirch (2003, p. 168) sostiene que este efecto diferencial (es decir, Canadá y los Estados Unidos contra los países que no forman parte del TLCAN) es “consistente con la idea de que el acuerdo confiere un efecto de compromiso con respecto a los socios la IED, pero no necesariamente con los que no son socios de IED”. En particular, va a surgir el valor del compromiso debido a que “los acuerdos de integración unen a los regímenes futuros a las reformas emprendidas y actos más allá de cualquier efecto, debidos a las disposiciones específicas del acuerdo u otros factores determinantes. Por lo tanto, alivia el conocido problema de la inconsistencia temporal en el que los países tienen un incentivo para imponer una tasa impositiva más alta (o incluso expropiar a los inversionistas extranjeros) tras el tratado, a pesar de que se había comprometido antes con el trato nacional a los inversores” (Waldkirch, 2003, pág. 153).

<sup>4</sup> En términos más técnicos, la pregunta es si la liberalización del comercio y la inversión directa son sustitutos o complementos. Véase, por ejemplo, Markusen et al. (1996), Markusen (1997) y Helpman (1984).

## 2. El impacto de la IED en la economía del país anfitrión

### 2.1 Efectos de la IED en el crecimiento económico del país receptor

Lipsey (2002, p.55) reporta que, en la mayoría de los estudios, el tamaño de las entradas o flujos de IED, en relación con el PIB, no muestra una relación consistente con las tasas de crecimiento del país anfitrión. En otras palabras, no parecen existir efectos *universales* de los flujos de IED en el crecimiento económico.

No obstante, existe una correlación positiva cuando se toma en cuenta un subconjunto específico de países o factores. Por ejemplo, Borensztein, De Gregorio y Lee (1995) evaluaron el efecto de la IED en el crecimiento económico al revisar los flujos de IED de las industrias de 69 países en desarrollo, para el periodo de 1970 a 1989. Encontraron que los flujos de IED, por sí solos, contribuyen positivamente al crecimiento económico solo cuando el país receptor tiene una cantidad mínima de capital humano (representado por los niveles de educación), es decir, cuando el país tiene un nivel suficiente de "capacidad de absorción".<sup>5</sup>

Borensztein, De Gregorio y Lee (1995) también encontraron que existe otro canal por el cual la IED promueve el crecimiento económico. Ellos muestran que la IED genera mayores niveles de inversión local y, por lo tanto, aumenta el nivel de capital total en el país receptor. En consecuencia, la IED ejerce un efecto positivo "*pull-in*" en la inversión interna debido, presuntamente, a que el aumento de actividades complementarias domina al desplazamiento de competidores nacionales.

Por su parte, Balasubramanayam, Salisu y Sapsford (1996) muestran que mayores flujos de IED están asociados, frecuentemente, con mayores tasas de crecimiento en los países que buscan promover las exportaciones, en comparación con países que adoptan la política de sustitución de importaciones comerciales.

Alfaro, Chanda, Kalemli Ozcan y Sayek (2004), utilizan datos de distintos países entre 1975 y 1995, y también encuentran que la contribución de la IED por sí sola al crecimiento económico es ambigua. Su trabajo también muestra que países que cuentan con mejores sistemas financieros explotan la IED de manera más eficiente y la ganancia que obtienen de ella es importante.

También es importante el sector a donde se dirige la IED. Alfaro (2003) encuentra evidencia de un impacto positivo de la IED sobre el crecimiento económico solo para el sector manufacturero y, para los sectores primario y terciario, no encuentra pruebas de tal impacto o éstas son ambiguas.

Otro artículo interesante es el de Waldkirch (2010), quien examina el efecto de los flujos de IED en la productividad total de factores (PTF), así como la productividad laboral y los salarios en México en el periodo posterior al TLCAN.<sup>6</sup> Él encuentra evidencia de que la IED, en particular la que proviene de los

---

<sup>5</sup> Borensztein, De Gregorio y LEE (1995) también discutieron si la IED es un complemento o sustituto para la inversión local.

<sup>6</sup> Waldkirch (2010) es cuidadoso en subrayar que él no evalúa el efecto del TLCAN en México. Él señala (pág. 711) que "ante muchos otros factores que afectan a la economía mexicana desde 1994, como la crisis del peso, la crisis de Asia oriental, la recesión en EE.UU. y la inestabilidad política, por nombrar sólo unos pocos, es difícil, si no es que imposible, separar los efectos del acuerdo. El objetivo de este trabajo es más modesto en la evaluación de los efectos que la IED ha tenido en este período de tiempo, sin embargo, teniendo en cuenta que se ha establecido el hecho de que el TLCAN ha aumentado las entradas de IED, sin duda existe la presunción de que los efectos que se puedan encontrar, por lo menos en parte, se remontan al acuerdo".

Estados Unidos y se destina a plantas *no maquiladoras*, tiene un efecto positivo tanto en la PTF como en el crecimiento de la PTF. En particular, el efecto encontrado es que un aumento del 10 por ciento en la IED se corresponde con un aumento del 0.5 por ciento en la PTF. En contraste, la IED originaria de países más lejanos no parece generar más efectos colaterales en empresas locales y, por lo tanto, tener una influencia más positiva. Waldkirch (2010, p. 730) sostiene que este resultado está "*de acuerdo con la hipótesis de que es más probable tener un efecto positivo de la IED originaria de países tecnológicamente avanzados y motivado horizontalmente, en lugar de verticalmente*".

## **2.2 Derramas (Spillovers) de productividad de las empresas extranjeras hacia las locales**

Lipsey (2002, pp 36 - 40) reporta que la literatura es unánime respecto a que las empresas de propiedad extranjera son más productivas, tanto en países desarrollados como en desarrollo, y que pagan salarios más altos que las empresas locales.

Blomström y Kokko (2003, p. 2) notan que muchos países tratan de atraer IED debido a que esperan que dicha inversión aumente el nivel de empleo, las exportaciones o los ingresos fiscales, y que "*algunos de los conocimientos aportados por las empresas extranjeras puedan extenderse a las empresas locales.*" En especial, Caves (1974, pág. 176-177) divide los posibles beneficios derivados de la presencia de empresas extranjeras, en los siguientes tres grupos:

1. *Eficiencia en la asignación*: La corporación multinacional provoca más competencia en el mercado del país receptor.
2. *Eficiencia técnica*: La *subsidiaria de propiedad extranjera* puede generar un mayor nivel de eficiencia técnica, o "eficiencia X", en las empresas locales que compiten con ella, con las que la proveen o le compran.<sup>7</sup>
3. *Transferencias tecnológicas*: La filial de propiedad extranjera puede acelerar la difusión de tecnología e innovación entre las empresas domésticas que compiten con ella, con las que la proveen o tienen algún trato económico con ella.

Blomström y Kokko (1998) Lipsey (2002) así como Gorg y Greenaway (2004) hacen una revisión más extensa de la literatura sobre los beneficios de la IED; esta sección solo ofrece un breve resumen de los trabajos más significativos.

Los primeros trabajos de Caves (1974) y Globerman (1979), por ejemplo, muestran evidencia, aunque débil, de efectos positivos de las derramas sobre las empresas locales que compiten con subsidiarias extranjeras, en Australia y Canadá, respectivamente. Del mismo modo, los estudios de Blomström (1986) y Blomström y Persson (1986) muestran que la presencia extranjera se encuentra positivamente correlacionada con la eficiencia en las industrias manufactureras mexicanas.

---

Salvatore (2007, pág. 11) también señala que "en el caso del TLCAN, los beneficios que ha obtenido México parecen ser más el resultado de la liberalización general del comercio e inversión que del TLCAN, como tal". También señala que la mayor parte de los beneficios que México recibió del TLCAN se produjeron en los años inmediatamente anteriores a la creación del TLCAN, en lugar de en los años poco después de su creación y que "México fue incapaz de capturar más los beneficios potenciales del TLCAN o por un período de tiempo más largo, debido a la crisis económica que afectó a México en 1994-1995, la desaceleración del crecimiento de EE.UU. en el año 2000 y la recesión en 2001, el aumento de la competencia de China, pero sobre todo porque México no logró de manera adecuada reestructurar y liberalizar su economía, y mejorar la educación y la formación de su fuerza de trabajo".

<sup>7</sup> Estas interacciones con los proveedores y los clientes se les conoce comúnmente como encadenamientos hacia atrás y hacia delante, respectivamente.

En todos estos estudios, el enfoque utilizado es medir cómo varía la eficiencia, expresada en términos de valor agregado por trabajador, con la presencia de extranjeros y otras variables explicativas en una muestra de datos de corte transversal de sectores manufactureros. Aparte de las limitaciones de los datos (por ejemplo, el uso de datos agregados a nivel de la industria en lugar de a nivel empresa y de un indicador parcial de eficiencia como la productividad de trabajo), estos estudios ignoran que la inversión extranjera puede ser atraída por sectores más eficientes, es decir, ignoran que la causalidad puede ir en la dirección opuesta.

Algunos estudios más recientes que abordan estos temas, todavía encuentran ganancias en la eficiencia de las empresas locales derivadas de la inversión extranjera; Liu et al. (2000) y Driffield (2001a) para el Reino Unido, así como Chuang y Lin (1999), y Dimelis Louri (2002) y Lipsey y Sjöholm (2002) para el caso de Taiwán, Grecia e Indonesia, respectivamente. Además, Yudaeva et al. (2003) estudia a las empresas rusas y encuentra evidencia de efectos colaterales positivos de empresas de propiedad extranjera sobre las empresas locales dentro de la misma industria.<sup>8</sup> También muestra que la cantidad de capital humano ayuda a que las empresas domésticas se beneficien de la entrada de capital extranjero.

Por otro lado, otros trabajos no proporcionan evidencia, o proporcionan evidencia limitada, para probar la hipótesis de que la presencia extranjera mejora la productividad de las empresas locales. Por ejemplo, Aitken y Harrison (1999) utilizan datos panel sobre empresas en Venezuela y encuentran que la participación de capital extranjero se encuentra positivamente correlacionada con la productividad de las empresas, pero esta relación solo aplica a empresas pequeñas (con menos de 50 empleados). Al investigar posibles derramas sobre plantas en donde no hay inversión extranjera a partir de *joint-ventures*, estos autores revelan que la participación extranjera tiene un efecto negativo sobre la productividad de plantas de propiedad nacional. Los autores añaden que, agregando el efecto positivo denominado “*empresa propia*” y los efectos negativos de las derramas, “*el balance del impacto de la inversión extranjera en la productividad de las plantas domésticas es bastante pequeño*” (Aitken y Harrison, 1999, p. 606).

Del mismo modo, para las empresas manufactureras de Marruecos en el período entre 1985 y 1989, Haddad y Harrison (1993) encuentran que, mientras que las “*joint-ventures*” tienen mayores niveles de productividad que sus contrapartes nacionales, el crecimiento en productividad de las empresas cuyos socios son propietarios exclusivamente nacionales no está correlacionado con la presencia extranjera. Ellos interpretan este resultado como evidencia de que la transferencia de tecnología de empresas de propiedad extranjera a las empresas domésticas no sucede.

Varios argumentos explican la ausencia de derramas derivadas de la IED. Un mecanismo a través del cual la presencia extranjera puede reducir la productividad de las empresas nacionales es la siguiente (ver Aitken y Harrison, 1999, p 607.). Al enfrentar la competencia de empresas de propiedad extranjeras más eficientes, las empresas locales pueden verse obligadas a producir menos lo que las obliga a distribuir sus costos fijos de producción en un mercado más pequeño, y por lo tanto su productividad disminuye y el efecto global puede llegar a ser negativo.

El nivel de interacción y competencia entre empresas extranjeras y locales también es importante, al igual que su brecha tecnológica. En particular, cuando las filiales extranjeras no tienen mucho contacto con empresas locales, puede haber poco margen para el aprendizaje, y los efectos colaterales pueden no

---

<sup>8</sup> Tomar en cuenta, sin embargo, que se ha encontrado que las empresas domésticas (rusas) que están verticalmente relacionados con empresas de propiedad extranjera experimentan efectos negativos. Yudaeva et al. (2003) explica que las empresas extranjeras generalmente no se encuentran satisfechas con la calidad de los proveedores rusos y, por lo tanto, no están interesados en la construcción de relaciones verticales, que pueden resultar perjudiciales para las empresas domésticas en el corto plazo.

materializarse. Este puede ser el caso en industrias con características de "enclave", es decir, donde coinciden grandes brechas tecnológicas con alta participación extranjera. Asimismo, es más probable que surjan derramas cuando las subsidiarias extranjeras compiten directamente con rivales locales o el rezago tecnológico de las empresas locales es moderado en comparación con las empresas extranjeras y son capaces de aprovechar la transferencia de conocimientos.<sup>9</sup>

Gorg y Strobl (2000) sostienen que las diferencias en el diseño de la investigación, la metodología y los datos utilizados pueden tener un impacto en los resultados. En especial, ellos encuentran que los estudios que utilizan datos panel parecen ser más apropiados para realizar un análisis adecuado de los efectos colaterales derivados de la productividad. Los datos en panel permiten a los investigadores seguir la evolución de la productividad de las empresas locales durante un período de tiempo más largo, en lugar de solo analizar un punto en el tiempo como en el caso de datos de corte transversal. Además, la manera de definir la variable de presencia extranjera y las características del país receptor (por ejemplo, la capacidad tecnológica de las empresas locales) también parecen afectar los resultados obtenidos.

### **3. ¿Cómo afecta la IED a la estructura de mercado y la competencia en países receptores?**

#### **3.1 *El impacto de la IED en la concentración de mercado***

Gorecki (1976) proporciona evidencia sobre Canadá, en el sentido de que existe una correlación negativa entre la IED y la concentración. Driffield (2001) encuentra que la inversión extranjera, en el interior del Reino Unido, redujo la concentración a nivel de la industria y aumentó las restricciones competitivas en la industria nacional de 1983 a 1992. Caves (2007) ofrece un resumen detallado de los estudios recientes.

Como se señaló en la sección 2.4, los resultados son menos concluyentes en el caso de los países en desarrollo. Por ejemplo, Lall (1979) muestra que una mayor presencia extranjera en una industria está asociada con mayores niveles de concentración en Malasia. Resultados similares han sido obtenidos por Blomström (1986), Bourlakis (1987) y Willmore (1989) para México, Grecia y Brasil, respectivamente. Un artículo reciente de Singh (2011) también encontró que la presencia extranjera tiene un impacto positivo y significativo en la concentración del sector manufacturero de la India.

Al contrario de estos ejemplos, Cho (1990) argumenta que la IED redujo la concentración del mercado del sector bancario en Indonesia durante el período comprendido entre 1974 y 1983. Por otro lado, un estudio similar realizado por Sathye (2002) encontró que la entrada de bancos extranjeros no tuvo un impacto significativo sobre la concentración en el sector bancario de la India, tal vez debido a las muchas restricciones a la actividad de bancos extranjeros en la India que aún estaban en vigor.

##### **3.1.1 *Deficiencias de la literatura de IED y concentración y el impacto de la IED en las condiciones de competencia***

La literatura resumida en el apartado anterior presenta varias deficiencias. En primer lugar, estos estudios evalúan modelos uniecuacionales, donde el nivel de concentración del mercado (medido por el índice de Herfindahl o, generalmente, por los indicadores CR3 o CR4), para una muestra representativa de las industrias y sectores, es una función de la inversión extranjera y de otros factores (tales como, el tamaño del mercado y el crecimiento, las economías de escala de intensidad, el capital y la intensidad publicitarias) que sin duda pueden afectar la estructura del mercado.

---

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Kokko (1994, 1996), Kokko *et al.* (1996) y Sjöholm (1999). Como se señaló anteriormente, Aitken y Harrison (1999) muestran que el tamaño de las empresas locales también es importante ya que solo las empresas pequeñas parecen beneficiarse de la presencia extranjera.

Sin embargo, como se señaló en la sección 2.4.2, al hacer esto, estos estudios suelen pasar por alto la simultaneidad, es decir, que si bien la IED puede aumentar la concentración, lo contrario (es decir, que los mercados concentrados atraen IED) también puede suceder. Los resultados de estos estudios pueden entonces ser incorrectos, ya que los intentos por tomar en cuenta la simultaneidad son limitados (por ejemplo, mediante el uso de variables instrumentales).

Otra deficiencia importante en la mayoría de la literatura sobre el impacto de la IED (dejando a un lado el problema de simultaneidad) es que se enfoca en los determinantes de la estructura del mercado, en especial el impacto de la IED en la concentración del mercado. En otras palabras, la mayoría de los estudios no proporcionan evidencia de los efectos en la competencia, por ejemplo, sobre cómo la IED afecta los precios, la productividad y el grado de innovación.

Excepciones notables incluyen a Gupta (1983) y Yun y Lee (2001). Gupta (1983) estima un modelo de ecuaciones simultáneas que consta de cinco ecuaciones (concentración; propiedad extranjera; intensidad publicitaria; poca capacidad; y márgenes locales). Utilizando una muestra representativa de 67 industrias manufactureras canadienses alrededor de 1968, encuentra que, contrario a los resultados previos de modelos uniecuacionales, la propiedad extranjera no tiene efecto significativo en los márgenes precio-costo una vez que se controla por simultaneidad.<sup>10</sup> Otro resultado interesante del estudio de Gupta (1983) es que la concentración tampoco tiene un impacto significativo en los márgenes, esto contradice la hipótesis tradicional sobre rentas y concentración.

Yun y Lee (2001) utilizan un enfoque similar al de Gupta (1983). Específicamente, estiman un modelo más simple que consta de tres ecuaciones (concentración, márgenes domésticos e IED) y utilizan datos de 13 industrias en el sector manufacturero de Corea entre 1991 y 1997 (es decir, antes del estallido de la crisis monetaria y financiera que afectó a Corea y otros países asiáticos). Los resultados indican que la IED tiene un impacto directo y positivo sobre la concentración (medido por la relación de CR3) y también contribuye a aumentar los márgenes locales de precio costo de forma indirecta (es decir, a través del alza en los márgenes derivada de la mayor concentración). Sin embargo, el coeficiente que mide el impacto directo de la IED en los márgenes locales no es estadísticamente significativo (y tiene un signo negativo).

Además, con el fin de superar algunas de las limitaciones metodológicas del modelo empírico (por ejemplo, la disponibilidad de datos sólo a un alto nivel agregado y la omisión de algunas variables importantes) y de presentar pruebas del período posterior a la crisis, Yun y Lee (2001) también discuten tres casos de empresas extranjeras que adquirieron activos en Corea a través de concentraciones (ver Cuadro 2 en la sección 2.4.2.). Si bien los autores señalan que el número de casos es muy pequeño, destacan que, al menos en estos ejemplos, la IED parece dar lugar a posiciones dominantes. En dos de los tres casos revisados la autoridad de competencia de Corea impuso condicionamientos para evitar efectos anticompetitivos derivados de dichas transacciones.

Por otro lado, Lundin et al. (2007) analizan un gran conjunto de datos que incluye a todas las grandes y medianas empresas chinas durante el período de 1998 a 2004. Ellos encuentran que la IED aumenta la competencia, es decir, tiene un impacto negativo en los márgenes precio-costo (después de controlar la eficiencia y otras variables) del sector manufacturero chino, aunque no hay una fuerte indicación de que la competencia afecta las inversiones en investigación y desarrollo.

---

<sup>10</sup> Gupta (1983) señala que, en sus estimaciones en mínimos cuadrados ordinarios (MCO), la propiedad extranjera tiene un impacto negativo directo sobre los márgenes domésticos que, sin embargo son anulado por el impacto positivo de la propiedad extranjera en la publicidad que a su vez incide positivamente en los márgenes domésticos. También vale la pena señalar que Gupta (1983) no incluye la propiedad extranjera entre los determinantes de la concentración, una vez más contrario a estudios anteriores.

Peria y Mody (2004) investiga el impacto de la entrada de bancos extranjeros en la concentración bancaria en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú) durante el final de la década de 1990. Su estudio separa la presencia extranjera de los índices de concentración debido a que la consolidación del sector bancario, en los países en cuestión, no se encontraba necesariamente relacionada con la entrada de capital extranjero, a pesar de que gran parte de la entrada era a través de adquisiciones (no en nuevos proyectos), por lo que no se generó más competencia. Estos autores también muestran que los bancos extranjeros cobran diferenciales más bajos que sus rivales locales y resulta de importancia el modo de entrada, en particular, los bancos extranjeros que ingresaron al mercado mediante la adquisición de bancos locales cobran diferenciales más altos que bancos que se establecieron a través de una operación nueva ("*de novo*"). Esta diferencia puede deberse a que los participantes "*de novo*" están dispuestos a cobrar diferenciales más bajos con el fin de ganar rápidamente una cuota de mercado o debido a que estos bancos tienen mercados objetivo diferentes.

Además, Peria y Mody (2004) no encuentran evidencia consistente de un efecto colateral en los diferenciales. No hay evidencia de que mayor presencia extranjera implique una disminución general de los diferenciales. Sin embargo, mayor presencia extranjera está asociada con costos de intermediación más bajos, lo que en última instancia puede tener un efecto negativo indirecto sobre los diferenciales. Por otro lado, encuentran que un nivel de concentración mayor tiene un efecto positivo y económicamente significativo, tanto en diferenciales como en costos.

### ANEXO 3: RESTRICCIONES A LA IED EN EL MERCADO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN PAÍSES SELECTOS

El principio del derecho soberano de los países sobre su espacio aéreo condujo al establecimiento de restricciones a la propiedad y control extranjero de las aerolíneas como elemento necesario para la designación de aerolíneas de cada país la negociación de los acuerdos bilaterales.

Asimismo, las restricciones a la propiedad extranjera se justificaron también por razones estratégicas, de seguridad y de defensa, en particular, por la necesidad de los gobiernos de controlar los servicios aéreos en situaciones de emergencia. Para el caso de México, lo anterior se refleja en el artículo 32 de la Constitución relativo al requerimiento de que los capitanes y tripulación de naves de bandera mexicana sean nacionales.

Desde la convención de Chicago de 1944, las restricciones a la inversión extranjera se mantienen en la mayoría de los países, pero gradualmente se ha tendido hacia el aumento de los porcentajes permitidos. La Tabla 20 ilustra la situación en algunos países:

**Tabla 20: Participación permitida de la inversión extranjera en distintos países**

País	% límite máximo a la propiedad extranjera para países seleccionados
Australia <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 49% para aerolíneas internacionales</li> <li>• 100% para aerolíneas domésticas</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% de acciones o <i>equities</i> en el voto. Actualmente se ha enviado al congreso una ley para elevar este límite al 49%. Véase <a href="http://blogs.wsj.com/deals/2010/12/13/get-ready-for-takeoff-brazil-opening-its-airlines-to-foreign-ownership/">http://blogs.wsj.com/deals/2010/12/13/get-ready-for-takeoff-brazil-opening-its-airlines-to-foreign-ownership/</a> En abril del 2011 se envió al congreso una iniciativa para elevar la participación del capital extranjero al 49 por ciento.</li> </ul>
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% de <i>acciones</i> sin derecho a voto. El gobierno de Canadá ha propuesto al Parlamento elevar al 49 por ciento la propiedad de acciones de extranjeros bajo principios de reciprocidad.</li> <li>• <a href="http://www.reuters.com/article/2009/02/09/canada-airlines-idUSN0953921620090209">http://www.reuters.com/article/2009/02/09/canada-airlines-idUSN0953921620090209</a></li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designación como transportista Chileno (doméstico o internacional) que tiene su lugar principal de negocios como único requisito</li> </ul>
China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 35%</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40%</li> </ul>
India	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26% para “Air India”</li> <li>• En el 2004, se elevó de 40% al 49% para aerolíneas transportistas internacionales. <a href="http://www.fiaindia.in/whatnew.htm">Shttp://www.fiaindia.in/whatnew.htm</a></li> </ul>
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere que las aerolíneas designadas en acuerdos bilaterales sean sustancialmente propiedad y efectivamente controladas por las partes</li> </ul>
Israel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 34%</li> </ul>
Japón	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un tercio</li> </ul>
Kenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 49%</li> </ul>
Corea <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50%</li> </ul>
Malasia <sup>c</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 45% para “Malasya Airlines”, pero el máximo para una sola entidad extranjera se limita al 20%</li> <li>• 30% para las otras aerolíneas</li> </ul>



Mauricio	• 40%
Nueva Zelanda <sup>d</sup>	• 49% para aerolíneas internacionales • 100% para aerolíneas domésticas
Perú	• 49%
Filipinas	• 40%
Singapur	• 49%
Taiwán	• Un tercio
Tailandia	• 30%
EUA	25% de acciones o <i>equities</i> de la votación <sup>11</sup> . <a href="http://www.iapa.com/index.cfm/travel/blog.article/blog/community/art/Brazil-relaxes-rules-to-allow-more-foreign-ownership-of-its-airlines">http://www.iapa.com/index.cfm/travel/blog.article/blog/community/art/Brazil-relaxes-rules-to-allow-more-foreign-ownership-of-its-airlines</a>
Unión Europea	No tiene restricciones entre los países miembros, y en el caso de los países no miembros el tope de inversión extranjera es del 49%.
Rusia	30%

---

Fuente: Chang y Williams, 2001 y actualización de la CFC<sup>12</sup>

Notas:

- a. Los límites de Australia se revisaron en 1999
- b. Los límites en Corea se revisaron de 20% a 50% en 1998
- c. Los límites en Malasia se revisaron de 30% a 45% en 2000
- d. Nueva Zelanda revisó sus límites para transportistas domésticos en 1988 y para internacionales en 1996

---

<sup>11</sup> Se negocia ampliar este porcentaje de manera bilateral en las negociaciones que se mantienen con la Unión Europea.

<sup>12</sup> The influences of airlines ownership rules on aviation policies and carrier strategies. Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies, Vol. 5, pp. 557 - 569, 2005.