



Notas sobre competencia, innovación y la Reforma constitucional en telecomunicaciones de México¹

Enrique Quibrera Matienzo

enriquequibrera@gmail.com

UAM-Xochimilco, Departamento de Educación y Comunicación

UNAM, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Resumen

A partir de considerar el papel estratégico de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en la generación de innovaciones productivas para el desarrollo del capitalismo, se busca analizar la Reforma en telecomunicaciones destacando una de sus contradicciones más evidentes: ¿cómo generar un entorno competitivo en el sector si en el instrumento no se menciona siquiera la incubación de innovaciones, es decir justo el vector que hoy estructura la competencia de capitales y la objetivación del conocimiento como fuerza productiva? Ante tal incongruencia, se afirma que la Reforma es una disposición que al diseñar e imponer un entorno socioinstitucional pro-mercado retarda, cuando no obstaculiza por completo, la transición del país hacia la adopción de un nuevo paradigma socioeconómico sobre bases sociales igualitarias, sin privilegios, democráticas incluso, y sobre todo reivindicativas para los grupos mayoritarios de nuestra sociedad.

Palabras clave: telecomunicaciones; innovación; paradigma tecnoeconómico.

¹ El planteamiento y análisis que alimentan el documento presente refieren a la indagatoria del proyecto de investigación "Casos, dichos y estructuras de la sociedad de la información en México", que se desarrolla en el Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.





Abstract

Before considering the Information and Communication Technologies (TICs) strategic role in the generation of productive innovations for the capitalism development, it's important to analyze the Telecommunications Reform standing out one of the most evident contradictions: ¿How to generate a competitive environment in the sector if in the instrument is not even mentioned the generation of innovations, namely just the vector that today structures the capital's competition as a productive force? Enhancing that incongruence, concludes that the Reform it's a disposition that when design and impose a socio-institutional pro market environment retards, when not balked completely, the country's transition into adoption of new socioeconomic paradigm on egalitarian social basis, without privileges, even democratic, and above all repeated for the majority groups of our society.





Notas sobre competencia, innovación y la Reforma constitucional en telecomunicaciones de México

Enrique Quibrera Matienzo

enriquequibrera@gmail.com

Antecedentes.

En 2012, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) hace público su estudio sobre las políticas y la regulación de las telecomunicaciones en nuestro país. Y respecto a la competencia en el sector, la primera debilidad que el organismo detecta, el dictamen resulta terminante...

"En México, la falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población. El sector se caracteriza por altos precios, entre los más elevados de los países miembros de la OCDE, y falta de competencia, lo que tiene como consecuencia una baja tasa de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura... la consiguiente pérdida de beneficios para la economía se estima en 129 mil 200 millones de dólares (2005-2009), o 1.8% del PIB al año". (OCDE, 2012a:14).

Con el tiempo, este juicio resultó nutriente de acciones directas de política. De principio, su contenido se retomó en el *pacto por México*, en el apartado de telecomunicaciones (numerales 38 a 45. Cfr. Poder Ejecutivo Federal, 2012), y después fue nutriente de un diseño a la medida elaborado por la propia OCDE para ensamblar una *agenda estratégica para las reformas*, cuya pretensión fue contribuir en la



confección y diseño de los cambios anunciados² (OCDE, 2012b). Por último, las propuestas fueron adoptadas y adaptadas por la clase política de todos los signos para dar forma a la Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, cuya iniciativa debuta en el primer trimestre del 2013 y hasta bien entrado el 2014 se convierte en mandato vinculante³ (*Reforma* en adelante).

Toda la andanza descrita arranca pues del planteamiento y la alarma y en el tiempo culmina con la legislación⁴. Y desde luego en ese transcurso, uno de los temas que se enfatizan es el entorno competitivo del sector, que no se caracteriza por fomentar simetría y equilibrio entre los agentes económicos presentes. Según los promotores de la *Reforma*, la corrección radical de ese dictamen fue uno de los motivos principales de la permuta legislativa. No obstante, aunque los diagnósticos se subsanen y superen, las modificaciones realizadas anuncian que poco habrá de ganarse. El modelo de desarrollo nacional enfatiza la desigualdad social y las reformas en curso no

² Rebase los objetivos del texto el establecer correspondencia entre las recomendaciones de la OCDE y el amplio conjunto de modificaciones legislativas que se ha desarrollado no sólo desde el inicio del actual sexenio, sino incluso antes si se considera la promulgación de la reforma laboral a fines del 2012, que contó ya con el beneplácito de la administración pública federal entrante. El ejercicio sería primordial y muy necesario porque la puntualidad y precisión con que se han respetado las sugerencias de la organización son una muestra de que los intereses económicos que han guiado la reestructuración se anidan en frentes y trincheras distintas, heterogéneas, y de perfil transfronteras. Como se señala posteriormente, dichas articulaciones han sido determinantes en los cambios del sector de las TICs en lo general y de las telecomunicaciones en lo particular.

³ La iniciativa de *Reforma* se conoció en efecto el 11 de marzo de 2013, y en tres meses justo se logró que sus postulados se discutieran y aprobaran en el Congreso de la Unión y asimismo en los Congresos estatales, por lo cual se promulga con fecha 11 de junio del 2013. Hasta el 20 de marzo del 2014, el Poder Ejecutivo Federal remitió su propuesta de leyes secundarias, mismas que fueron discutidas, corregidas y aprobadas por el Congreso de la Unión en la primera quincena de julio. El 14 de ese mes fue publicada la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* y la *Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano*, en el Diario Oficial de la Federación.

⁴ La OCDE misma reconoce tal peregrinaje... "El estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México propuso una serie de recomendaciones para la reforma, y en parte como respuesta a este informe, las autoridades mexicanas han emprendido algunas reformas. En su primer mensaje a la Nación, el presidente Peña Nieto anunció varias decisiones para facilitar mayor competencia en este sector, lo cual quedó asentado en el pacto por México, en una serie de compromisos para mejorar la eficiencia en las telecomunicaciones que son totalmente compatibles con las recomendaciones presentadas..." (OCDE, 2012b:183).

contribuyen a modificarlo. La sociedad es la gran perdedora de la reestructuración legislativa. Y nada obtiene con la endilgada al sector.

Planteamiento del problema y definición de líneas de trabajo.

Una evaluación de los mercados con soporte en la metodología de Herfindahl-Hirschman (IHH)⁵ que realizó la Cofetel para el período 1996-2012, arroja la evidencia empírica sobre la envergadura del problema. En concreto, afirmaba el regulador de entonces, si bien en los servicios distintos se argumentan situaciones diferentes, al considerarlos en conjunto se detectan dos tendencias básicas perfectamente definidas. Éstas hacen explícito...

- * Que existen segmentos donde la concentración llega a un nivel monopólico, mismo que se ha mantenido a lo largo del tiempo como resulta evidente en la telefonía fija y en el servicio de larga distancia nacional. Hasta 1996, año de arranque del análisis, no se había generado competencia alguna y la estructura de la prestación correspondía al monopolio público, por lo cual la concentración casi llegaba a los 10 mil puntos. No obstante, ya con una competencia formal a Telmex, a lo largo de los 16 años considerados esos valores se han mantenido y descienden apenas a los 9,353 puntos para telefonía fija y a 8,107 en servicio Lada. En banda ancha móvil, los niveles de concentración por igual son elevados, y se desarrollan de 8,956 puntos para 1996 a los 7,731 del 2012, es decir, se ha arrebatado muy poco al operador dominante.

⁵ Misma que es el parámetro favorito de la autoridad nacional para *medir* los mercados. A grandes rasgos, la metodología asume que los valores máximos de una concentración son los 10 mil puntos, que en consecuencia representa una estructura monopólica. Estima también que la concentración tiene pocas probabilidades de afectar el proceso de competencia si su valor es menor a los 2 mil puntos. Como se precisa en el ejercicio, en todos los segmentos considerados ese umbral se triplica.

- * Que en otros servicios se patentiza la directriz contraria: surgen con índices si bien superiores todavía embrionarios respecto a lo que viene después: la concentración de la oferta sin reparo alguno. Tal es el caso de la telefonía móvil: en IHH arranca con 7,400 puntos en 1996 y arriba a los 8,510 al 2012. Por su parte, la banda ancha fija se ha concentrado más aún, ya que su primer registro⁶ obtiene 4,309 puntos y cierra en 9 mil al final de los años detallados. En televisión abierta, al calcular el índice con base en el número de estaciones concesionadas que acaparan Televisa y TV Azteca, se obtienen las 7,682 unidades, cifra con variación mínima (Cofetel, Oficina del Comisionado "A", 2013).

La explicación lineal de los datos anteriores es unívoca: las políticas en práctica tanto de hecho como por omisión, han permitido la existencia de grandes corporativos que copan la estructura del suministro. Y tal convicción surge porque al indagar sobre las disposiciones legales en operación franquean instrumentos concretos, cuyo análisis muestra que generar un entorno competitivo para el sector no es quehacer debutante ni tarea promulgada recién. Desde los ochenta, con el *Programa de Modernización de las Telecomunicaciones* de 1989, se conoció no con poco detalle que la política pública a implementar en el corto plazo sería la competencia entre capitales para la prestación de los servicios (SCT, 1989). Poco después, el *Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1989-1994*, destaca que la promoción de la competencia es obligación del gobierno, así como el garantizar la seguridad de los capitales que intervengan en el mercado. La Ley Federal de Telecomunicaciones continúa la gestión y con ello el fomento a la concurrencia como fórmula del suministro adquiere una jerarquía institucional superior, acorde con la reestructuración económica en marcha. A décadas de distancia de aquellos hechos, es evidente que las consignas para fomentar la competencia han tenido muy poca eficacia.

⁶ En este servicio, el período de análisis es de 2002, cuando arranca el servicio, a 2012.



Pero a esta aclaración unidimensional también puede adicionarse una segunda explicación, ligada ahora al contexto socioeconómico del modo productivo. Aquí, el factor a incluir es la articulación entre el devenir de las estructuras económicas y la determinación de ese avance en las estructuras jurídico-políticas, que igual se modifican y adaptan para acogerlo y consolidarlo. Como telón de fondo y entorno de cultivo, tal interacción ha amalgamado el desarrollo histórico de las telecomunicaciones en lo particular y de las tecnologías de la información y comunicación en lo general (TICs). Y al asumir este vector específico, es obligado incorporar la afirmación de Carlota Pérez..

"En las primeras décadas del despliegue de un nuevo paradigma tecnológico, se presentan efectos tremendamente disparejos. Como las nuevas tecnologías no pueden prosperar en el ambiente del paradigma precedente, se genera un creciente desacoplamiento entre la esfera tecnoeconómica donde las nuevas industrias se están abriendo camino renovando o desplazando a las antiguas, y el marco socioinstitucional, cuya forma fue dada por el viejo paradigma. Las recetas de política eficaces antes, resultan ahora impotentes; será necesario establecer instituciones y políticas que sean efectivas en el ámbito creado por el nuevo paradigma" (Pérez, 1983:3).

Del razonamiento de la especialista se desprende un silogismo no necesariamente virtuoso: si bien al desarrollo de las estructuras económicas corresponde el propio de las estructuras jurídico-políticas e ideológicas, para cosechar de manera armónica, integral y competente las mayores ventajas posibles de la dinámica económica e institucional, la evolución en paralelo de ambos vectores es difícil de alcanzar, sobre todo porque la racionalidad socioeconómica del modo productivo deslinda los ritmos de cambio, e incluso los torna desiguales, retardados entre sí y desfasados casi por obligación. En consecuencia, si la





"... tecnología puede renovarse con relativa facilidad una vez que se produce el agotamiento de los sistemas que la conforman, es porque está más directamente sometida al determinismo de la acumulación de capital y la rentabilidad. En cambio, al nivel de la sociedad y del Estado el determinismo es mucho menor y actúa indirectamente, por lo que no habrá soluciones socioinstitucionales o automáticas. Más bien se inicia un período de avances a través del acierto y el error, mediado por una intensificación de la lucha social, con lo cual se abren varias vías alternas de desarrollo del capitalismo, lo cual no excluye entrar a callejones sin salida o caminar en círculos" (Rivera Ríos⁷, 2000:14-15).

Bajo las premisas señaladas, el entorno anticompetitivo que impacta al sector nacional de telecomunicaciones viene a ser producto de decisiones políticas específicas, que fueron diseñadas para conseguir una estructura determinada y deseada de antemano. Tales directrices se instrumentaron al momento de entronizar la liberalización⁸ de los servicios, y se han mantenido y acumulado desde entonces. Más, como indica Rivera Ríos, esta elección no puede separarse del interés de clase, y su implantación tiene costos sociales de envergadura. Con esa reflexión en mente, pueden sugerirse dos líneas de trabajo para interpretar la *Reforma* y, en especial, para deducir si postula un cambio que en forma objetiva modifique las estructuras diseñadas hace tres décadas. Así, puede establecerse:

⁷ El texto toma como guía algunas de las premisas de interpretación del trabajo que Migue Ángel Rivera Ríos ha generado tanto en la obra citada como en otras más que se especifican en su momento.

⁸ En el término se integra la privatización de los activos públicos y la prestación de servicios por particulares con base en una concesión o licencia, y la desregulación legislativo-reglamentaria, que sobre todo se aplicó a los flujos financieros y comerciales. En telecomunicaciones significó de inicio la flexibilización del marco jurídico-legal aplicable y la desincorporación de los recursos estatales de suministro.



A. Que en tanto desde los ochenta la economía nacional en su conjunto fueron sometidas a una profunda reestructuración que modificó sus cimientos, formas de operar y resultados, es pertinente cuestionar qué tanto de aquella estrategia de cambio revive, permanece, y ahora se tonifica para lograr su continuidad. O bien, a contrasentido, si las permutas legislativas en turno y la de telecomunicaciones en especial, representan una quiebra con aquel pasado porque ya se comprobó que lo conseguido no alcanza y debe corregirse. Esta definición entre secuencia o ruptura no es ejercicio menor: habrá de establecer si lo que invoca la mudanza reformista es lograr un desarrollo económico diferente, superior al logrado, o, a la inversa, se pretende subordinar lo conseguido a una nueva modalidad⁹ del modo productivo, con lo cual no se forja variación alguna y se insiste en atender el cumplimiento de los propósitos estructurales del capital, aunque quizás con otras formas y, eso sí, con muchas figuraciones.

B. Que con apego a la premisa anterior, si como se ha sugerido la alta concentración del mercado es resultante de la acción pública emprendida, la enmienda legislativa del presente debe proveer elementos revulsivos, neurálgicos y renovadores por necesidad, ya no únicamente para modificar las estructuras de operación vigentes sino para que el sector nacional de telecomunicaciones rinda todo el beneficio social posible, el requerido para enfrentar las lacerantes desigualdades que padece el país. Sólo bajo estos términos, es que puede entenderse el perfil de reforma estructural que el discurso oficial y oficioso le ha atribuido a la permuta regulatoria del 2013.

En las páginas que siguen se presentan distintos argumentos para valorar los enunciados anteriores. En primera instancia, se identifican los distintivos que perfilan a

⁹ "Siendo el modelo la forma como un modo de producción realiza concretamente su proceso de desarrollo, la modalidad supone una diferenciación dentro del propio modelo, que se define por las peculiaridades específicas de la formación social sin que se lleguen a modificar las características esenciales del modelo" (Ornelas, 2012:116)

las TICs en lo general y al sector en lo particular, para establecer la dinámica técnico-económica que aportan al modo productivo y la importancia estratégica que ello tiene en la producción de excedente. Enseguida, la exposición sintetiza las acciones de política aplicadas para el desarrollo de las telecomunicaciones a partir de la liberalización, con el empeño de establecer las formas en que se determinaron las TICs y las estructuras que se constituyeron para concretar esa definición. Por último, se repasa lo mandatado por la *Reforma* en dos temas precisos, para retomar lo expuesto en las secciones precedentes: la innovación, y las tarifas al usuario final del principal servicio de telecomunicaciones del país: la telefonía móvil.

Allende la Reforma:

el contexto histórico - material de la reestructuración económica.

La *Reforma* encuentra su génesis y sus motivos en sumarios ya conocidos, cuya propuesta es incluso de larga data¹⁰. Y tal y como ese engarce es evidente, el actual movimiento regulatorio asimismo se arraiga en una política económica ya manifiesta, pretérita y curtida, y cuestionada a fondo si se consignan sus procederes y resultados¹¹.

¹⁰ Basta recordar la intensa labor de la OCDE respecto a los precios de los servicios de telecomunicaciones, que durante años calificó de superiores a los de cualquier país miembro como resultado de la actuación del monopolio telefónico. En el mismo sentido, se manifestó en varias ocasiones la oficina de Comercio del Departamento de Estado de Estados Unidos, que consideraba el funcionamiento de Telmex como un obstáculo para el libre comercio y el libre tránsito de capitales. Asimismo, pueden citarse las controversias en el marco de la Organización Mundial del Comercio, que igual dictaminaron que la existencia del dominante telefónico era contrario a los principios de circulación internacional de los servicios. En cada uno de estos momentos, la defensa del monopolio corrió a cargo de la autoridad respectiva, quien siempre manifestó que se trabajaba para corregir tales asimetrías.

¹¹ "México -escribe Rivera Ríos apenas en el año 2000- se encuentra en una situación paradójica ya que después de más de una década de reformas de libre mercado la vieja modalidad de desarrollo quedo atrás, pero aún no se consolida el pasaje a otra nueva, por lo que coexisten avances parciales con pobreza y atraso. Junto al enorme avance de las exportaciones manufactureras y al aumento de la eficiencia general de la producción, alrededor del 40% de la población sigue viviendo en condiciones de pobreza, habiéndose también ampliado la brecha entre ricos y pobres" (2000:9)



Justamente, tanto el *pacto por México* como las recomendaciones de la OCDE y el grueso de mutaciones legislativas que les han sucedido, tienen su cimiento en la reestructuración neoliberal iniciada desde los ochenta, programa que ha sido hegemónica a lo largo del tiempo pese a su ineficacia social que ya se evidencia por dondequiera. Aunque el alegato dominante se esfuerce en prodigar que lo nuevo, lo inédito, fresco e inusual¹², son signos de la metamorfosis de hoy, la articulación con aquel pasado inmediato las encadena sin embargo porque el propósito estratégico no se ha alterado en lo absoluto: se trata, ayer y en el presente, de cumplir las exigencias de la reorganización del modo productivo para mantener su hegemonía y preservar su vigencia histórica. "Que el capitalismo cambia no es ninguna novedad" (Pipitone, 1986:9), se escribía justo a mediados de los ochenta. Que con su permuta más reciente, "ha vuelto a sorprender al mundo con su extraordinaria capacidad de reorganización" (Ceceña, 1995:15), complementa el razonamiento e indica la magnitud y trascendencia de la última modificación estructural desplegada.

El capitalismo, en efecto, opera sobre su capacidad endógena de revolucionar periódicamente las fuerzas productivas, necesidad que origina el proceso de competencia entre los capitales presentes en un mercado concreto. Tal mecanismo implica enfrentar las distintas soluciones productivas que cada capitalista promueve, entre las cuales, además, en la actualidad se cuentan con singular primacía las de procedencia global, y al eliminarse aquellas que no se validan en el intercambio se genera tanto la concentración natural de los capitales que si conquistan su permanencia, como el monopolio del mercado, ya que poco a poco se reduce el número de los agentes productivos en tensión.

¹² Estos adjetivos se aplicaron sin rubor alguno al propio pacto por México, cónclave cupular que ensambló a las tres fuerzas políticas principales para acordar y definir el catálogo de compromisos, numerados inclusive, que se presentó en sociedad al inicio del nuevo sexenio. Y en telecomunicaciones, esos adjetivos fueron mínimos en la avalancha a favor y palidecen frente a euforia argumental que el discurso oficial y oficioso puso en práctica para legitimar la *Reforma*.





Las dos situaciones señaladas debilitan la competencia porque generan rentas económicas de situación, es decir que no se originan en la eficiencia o innovación conquistadas en el proceso productivo por el agente protagónico, sino por la ausencia de otros actores económicos que desafíen su primacía. Este desbalance previsible es uno de los orígenes de la intervención del Estado como institución reguladora: deja que la competencia mantenga su dinámica y desarrollo, y procura que la concentración no alcance un dimensionamiento tal que frene o aletargue siquiera la actividad productiva¹³. En esta línea, el fomento institucional a la innovación¹⁴, y sus semillas, la investigación y desarrollo y el aprendizaje, se torna esencial porque renueva los procesos y productos y con ello la competencia se reaviva, la concentración se posterga o retarda, y se promueve y articula el crecimiento todo del sistema económico porque la realización de mercancías y servicios prosigue. La innovación diseña, confecciona y optimiza las propuestas productivas del capitalista para superar a sus opositores, quienes a su vez deben cultivarla para no perder su participación de mercado. El proceso involucra toda la producción social y adquiere un perfil permanente y versado, ya que nunca encuentra su finiquito: siempre es a la vez término y nuevo principio.

¹³ En este sentido puede decirse que la regulación no juzga la existencia o no del monopolio, sino califica el desempeño de éste como factor en la generación de un entorno anticompetitivo. Si se confirma esta actuación, se establece la necesidad de emitir disposiciones asimétricas por parte del regulador, para limitar el accionar del monopolio. De hecho, este argumento fue el que utilizó el gobierno federal en los primeros años de la década de los noventa para no emitir una regulación asimétrica al desincorporarse Teléfonos de México, empresa que al privatizarse no fue por consiguiente juzgada como monopolio o compañía dominante.

¹⁴ Para fines de la exposición, de manera muy general se asume la conceptualización de Joseph Schumpeter, quien incluyó la innovación como una función del proceso productivo para introducir nuevos bienes y servicios al mercado, aprovechar nuevas fuentes de abastecimiento y fincar variaciones en la organización industrial y en el proceso de trabajo mismo. Así, de manera continua, la innovación se orienta sobre todo a optimizar lo producido mediante cambios radicales respecto a cómo se producía y a lo que se producía.



La innovación sustenta pues el desarrollo mismo del modo productivo, y en las TICs es factor decisivo para conformar su perfil técnico-económico. A grandes rasgos, el sector presenta los distintivos siguientes.

- A. En su conjunto, las TICs son un sector productivo innovador por naturaleza. Mantiene un *endémico sentido hacia adelante*, el cual le permite materializar nuevos y sucesivos desarrollos tecnológicos en el uso y la explotación de la información. Estos avances patentizan en simultáneo una doble determinación. Por un lado, concretan y soportan una funcionalidad cada vez más compleja para llevar a cabo el acopio, procesamiento y distribución de información, mismas tareas que se ejecutan a una velocidad siempre en aumento y con una capacidad exponencial, que engrosa y perfecciona la funcionalidad técnica. Con ello, las TICs pueden abordar y resolver problemas muy diversos, desde los más sencillos hasta los de la mayor envergadura y dificultad. En paralelo a esta lógica, en las TICs se conquista una reducción igual permanente y progresiva en los costos de la funcionalidad lograda, incluso en la más especializada y compleja. Ello asegura una relación precio / rendimiento altamente favorable para la sustentabilidad del sector.

- B. Por la dinámica descrita, las TICs se argumentan como una tecnología clúster, integradora, matriz diríase, en tanto por los distintivos técnico-económicos señalados se han incorporado *en extensión y a profundidad* en el escenario socioeconómico de cada país huésped. Para referir esta mediación constante, se dice que "el capitalismo no ha conocido hasta ahora un sector industrial con esa capacidad de permear el grueso de las actividades de la vida económica y social" (Toledo, 2007:239). De esta divisa se desprende la eficacia económica de las TICs, que se manifiesta en una expresión dual y mutuamente determinada: a) en tanto



protagonista industrial y de servicios estelar para el devenir económico por su solvencia productiva y su capacidad de realización, y, b) como insumo de encadenamiento tecnológico, de organización y de productividad para la concepción, el diseño, establecimiento y funcionalidad de los procesos productivos en lo general e igual de las mercancías mismas, cuyos atributos flexibles de hoy superan la uniformidad fordista, sus productos estandarizados y su mercado rígido y masivo. Este cambio productivo tan contrastante -que para el consumo anhela la configuración de mercados personalizados, que no por ello rechazan las economías de escala, ha sido ya contextualizado como la rúbrica de la emergencia de un nuevo patrón industrial para la generación de excedente económico (Fajnzylber, 1983). Asimismo, se le califica como la evidencia histórica de la permuta entre el paradigma tecnoeconómico propio del taylorismo y fordismo (Pérez, 1995), cuya institución más acabada fue el Estado de bienestar, y el correspondiente a la reforma neoliberal, que expresa la reestructuración del capital ante la caída de la tasa de ganancia en los setenta.

- C. Con base en la innovación constante que aporta y por el impacto que ésta conquista en la producción del excedente, a la par que la nanotecnología, los nuevos materiales, la explotación del espacio, o la ingeniería genética, las TICs vienen a ser testimonio del tránsito entre el capitalismo industrial y la modalidad cognitiva, la cual se distingue por la objetivación del conocimiento en fuerza productiva. Los bienes y servicios que producen esas industrias son mercancías intensivas en conocimiento, que han demandado grandes recursos para su diseño y concepción y una inversión comparativamente menor para su manufactura, e incluso su distribución. El concebirlos supone entonces una renovación cotidiana donde se activan prácticas colectivas de aprendizaje, acumulación y transformación de conocimientos, cuyo propósito central es aprovecharlo hasta





conseguir su aplicación productiva. El trabajo cognitivo se privilegia como acto social y fundante que reelabora una y otra vez lo acoplado hasta conquistar un destino productivo superior, que fecunde procesos y productos originales y novedosos. Como establece Rivera Ríos, el aprendizaje se vincula con el conocimiento en una relación de *primer orden* si el propósito es *reproducir las cosas conocidas*, y en una sinergia de *segundo orden* si se procura *hacer cosas nuevas*. Desde luego, el autor propone enfatizar el esfuerzo institucional para cultivar la modalidad segunda...

"...la relación entre conocimiento de primer orden versus conocimiento de segundo orden ilustra el conflicto entre estabilidad / inercia y desestructuración / dinamismo. El primero tiende a crear ataduras por la naturaleza de las rutinas organizativas que emergen una vez que se disipa la energía del cambio discontinuo. En esa perspectiva, si se carece de conductos adecuados para la acción social, es decir de instituciones, se debilita el progreso material" (2005:18).

El esfuerzo y la responsabilidad de concebir y organizar instituciones para aprovechar el conocimiento y *hacer cosas nuevas* que el analista destaca, es quehacer del Estado y de su accionar tácito o manifiesto. La orientación y profundidad que esa injerencia establezca para la reestructuración y la instrumentación productiva del nuevo paradigma tecnoeconómico, habrá de incidir en la conformación de las estructuras económicas, en los resultados que alcance el desempeño productivo de éstas, y en la distribución de las rentas generadas. En el caso de México, estas premisas se representan fielmente porque si bien desde los ochenta se ha reformado el sistema productivo, las vías económico-políticas impuestas para ello fueron diseñados con base en ahondar la polarización social y no a partir de atender justamente esas asimetrías





para intentar su enmienda. Ello llevó a supeditar la aplicación de las nuevas estrategias de desarrollo y la reestructuración del entorno socioinstitucional al provecho único de la minoría privilegiada. Con ello, la transición impuso el pago de costos extraordinarios para las mayorías, lo que contribuyó a perpetuar la lacerante desigualdad social del país que todavía se padece y profundiza. Los grandes grupos económicos, en consecuencia, han sido los beneficiarios directos de los lucros de la mudanza de paradigmas, porque la política vigente les ha facilitado el ahondar la fórmula habitual que han cultivado para la generación de productividad en sus procesos: reducir costos de producción, en especial los laborales, en lugar de fincar inversiones dedicadas a ese fin.

Las TICs no han sido excepción a las reglas descritas. Por la privatización, el estreno del sector como área de capitalización económica derivó en los tres desarrollos que se anotan, mismos que han ordenado a las telecomunicaciones hasta nuestros días.

1. La configuración fragmentada de sus estructuras económicas, ya que la búsqueda de la ganancia inmediata, para conseguir el retorno en el corto plazo, instituyó barreras económicas, políticas, e incluso culturales, que han minimizado cualquier acción nacional de producción, al tiempo que el consumo queda ennoblecido como la relación social idónea para estructurar el sector¹⁵. Por igual, en una clara muestra del determinismo tecnológico más acartonado, el consumo se ha juzgado y jerarquizado como acción suficiente en sí misma para procurar el desarrollo, desde el individual hasta el colectivo y social. La dependencia asentada

¹⁵ El mejor ejemplo de ello es la implantación comercial de la telefonía celular, primer servicio que debuta ya con paternidad privada. Para el suministro, se dividió al país en nueve zonas de servicio (que prevalecen hasta la fecha), y para expedir la concesión para cada una de ellas se convocó a presentar propuestas de desarrollo a la iniciativa privada, las cuales debían incluir por obligación a un socio tecnológico extranjero. Así, el primer escenario del servicio se conformó con el proveedor que ganó el concurso y un segundo operador representado por Telcel, propiedad del mismo grupo poseedor de Telmex, a quien se asignó una segunda frecuencia a nivel nacional. A partir de entonces, la industria celular siguió la ruta habitual del desarrollo capitalista, y los capitales menos eficientes han cedido su participación a los corporativos más fuertes y de mayor innovación tecnológica.





desde entonces, obliga hoy a perseguir el estado del arte tecnológico que sin variación llega de fuera: conseguirlo únicamente demanda recursos económicos, y el mercado puede pagarlos.

2. En íntima sinergia con el punto anterior, las redes que nacieron tuvieron la prioridad de ofrecer el suministro en aquellos polos geográficos y segmentos sociales donde se obtenía la mayor rentabilidad inmediata. La cobertura de los servicios quedó comprometida para ceñirse a los entornos urbanos de más población, y para las clases de mayor poder económico. Ello derivó en que las llamadas brechas de mercado y de acceso¹⁶ se mantengan en niveles significativos hasta la actualidad.

3. Al aceptarse el mayor consumo como la norma operativa, la oferta del proveedor no sólo tiene el perfil comercial necesario para su capitalización a escala masiva o por lo menos mayoritaria, sino también se determina el tipo y la modalidad de los servicios, aplicaciones y contenidos a suministrar en tanto la plataforma tecnológica de soporte la ha definido el operador internacional y se considera que los patrones y perfiles de consumo son los mismos que se registran a nivel internacional, en los lugares de origen de las empresas foráneas que funcionan en el mercado local.

¹⁶ La llamada brecha de mercado se define como la diferencia entre el número de hogares con servicio y la frontera de eficiencia de la tecnología, esto es hasta dónde es rentable utilizarla. La brecha de acceso comprende la diferencia entre la frontera de eficiencia y el total del mercado potencial. Dentro de esta categoría se distinguen dos componentes. Por un lado, los usuarios que no pueden acceder a los servicios por no disponer de cobertura, lo que constituye la componente geográfica de la brecha. Seguidamente se distinguen los usuarios que, disponiendo de cobertura, no pueden acceder a los servicios por carencia de poder adquisitivo suficiente. Esto configura el componente de asequibilidad de la brecha de acceso. Cfr. Agüero y Barrantes, 2010.



Los tres vectores apenas descritos, han propiciado que *las telecomunicaciones surgidas de la liberalización sean menos servicio público con un componente social compensatorio, y más interacción de compra venta, más mercado, el cual se ha desenvuelto con un gran dinamismo económico*¹⁷. Tal entorno viabiliza la reproducción de los capitales invertidos¹⁸ e instala los criterios económicos como el soporte a al decisión de expansión y penetración de los sistemas y dispositivos. Ante ello, la pregunta obligada para el presente resulta obvia: la *Reforma*, en tanto medida de corrección del entorno anticompetitivo detectado, ¿refuerza o subvierte las pautas de crecimiento implantadas desde la liberalización?

¹⁷ Un buen ejemplo de ello son los datos siguientes. En 1988, el aporte del sector al PIB nacional fue apenas del 1.08%, y cuatro ejercicios más tarde -dos años después de definidas las primeras medidas de liberalización- esa contribución registra ya el 1.74% (Lara, 1993:200). Para el 2013, si bien con un énfasis que puede estar lejano de la realidad, el nuevo órgano regulador establece: "Durante el cuarto trimestre de 2013, el índice de volumen de producción del sector telecomunicaciones, que mide el comportamiento de las variaciones de las principales variables de producción del sector telecomunicaciones en el país, registró un crecimiento de 3.4% con relación al mismo trimestre del 2012, cifra superior al crecimiento del PIB (0.7%) y que representa casi cinco veces más que la economía en su conjunto, con lo cual las telecomunicaciones siguen consolidándose como uno de los sectores que coadyuvan al crecimiento del país" (IFT, 2014). Otro dato es quizá más significativo. "... el fuerte poder de mercado de Telmex, ajusta Mariscal, produjo una elevada tasa de retorno: la inversión de Southwestern Bell de mil millones de dólares en Telmex duplicó su valor para 1995, a pesar de la pérdida del 45% provocada por la devaluación del peso a finales de 1994" (Mariscal, 2001:229).

¹⁸ Estas expectativas se manifestaron desde la convocatoria al suministro de telefonía celular: para conseguir únicamente 9 concesiones, asistieron hasta 108 grupos privados, cada cual con el socio tecnológico exigido.



La reestructuración: fortalecer el mercado naciente y a sus protagonistas más poderosos.

Efectiva...

1. Adjetivo. Que tiene efecto.
2. Real, verdadero, cierto¹⁹.

El calificativo anterior ha sido la mejor alternativa que los poderes federales y el grueso de sus asesores encontraron para establecer distancia entre el antes y el después de la *Reforma: la competencia en telecomunicaciones, ahora y en adelante, será efectiva*. Con su sabor de enmienda, la consigna es la respuesta lógica a la evolución comercial del sector, cuyas raíces se cultivan como una prioridad de gobierno desde fines de los ochenta. "Las telecomunicaciones, decía en 1988 el titular del Ejecutivo Federal, se convertirán en la piedra angular de la economía mexicana modernizada" (Salinas, 1989). Como resulta lógico, esta creencia va a multiplicarse en todo el territorio ya en espíritu o como ordenamiento permanente, y así se implantan dos premisas de desarrollo: i) la certeza institucional de que el Estado no sería más el motor del desarrollo nacional, ya que por la modernización económica implantada el capital privado tendría ahora esa responsabilidad. Y, ii) la convicción muy primaria de que las fuerzas de mercado, por sí solas, eran suficientes para conquistar una mayor eficacia productiva y con ello el crecimiento se alcanzaría casi de manera automática y por decreto. Ambos enunciados muestran que a la época aún no se "había percibido claramente el peligro de que los monopolios públicos reaparecieran como monopolios

¹⁹ Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=efectivo> 7 de enero de 2015.



privados" (Rivera Ríos, 1997:22). Y en el sector nacional de telecomunicaciones habría de mostrarse con creces esa percepción limitada.

En su momento, la reestructuración económica fue causa obligada. La crisis de la deuda externa y el agotamiento de la política de sustitución de importaciones, obligó al cambio en la estrategia de desarrollo, y ese itinerario quedó enmarcado además en la transformación de las estructuras productivas del capitalismo internacional. Por este empalme histórico, en telecomunicaciones es obligado destacar...

- A. Que si bien la reforma neoliberal de los ochentas y el debut y uso exhaustivo de la liberalización que la caracterizó, fue un proceso que modificó por entero el escenario productivo del país al instalar los principios del libre mercado y el retiro del Estado de la actividad económica, la remodelación de las estructuras socioinstitucionales que le acompañó fue un proceso sesgado, dirigido, porque se encaminó a favorecer a los actores privados que entraron al relevo del protagonismo estatal. Ello derivó entonces en la configuración de los llamados *grupos especiales de interés* que define Olson, esto es decir, colectivos donde se enquistan empresas, sindicatos o asociaciones, cuyo interés primordial es acaparar rentas económicas y para ello influyen de manera directa en la determinación de las políticas que se instrumentan (Rivera Ríos, 1997:23 y 54).

En el sector, la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) es altamente representativa de las premisas indicadas. El organismo tuvo un diseño institucional limitado cuando no erróneo, lo que le impuso un esquema operativo subordinado al sector central de gobierno y a la discrecionalidad de sus titulares. Ello comprometió su autonomía y desempeño regulatorio durante toda su existencia, al instaurar un esquema de negociación política más que de mediación técnico-económica, propósito que en el discurso justificó su





instauración en 1998. Tal operación rutinaria derivó al fin en la inexistencia de reglas uniformes para todos los participantes en el mercado, y en la conformación de agentes dominantes que todo lo pueden y todo lo disfrutan. Tal panorama, vigente desde los noventa, no se ha alterado a la fecha.

- B. Que a la parcialidad regulatoria detectada se adiciona que la ejecución operativa de la reforma se sustentó en desplegar una táctica vertical y autoritaria, impuesta a toda la sociedad desde la clase en el poder, y únicamente en consenso con los grandes capitales privados del país, e incluso del exterior, como fue el caso del sector bancario. Es decir, los mismos agremiados que lograron amplios beneficios de la política proteccionista de los gobiernos federales posrevolucionarios, y que ahora se dedicaron a explotar al nuevo patrón tecnológico tanto para revertir aquellos deterioros económicos que pudiera haberles generado el cambio de estrategia, como para aprovechar las ventajas del paradigma tecnoeconómico emergente. Este conjunto de capitales, los corporativos nuevos y viejos que se asociaron con la clase política líder de la reestructuración, se integraron pues como grupos especiales de interés y pronto coparon el vacío cedido por el Estado ante la merma de su conducción económica. Esto no provocó sin embargo que la gestión estatal fuera la gran perdedora de la reestructuración. A la inversa, la sinergia con el grupo empresarial fue completa y convenida, por lo que el cambio nada más significó el relevo en la titularidad del manejo de la política aplicable a la economía nacional.

Las telecomunicaciones y radiodifusión ilustran punto a punto la reflexión planteada. Para que la privatización de Telmex fuera atractiva para el capital privado, por ejemplo, no sólo se preservó la estructura que aseguraba el monopolio en toda la cadena de valor del servicio, sino igual se le adicionaron





activos públicos que no le pertenecían, como la red federal de microondas, única que cruzaba el país de sur a norte. Asimismo, se aumentaron las tarifas al público para garantizar una mayor rentabilidad inicial para el comprador, y se inhibió la competencia real e incluso la posible, como era el caso de Telecomm, dotado desde entonces de una red satelital de cobertura nacional y de gran versatilidad para la conducción de señales. El grueso de primacías y prebendas engendró un *campeón nacional*²⁰ que tanto enfrentó con gran delantera la competencia local y foránea, como extrajo todas las ventajas posibles del posicionamiento natural del monopolio público para hacerse del mercado nacional con una extraordinaria ventaja de arranque. Derivado de esto, el despliegue nacional del sector se vio ahora acotado por la demanda cierta y no por la eficacia social.

En radiodifusión, a la venta del paquete de medios que originó Televisión Azteca, se sumó la compensación para Televisa mediante acciones específicas: protección de la competencia posible por parte de Telmex ya privatizado y entrega de nuevos activos públicos, como fue el caso de la concesión sobre las frecuencias televisivas que le permitieron conformar la red de canal 9, en 1991. La suma de dispensas y franquicias que ha logrado desde su emergencia pública llevan al consorcio, también *campeón nacional*, a mantener su supremacía en el mercado de televisión abierta, aunque lo comparta con la televisora surgida de la privatización. Con base en el dominio completo de la cadena de valor del servicio, ha logrado la solvencia suficiente para transformarse en el primer productor de contenidos para televisión en español del planeta.

²⁰ La expresión se toma de Treille (1973), quien la acuña para describir la estrategia política de los países europeos frente a la producción informática dominante de Estados Unidos en los sesentas. Como nación alguna deseaba perder la carrera tecnológica en el sector, cada cual generó y defendió a su propia instancia productiva, protegiendo además al mercado interno. Así, cada país tuvo su campeón para enfrentar a los contrarios con ventaja.



- C. Que el proteccionismo dedicado a los grandes consorcios privados desde que nacieron, se mantuvo y acrecentó inclusive a lo largo del tiempo. De nueva cuenta, el ejemplo de las televisoras y del monopolio telefónico encarna la afirmación. La injerencia de las primeras en la conformación del marco legal que las obliga es conocida y aceptada, y recorre acciones de todo tipo, desde el asalto a canal 40 y el lamentable "y yo por qué?" presidencial que le sucedió, hasta el decreto fiscal de 2002 que les permitió incrementar en forma sustantiva la transmisión de tiempo publicitario, y la denominada *ley Televisa* que favorecía su transición tersa y natural hacia las telecomunicaciones. Si bien la ley fue abortada en sus artículos insignia en 2007 por la Suprema Corte, el precedente que estableció ha vuelto a la palestra con la *Reforma* y sus declaratorias altamente discrecionales y terciadas en cuanto a dominancia. De igual manera, el proteccionismo ha sido explícito en la sostenida disputa judicial de la telefónica a propósito de la definición de las tarifas de interconexión, la delimitación geográfica de las áreas de servicio telefónico local, y en el cuestionamiento a las declaratorias de concentración en mercados específicos. Otra muestra evidente de ello fue la exclusión de los servicios básicos de telefonía en los acuerdos del TLC con Canadá y Estados Unidos (Cfr. Mariscal, 2001), con lo cual el corporativo pudo mantener su cosecha de rentas monopólicas con base en su posición de privilegio.
- D. Que por el liderazgo extraordinario mantenido y conquistado de los dos campeones nacionales y la salvaguarda estatal a su desempeño productivo, en el sector no se contabilizó una intervención significativa de la inversión extranjera, situación que resalta frente a la apertura de fronteras al ahorro foráneo propio de la liberalización económica. Aunque diversos agentes estadounidenses intervinieron como contraparte tecnológica de varias compañías, el dominio



monolítico e inamovible de la telefónica obligó a su retiro, sobre todo porque también debían atender el difícil entorno de crecimiento que enfrentaban en su país de origen. La imposibilidad de explotar el mercado mexicano agravó pues su equilibrio financiero, como por ejemplo fue el caso de Avantel, fusión entre Banamex y MCI en telefonía de larga distancia (hoy Axtel), e incluso de DirecTV, que no consiguió la masa crítica necesaria para su servicio DTH en televisión restringida y cedió sus intereses a Sky, de Televisa.

En el contexto descrito, la carencia de un escenario competitivo, la alta concentración en la prestación y la protección de facto del mercado interno, son resultados lógicos de la política implementada, ya que su diseño fue en efecto perpetrado para robustecer a las empresas hoy dominantes todavía. Con el tiempo, las serias asimetrías regulatorias derivadas de esta orientación política han erosionado los mismos principios de modernización capitalista que anhela e impulsa la clase dominante, porque todavía no han podido generarse escenarios reales de competencia en los mercados asociados.

En el siglo XXI, la polarización y hermetismo del sector obliga entonces a implementar una política diferente, encaminada a frenar la apropiación por situación de las rentas económicas que se procrea en el sector por la operación de los dos campeones nacionales. Esta promesa fue planteada en la *Reforma* y recreada con insistencia en el discurso. En el papel, abonar para una competencia efectiva mediante la instalación de condiciones simétricas, equilibradas para todos los participantes, llevaría a terminar con el monopolio. Sin embargo, el planteamiento y su inconsistencia exteriorizan un enorme simbolismo, y vienen a ser el hecho clave para rastrear una explicación discorde a la dominante del cambio regulatorio.



Entre la racionalidad de las estructuras y el populismo de la retórica constitucional.

La incongruencia emerge apenas se leen los considerandos del nuevo precepto. El dicho legislativo no deja de sorprender en efecto. Por su contundencia y su confianza...

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios" (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

Fuera de su perfil populista, la consigna pudiera validarse si no mediara un hecho puntual, cuantificable y objetivo, que cuestiona el dictado hasta la médula. La misma *Reforma* que formaliza el precepto, no incluye, atiende, considera o menciona siquiera las actividades que en la fase actual del capitalismo justamente estructuran las condiciones de competencia económica prometidas: la innovación y las acciones institucionales de investigación, desarrollo y aprendizaje, que hoy la hacen posible y la entronizan como el vector diferenciador entre los agentes productivos que efectivamente se disputan la apropiación del excedente económico. Y tal carencia, deliberada e intencional, devela más que cualquier discurso el carácter retardatario de la nueva política regulatoria. Así, puede decirse:

- A. Que el desaire del Ejecutivo, de los institutos políticos y del Congreso de la Unión a la innovación, y el desprecio mostrado hacia las fuentes que la abrigan y solidifican, mucho enseñan sobre la vocación primitiva de la modernización presentada. En forma por demás manifiesta, la *Reforma* busca solamente cambiar la estructura de mercado de las TICs a partir de eliminar las rentas de situación,

fomentar y facilitar la intervención de empresas terceras de procedencia cualquiera, y generar un entorno inhibitorio para que los grandes actores no puedan más dominar el suministro en forma tan extrema como la que hoy se mantiene. De derivar en la creación de un ambiente competitivo, tal pronunciamiento tendería a romper la concentración económica y a dinamizar la innovación tecnológica, porque cada protagonista buscaría imponerse en el mercado mediante los avances que les son propios²¹. No obstante, en tanto no se contempla papel alguno para la innovación y se le supone ventaja espontánea, es evidente que la eficiencia competitiva reclamada –la cual conforme al discurso oficial debe abatir los precios del suministro– no es producto de la innovación en las estructuras productivas de los agentes económicos y del sector en general, sino acaso habrá de conseguirse en las estructuras de comercialización, es decir a través de las tarifas al usuario. Con ello, el posible desarrollo tecnológico del sector, simplemente se transmuta en el paquete tecnológico *llave en mano* que cada proveedor juzgue adecuado para instrumentar la prestación de sus servicios en el mercado nacional. Tal y como ha sido siempre en la articulación tecnología y modo productivo en el país.

B. Que con base en el *sentido hacia adelante* y la *injerencia en extensión y a profundidad*, las TICs suministran insumos para todo el conjunto productivo y social, por lo cual en el ciclo económico que generan "*la oferta va haciendo más*

²¹ Rebase los propósitos del texto analizar si las medidas ordenadas por la *Reforma* para imponer condiciones simétricas de competencia son suficientes y sobre todo eficaces, porque se centran en regular indicadores, no desempeños. Las ponderaciones, índices y mediciones representan sólo el comienzo de una valoración sobre el comportamiento anticompetitivo de una empresa cualquiera. Para evaluar ese desempeño es menester sobre todo el tener una visión completa de las estructuras en juego, de cada protagonista y de la forma en que interactúan tanto entre sí como respecto al mercado. Así, incluir el mandato de desincorporar activos para eliminar las situaciones anticompetitivas -medida extrema en efecto- puede no afectar a la compañía dominante, misma que puede mantener su posicionamiento aún cuando carezca de los activos marginados.



dinámica la demanda y no al contrario, la demanda a la oferta, como en el ciclo económico de la fase fordista-keynesiana... [por ello]... si en el ciclo económico anterior era necesaria la regulación de la demanda agregada para mantener la oferta en crecimiento, en el actual se requiere la regulación de la oferta a precios decrecientes, puesto que ésta sería la condición para que la oferta dinamizara la demanda" (Bouchain y Ordóñez, 2007:912). En fiel reflejo a la premisa teórica, la propuesta regulatoria de la *Reforma* supone que por la interacción mercado-proveedores los precios habrán de descender y provocar el provecho señalado. ¿Quién se resiste a las TICs si son accesibles y baratas? A pesar de este optimismo, la premisa es ineficaz por una falla, perversión o desinterés del legislador en el diseño institucional del órgano regulador debutante. **El Estado no lo dotó del instrumental necesario, y la Reforma no le concede el disponer de herramientas correctivas para garantizar que los operadores activos establezcan las tarifas más bajas que pueden ofrecer, y con ello favorecer al consumidor.** El organismo encargado carece de la facultad para regularlas, y por lo mismo no puede intervenir en esa definición, por su parte, clave en la estrategia de desarrollo social del sector según los propios postulados de la *Reforma*. Como habrá de mostrarse en las páginas que siguen, al cercenar esta posibilidad se deja al libre juego y voluntad de los intereses comerciales de cada operador la determinación de las tarifas, las que efectivamente se cobran en el mercado e impactan al ciudadano en directo.

A la inversa de impulsar el desarrollo integral de las telecomunicaciones, la *Reforma* impone un ideario y una praxis política que tienen por ansia estratégica el renovar la articulación del país al capitalismo internacional. Ésta habrá de conseguirse a través de dos acoplamientos: i) la libre y abierta concurrencia de los agentes foráneos en la explotación del mercado nacional, habida cuenta de que al limitarse el protagonismo





del *campeón nacional* se favorece el ingreso de inversiones extranjeras en la prestación directa y con ello la obtención de las rentas económicas asociadas, como ya se ejemplifica en la inversión de ATT por la cual adquiere a Nextel y Iusacell para conformar un competidor de primer orden en servicios inalámbricos. Y, ii) subordinar servicios, aplicaciones y contenido a ofertar en el escenario mexicano a las soluciones tecnológicas de los grandes proveedores internacionales de las TICs, mismas que no responden por necesidad a los requerimientos nacionales o a las apremiantes necesidades sociales. Si los actores nacionales acaso intervienen en el diseño e implementación de esas soluciones, lo harán bajo roles específicos, secundarios y predefinidos, y en respuesta al lineamiento único de aprovisionar las estructuras de innovación de las compañías globales, aquellas que patentan los sistemas de información y de comunicación a escala planetaria. Como puede advertirse con facilidad, en tal rol accesorio y dependiente poco gana el país sino es que la continuidad en su oferta de mano de obra barata, ahora ya capacitada para intervenir en los ciclos de producción y aplicación de conocimientos y de las mercancías intangibles derivadas de ello²².

Adquirir la oferta que sea, la que exista, y fundamentar su capitalización mediante la ampliación del consumo, implica privilegiar únicamente el perfil mercantil de las TICs y relegar sobre todo su funcionalidad productiva y creativa, sustentada en la acumulación y transformación del conocimiento. El uso comercial predominante de las TICs y su

²² Estas consideraciones alertan sobre otro asunto toral de investigación en torno a las TICs nacionales: la división internacional del trabajo que se ha gestado y se está desarrollando para crear ahora redes globales de innovación en ese sector y en otros, las cuales pueden correr en paralelo a las redes globales de producción o bien conformarse de manera independiente (Cfr. Dabat, Pozas y Rivera, 2010). La intervención subordinada que se sugiere ya se adivina en la instalación de algunos centros de investigación y desarrollo en territorio nacional, como es el caso de la firma productora de electrodomésticos Thomson, y de hecho de todas las empresas extranjeras que apuntalan el clúster de desarrollo de software tanto de Jalisco como de Baja California. Si bien estas empresas generan empleos y provocan derrama económica donde se asientan, su provecho para el país es relativo y lejano al aprovechamiento que han conseguido otros países, de Asia en concreto, que han utilizado la misma fórmula. Para el análisis de estos casos, pueden consultarse los estudios de Dieter Ernst, justamente dedicadas a la industria electrónica global y a sus estructuras regionales de producción.



traducción rentable, conforman el telón de fondo del comportamiento operativo de los proveedores de los servicios. Y sus empeños y apetitos quedan de manifiesto al acercarse al cuadro tarifario del sistema nacional de telecomunicaciones más importante que tiene el país: la telefonía móvil, subsector que no ha dejado de crecer desde su emergencia en 1990. Justamente, la red de mayor cobertura en México es la telefónica inalámbrica, en la cual se conectan más usuarios que en cualquier otro sistema. A diciembre de 2013, se contabilizaron poco más de 105 millones de suscriptores, cifra que en una comparación lineal casi logra paridad con el global de habitantes del país, lo que arrojaría una densidad de uno a uno.

Desde la comercialización de las tarjetas para compra de tiempo en 1997, el número de suscriptores en la fórmula del prepago claramente domina en el total de líneas inalámbricas disponibles. Para el 2014, 16.2 millones de suscripciones utilizan la facturación pospago y el resto, poco más de 88.6 millones, prefieren y aprovechan el prepago. Como resulta evidente, éste facilita que el usuario controle su gasto: si el ingreso se agranda vendrá la compra de más minutos; si se aprieta el consumo es menor. Justo los operadores reconocen el dilema y han ideado recargas hasta de 30 pesos. Y aunque tengas ese mínimo, puedas recibir todo lo que quieras con base en el sistema de facturación *el que llama paga*.

La importancia del prepago en las clases mayoritarias llevó a una de las oficinas del pleno de la Cofetel a realizar un ejercicio sobre la evolución tarifaria del servicio durante los años 2008-2012. Para contextualizar el análisis puede señalarse que en el período considerado las tarifas de interconexión entre operadores móviles y entre éstos últimos y los operadores fijos bajaron cerca del 62%. Tal reducción, animada y supervisada por la Cofetel, siempre ha sido la base teórica de un silogismo que no se cumple por obligación, y que el regulador de entonces promovía con insistencia: si las tarifas de interconexión descenden, este costo menor para el operador llevará a que



las tarifas al usuario final igual se reduzcan. Quizá no en la misma proporción, se reconocía, pero sí en cuanto al monto a repercutir por minuto.

Para el estudio se realizó un análisis de precios de servicios empaquetados de voz y datos móviles para los segmentos de prepago y pospago de los tres principales operadores del país; se utilizaron curvas de oferta presentes en el quinquenio 2008-2012. Cinco de las conclusiones que produjo el estudio, son representativas de la manera en que los operadores manejan su oferta tarifaria con el propósito evidente de obtener un mayor beneficio, anhelo que no violenta la regulación aplicable porque no se ha implementado obstáculo alguno por parte de la autoridad pasada o presente. Las conclusiones señalan que...

* *"En ambos segmentos se observan efectos positivos para el consumidor derivados de una competencia más agresiva entre operadores, aunque dichos beneficios varían en función del nivel de consumo y los servicios contratados.*

* *Para el segmento de prepago, a partir de 2010, se inició un proceso de diferenciación de tarifas en función del consumo, acompañado de una disminución asimétrica en el precio por minuto que ha beneficiado a los usuarios que más minutos consumen (Alrededor de 17 millones). Para recargas mayores a \$200 pesos, la tarifa por minuto ha disminuido aproximadamente 71%; en el caso de recargas entre \$100 y \$150 pesos es de 23% y para recargas por debajo de los \$50 es de 15%. Iusacell, a la inversa de esta tendencia, incrementó su tarifa 82% en recargas menores a \$30.*

* *En tanto la mitad de los usuarios de prepago recargan \$50 pesos o menos, es razonable pensar que la mayor parte de los usuarios pagan casi las mismas tarifas por minuto desde hace varios años.*



* **Los usuarios que realizan recargas de \$30 pagan tarifas casi 6 veces mayores (\$3.72 por minuto) que aquellos que recargan más de \$200 (\$0.63 por minuto). Al revisar las ofertas de los operadores es posible notar que Iusacell tiene los precios por minuto más bajos en todos los tramos excepto en el de consumo menor (recargas de \$30), mientras que Telcel tiene los precios menos competitivos en los segmentos de menores ingresos y ofertas similares a las de sus competidores para las recargas de más de \$200" (Cofetel, Oficina del Comisionado "B", 2013).**

Si bien el lenguaje y la argumentación utilizados por Cofetel se proponen generar una versión higiénica, sin opinión ni compromiso sobre los resultados obtenidos, es innegable que todos los operadores incluidos manejan el criterio de cobrar menos a quienes consumen más. De esta constante se desprende que quienes recargan \$50 pesos o menos no han obtenido ventaja tarifaria alguna, ya que pagan la misma "desde hace varios años", como se afirma. Asimismo, es obvio que el usuario con el monto menor destinado al consumo paga casi seis veces más que quienes hacen una recarga superior.

Pese a que para la política tarifaria de cada operador parece importar poco, es fehaciente señalar que quienes destinan una cantidad menor son ciudadanos con un poder adquisitivo limitado, que aprovechan la herramienta para tener comunicación - quizá incluso para obtener trabajo- y que no debiera de castigarse su menor consumo. Por ello, ¿qué no debiera operar una tendencia inversa? ¿Qué acaso quienes menos recargan debieran obtener más y no menos? Esta asimetría cotidiana, cuantificable como lo demuestra el estudio del regulador de entonces, ¿no debiera ser atendido en forma prioritaria por una *Reforma*, pretendidamente sustentada en el interés público y la igualdad social?



La segregación por consumo se genera en el ambiente monopólico que prevalecía en los años de referencia del estudio, por lo cual no extraña que el actor dominante efectúe operaciones de esta naturaleza, y fije con ello las pautas de cobro. Si la oferta censada de cualquiera de los operadores móviles se constituye con base en tal abanico tarifario, es evidente que la estructura de costos de cada cual es reducida en relación a la tarifa que aplican, lo que les permite obtener dividendos en cualquiera de las modalidades de prepago. Recolectan al vender tarjetas de 200 pesos; consiguen más al vender también las de 30. Ello significa que podrían cobrar menos en ambos casos, lo justo para obtener una ganancia legítima, y no una obtenida con la conciliación ventajosa entre todos los operadores.

El vaivén y discrecionalidad tarifaria apreciada revelan que la estrategia compartida entre el corporativo dominante y los operadores complementarios es de acomodamiento conjunto para satisfacer las distintas franjas del servicio móvil. Con ello, Telcel cede una pequeña parte del mercado y para ello fija los límites de las tarifas a aplicar, mientras que las empresas restantes establecen sus precios en niveles similares a los del monopolio, o incluso más altos o más bajos -como ejemplifica Iusacell al incrementar sus tarifas para el segmento de menor consumo- para obtener márgenes de utilidad que pueden ser menores pero que le aseguran su participación en el mercado. Este desempeño no hace sino demostrar que la dinámica empresarial es el factor dominante en el suministro, por lo cual la visión pro-sociedad tiene poca relevancia y todavía menos protagonismo.

Conclusión primera y única: de las TICs, las telecomunicaciones y la cara oculta de la luna.

La *Reforma* y sus consecuencias son inseparables de las modificaciones productivas que nuclea la reestructuración. Por ello, la acción legislativa no es distinta a la





reorganización de los ochenta. Si acaso ahora se enfrenta una renovación de las formas y los planes, un canje de estafeta, pero no una alteración en el rumbo de la estrategia y de sus supuestos neoliberales básicos. En el presente, aquella voluntad sigue más estable y duradera que nunca, y simplemente procura vigorizarse mediante nuevas articulaciones económicas que, hoy sí, ahondan y perfeccionan lo realizado desde el mandato salinista. En esta enmienda temporal, el conjunto de remedios legislativos ya implementados se empalman con las premisas estratégicas que se anotan enseguida. De su concurso emerge el entorno de desarrollo que ha acompañado a la nueva regulación en telecomunicaciones.

- A. *Aplicar la lógica industrial en todos los sectores de la vida social, para conquistar la industrialización universal generalizada que describe Mandel (1980), y que en la reflexión de Rivera Ríos (1987) se determina como una privatización profunda, proceso que a manera de círculos concéntricos y secuenciales cada vez más estrechos, va cerrándose e impacta todas las estructuras económicas para someterlas a las relaciones de intercambio y explotación. La reorganización impuesta en el sector educativo y en sus trabajadores; la comercialización in extenso del arte y de las industrias culturales, del turismo; la reforma expoliadora del campo, y la subordinación de los recursos, infraestructuras y provechos de la ciencia y la tecnología nacionales a la producción transfronteras de innovaciones, entre otras muchas evidencias, es muestra de tal principio. Más aún, las últimas propuestas legislativas en torno a la industria del agua, que indican el mismo proceder hacia la privatización del recurso, señalan que aquella ambición persevera y todavía es muy lejana su última frontera.*

- B. *En afinidad con el eje anterior, vigorizar al bloque político interno que entra al relevo para que, por consenso o por violencia, se adjudique y ejerza su hegemonía*





para gravar al conjunto social con la carga de la reorganización, y con ello reactivar el usufructo permanente y a profundidad de todos los bienes y activos nacionales disponibles. Por un lado, se busca fincar y ampliar la integración internacional subordinada a la matriz capitalista, para que los agentes productivos dominantes cumplan un rol específico en las redes globales de producción y de innovación, y compitan por la apropiación de las rentas económicas que lubrican esas estructuras. En esta línea se inscribe desde la explotación y venta de productos primarios -para ahora compartir cuando no ceder la renta internacional del suelo con el corporativo transnacional (Cfr. Dabat, Rivera y Sztulwark, 2010), como es el planteamiento de la reforma energética-hasta la confección y oferta de bienes intangibles, como se argumenta en la mercancía audiovisual cuya producción por el duopolio televisivo se sustenta ya en esquemas globales emergentes, que les procrean mayores ventajas competitivas para su realización planetaria²³.

Los dos ejes descritos conllevan el *reavivar y tonificar la acción político-institucional del Estado*, con un propósito ciertamente dual:

- 1) De inicio, ejercer la llamada rectoría económica que se subraya con insistencia en el discurso, acción necesaria porque es imprescindible complementar las insuficiencias del mercado e impulsar y coordinar *desde arriba* la reestructuración

²³ Esto es, en las condiciones que define Vilches, "... con una gran movilidad empresarial, una constante política de fusiones internacionales, una tendencia a la deslocalización para abaratar costos y favorecer la penetración en la región, un dinamismo lento pero imparable producido por la convergencia entre lo analógico y digital, así como de una cierta especialización nacional en la manufactura de contenidos, géneros y formatos" (2009:16). Con una mayor o menor intensidad, cada uno de los ejes señalados se despliega en el proceder empresarial de uno de los campeones nacionales, Televisa y su desenvolvimiento local y transfronteras. Como en otros casos, este tema merece una indagatoria especial porque indica que ya no es posible entender al monopolio televisivo como una fuerza concurrencial en la producción de programas de TV para sus redes nacionales. Además de ello, parece evidente que el corporativo es empresa de avanzada en la modalidad emergente del capital.

económica. Se busca conseguir un *desempeño eficiente de la burocracia política y de las estructuras de gobierno* (Cfr. Tarassiouk, 2007), para que las condiciones generales de la producción sustenten y nutran la acumulación, y no exista ya traba alguna para su transcurso, menos en la esfera institucional.

- 2) En alcance a la función anterior, cubrir los vacíos socioinstitucionales que dejó la abolición del intervencionismo de antaño, y que todavía no se han completado a suficiencia, o bien han carecido de una praxis eficiente para conseguir la modernización productiva requerida. La remodelación institucional de los órganos reguladores de competencia económica y telecomunicaciones ilustran el punto. En el sector, la dependencia hacia la cabeza institucional y la misma Presidencia de la República pasaron por la designación de los titulares, de donde el cumplimiento de la agenda de Ejecutivo se cumple a cabalidad.

Ambas estrategias, vale decir, confluyen en la búsqueda de un *estado eficaz*, que de manera directa oriente, mandate, decrete y exija la remoción de los límites socioinstitucionales que frenan la generación de excedente económico. El ímpetu y la potencia con que la administración ha impuesto la agenda reformadora desde el 2013, son indicativos de la fortaleza y solvencia que aún mantiene la estructura estatal, pese a la minimización de su accionar en la esfera económica. Pero si en 1982 el acuerdo para instrumentar la reforma neoliberal empalmó la voluntad de la tecnocracia y el interés del capital monopólico privado como se observa en las telecomunicaciones, en el 2013 esa hechura parece insuficiente y procede entonces la apertura hacia el exterior, sin cambiar las estructuras productivas que sustentan el suministro. Y en este sentido, parece evidente que renunciar al desarrollo tecnológico, a la innovación, al aprendizaje social, no compromete sólo a las TICs, sino al propio proyecto de desarrollo nacional.



La política aplicada desde la liberalización parece concebir a las TICs en su conjunto únicamente como dispositivos de consumo –todavía más, casi en tanto equipos terminales a nivel de *commodities*, si bien con el potencial de inyectar productividad al conjunto económico, lejos de erigirse como uno de los insumos esenciales de la estructura tecnoeconómica matriz del desarrollo en la fase actual del capitalismo. Y tal concepción en extremo cercenada, e interesada inclusive, no es euforia ignorante o acto gratuito. Al buscarse la estructuración del mercado privado de servicios, se anhela imponer una eficiencia comercial al sector, más que fincar su desarrollo tecnológico. Importa vender, y el aprendizaje social que hace evolucionar las plataformas disponibles, la producción nacional autónoma, parecen concebirse como la cara oculta de la luna: todos saben que existe, pero a nadie preocupa ni interesa el averiguar cómo se constituye, de qué material se compone, las escenografías visibles, o el potencial latente que apenas puede suponerse con su existencia velada.



Bibliografía citada

- Agüero, A. y Barrantes, R. (2010). *El acceso universal a las telecomunicaciones y su vínculo con las políticas de banda ancha en América Latina*. Lima, Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información.
- Bouchain, R. y Ordóñez, S. (2007). "Capitalismo del conocimiento, telecomunicaciones e integración internacional de México". En: *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, Vol. 57, No 11, noviembre.
- Ceceña, A.E. (1995). "La producción estratégica como sustento de la hegemonía mundial. Aproximación metodológica". En: Andrés Barreda, A. y Ceceña, A.E. (coordinadores). *Producción estratégica y hegemonía mundial*. México, Siglo XXI Editores..
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), Oficina del Comisionado "A" (2013). *Concentración en telecomunicaciones*. Mimeo
----- Oficina del Comisionado "B" (2013).
Estudio sobre el desempeño de los planes tarifarios en telefonía móvil. Mimeo.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). (2014). *Creció 3.4% el sector telecomunicaciones durante el cuarto trimestre de 2013*. En:
<http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/02/COMUNICADO-ITEL-280214.pdf>
- Mariscal, J. (2001). "Telecomunicaciones en el TLC: una oportunidad perdida". En: Borja, A. (coordinador). *Para evaluar al TLCAN*. México, Editorial Porrúa.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2012a). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. OECD Publishing.
- Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-e> Fecha: 11 de agosto de 2013.



----- (2012b).
Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México. OECD Publishing.
 Disponible en:
<http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
 Fecha: 12 de enero de 2013.

Ornelas, J. (2012). "Crisis general capitalista: ¿crisis final del neoliberalismo?".
 En: Castillo, D. y Gandásegui, M.A. (coordinadores). *Estados Unidos. Más allá de la crisis.*
 México, Clacso-Siglo XXI editores.

Pérez, C. (1983). "Cambio estructural y asimilación de nuevas tecnologías en el sistema económico y social". En: *Futures*, Vol. 15, No. 5, Octubre.

Pipitone, U. (1986). *El capitalismo que cambia.* México, Editorial Era.

Poder Ejecutivo Federal (2012). *Pacto por México.*
 Disponible en:
<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> Fecha: 2 de enero de 2013.

----- (2013). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60, 70, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio.

Rivera Ríos, M.A. (1997). *México: modernización capitalista y crisis. Antecedentes y consecuencias de la devaluación de diciembre.* México, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

----- (2000). *México en la economía global. Tecnología, Espacio e Instituciones.* México, UNAM-Editorial JUS.

----- (2005). *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional.* México, Universidad de Guadalajara - UNAM - UCLA Program on México / Casa Juan Pablos.



Salinas, C. (1989). *Mensaje a la nación*. México, Presidencia de la República.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (1989). *Programa de Modernización de las Telecomunicaciones*. Mimeo.

Tarassiouk, A. (2007). "Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa". En: Vidal, G. y Guillén A. (compiladores). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Enero.

Disponible en:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/o6Tarassiouk.pdf

Treille, J.M. (1973). *L'economie mondiale de l'ordinateur*. París, Editions du Seuil.

Vilches, L. (2009) (coordinador). *Mercados globales, historias nacionales*. Barcelona, Gedisa Editorial.

