

¿Hasta dónde alcanza la reforma constitucional en telecomunicaciones de México?

*How far is the constitutional reform in telecommunications
of Mexico going?*

*Até onde chega a reforma constitucional
em telecomunicações do México?*

Enrique de Jesús QUIBRERA MATIENZO

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º 129, agosto - noviembre 2015 (Sección Monográfico, pp. 77-93)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 13-07-2015 / Aprobado: 25-01-2015

Resumen

El propósito del texto es exponer los primeros hallazgos del análisis crítico sobre la reforma constitucional de 2013, con base en los principios de la economía política de la comunicación. Dicho estudio se soporta en la consideración de dos premisas: 1) El cambio legislativo emprendido no es ajeno a la reestructuración productiva implementada en el país desde los ochentas, por lo cual su objetivo es reforzar aquella estrategia, y *no generar una vía diferente y, sobre todo, alternativa*. ii) Bajo la lógica de la continuidad, el nuevo marco regulatorio solo estructura la llamada *privatización profunda*, que no modifica la *vocación pro-mercado de los servicios* sino que, a la inversa, afina la explotación comercial de los servicios y renueva la articulación con las estructuras internacionales del sector, en detrimento del enfoque pro-sociedad de las telecomunicaciones.

Palabras clave: reestructuración productiva; privatización; cambio legislativo.

Abstract

The purpose of the text is to present the first findings of the critical analysis of the constitutional reform of 2013, based on the principles of political economy of communication. This study is supported by consideration of two premises: 1) The legislative changes undertaken is no stranger to the productive restructuring implemented in the country since the eighties, so your goal is to strengthen that strategy, and not create a different way and, above all, alternative. 2) Under the logic of continuity, the new regulatory framework only structure called "deep privatization", it does not modify the calling pro-market services but, conversely, refines commercial exploitation of services and renewed linkage with international structures in the sector, to the detriment of pro-society approach telecommunications.

Keywords: productive restructuring; privatization; legislative amendment.

Resumo

O objetivo do texto é apresentar os primeiros resultados da análise crítica da reforma constitucional de 2013, com base nos princípios da economia política da comunicação. Este estudo é apoiado por conta de duas premissas: 1) As alterações legislativas desenvolvidas não é estranho para a reestruturação produtiva implementada no país desde os anos oitenta, para que o seu objetivo é fortalecer essa estratégia, e não criar uma maneira diferente e, acima de tudo, alternativa. 2) Sob a lógica da continuidade, a nova estrutura regulatória único quadro chamado "privatização profundo", ele não modifica os serviços pró-mercado chamada mas, pelo contrário, refina a exploração comercial de serviços e renovou articulação com as estruturas internacionais do setor, em detrimento de pró-sociedade de telecomunicações se aproximarem.

Palavras-chave: reestruturação produtiva; privatização; alteração legislativa.

1. Introducción

Para los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión de México, los sectores estelares de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)¹, el relevo en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, en diciembre de 2012, ha sido fuente de cambios y conversiones que según la retórica puesta a punto para operarlos no anuncian más que buenaventuras para la sociedad. Al hacerse público el llamado Pacto por México² (Pacto) y conocerse sus acuerdos, fue evidente que el desarrollo de ambos sectores habría de modificarse. Y así, en efecto, para el 11 de junio de 2013 surge el cambio primero y –con bombos y no menos platillos– se promulga la Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

Con la expectativa que siempre atraen los recién llegados, el grueso de reformas anunciadas se erigió como un atado de enmiendas necesarias, urgentes diríase incluso, para sanar el atraso del país. La pobreza y la desigualdad social, tema prioritario por los desequilibrios y asimetrías que engendran, estaban lejos de ser abatidos, y, a la inversa, parecían enraizarse como rasgos estructurales del país. Las telecomunicaciones y la radiodifusión reflejaban esa estructura y si bien habían logrado cosechar un crecimiento sostenido, su despliegue y aprovechamiento no eran uniformes todavía. En el 2012, un diagnóstico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) determinaba que en 630 localidades catalogadas como urbanas³ donde se contaban 18 millones de hogares, la telefonía móvil registraba un 77% de penetración, la modalidad fija el 55, y la dotación de computadora y el acceso a internet alcanzaban el 40 y 30% respectivamente (SCT, 2012). En antítesis a estos datos, en poco más de 188 mil localidades cuya población oscilaba entre los 50 y 2 mil 500 habitantes

1 Como reconocen Artero, Pérez-Lastre y Sánchez-Taberner (2009), las definiciones sobre la integración de las telecomunicaciones, la informática y la radiodifusión son muy diversas. De todos modos se les designa como TIC, el genérico más conocido; en lugar del uso de términos como infocomunicación o industrias de la comunicación, éste último propuesto por los autores. En el contexto de la convergencia plena, es posible sugerir que las estructuras de la información y la comunicación incluyen solo tres capas: *contenidos* –donde se integran además las aplicaciones y los servicios como tales, el telefónico por ejemplo; *accesos* –en las modalidades fija y móvil, que respectivamente se concretan en la conexión inalámbrica y mediante la infraestructura cableada; y el *transporte*, que aporta el elemento dinámico que enlaza a las dos capas anteriores y solventa su funcionamiento conjunto. En el texto se utiliza el término TIC, considerando que en el mismo se argumenta, y se proyecta, la tipología tripartita señalada que después se refiere.

2 El Pacto fue el acuerdo concertado entre las tres principales fuerzas políticas del país y el nuevo titular del poder Ejecutivo, que se firmó en diciembre de 2012. Tuvo el propósito de diseñar e instrumentar un conjunto de reformas estructurales, mismas que habrían de impulsar el crecimiento económico y la igualdad social. Como ahora es costumbre en el desempeño de la clase política, el documento estableció hasta 95 compromisos específicos que fueron avalados por los institutos políticos firmantes y que habrían de concretarse tanto en mandatos legislativos como en programas de trabajo de la Administración Pública Federal.

3 La clasificación que utilizó la SCT para desarrollar su cuantificación pertenece al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), y se sustenta en definir las categorías distintas con base en el número de habitantes radicados en cada población. Así, el medio urbano considera más de 15 mil residentes, mientras que el suburbano incluye los rangos entre los 5 y 15 mil lugareños. El entorno mixto oscila entre los 2 mil 500 y 5 mil radicados, y a partir de este nivel se desagregan tres categorías más, representativas ya del medio rural: entre los 500 y 2 mil 500 naturales; entre 50 y 500 habitantes y, por último, menos de 50, donde se contabilizan 123 mil 994 localidades. Los datos que se han consignado para el entorno rural agregan las cifras de estos tres segmentos, donde, desde luego, se cosechan cifras mínimas (SCT, 2012).

por comunidad, se conformaba el 6% del grueso de los hogares nacionales y los cuatro indicadores seleccionados bajaban de manera radical: 35% de penetración en telefonía móvil; 12% en telefonía fija, y únicamente 5 y 2% en cuanto a la posesión de computadora y conexión a la red. Un detalle revelador se formaliza en el suministro de los servicios. En el 92% de las localidades urbanas se dispone al menos de dos operadores, mientras que poco más de 123 mil comunidades apenas cuentan con la oferta de Teléfonos de México. Tal situación es una gran ventaja competitiva para la firma: proporciona servicios propios e igualmente es la compuerta única para terminar el tráfico de otros proveedores.

Datos y ejercicios como los anteriores animaron el impulso reformador del nuevo régimen y la retórica habilitada por dondequiera para justificarlo. Tal legitimación se reforzó más aún porque el discurso esgrimió como indispensable la actuación rectora del Estado, que por tanto irrumpía otra vez en la historia como protagonista del desarrollo económico y social. El *Pacto* y sus acciones restituían entonces el intervencionismo mentor y redistributivo de la institución estatal, abandonado en los ochenta en favor de la preeminencia del mercado.

No es difícil encontrar la traducción del principio anotado en el tema que nos ocupa. Desde el *Pacto* se montó el justificativo de la *Reforma* y para ello se consideraron tanto insumos distintos elaborados por la OCDE⁴, como demandas sociales en torno al derecho a la información que eran deuda desde hace mucho tiempo. El nuevo precepto constitucional fue así toda una prédica de cambio donde por el aval del Estado la comunicación habría de quedar sujeta a la igualdad, el pluralismo, la competencia, diversidad y derechos de las audiencias.

Más el discurso no puede ir más allá de las estructuras. En telecomunicaciones y radiodifusión, tanto lo manifiesto como lo implícito en la *Reforma* son revulsivos todavía incapaces de modificar las estrategias político-institucionales desplegadas desde los ochenta. Las mismas que han provocado no sólo las desigualdades que se testimonian, sino la misma funcionalidad pro mercado que las caracteriza y la alta concentración económica que las define. Ante ello, es que surge la interrogante que cobija el texto: ¿hasta dónde alcanza la reforma constitucional? En las páginas que siguen se plantean algunas respuestas.

4 A solicitud de las autoridades de la propia COFETEL, la Organización emitió un primer documento cuyo resumen ejecutivo determinó 22 recomendaciones para corregir el escenario de la prestación (OCDE, 2012a). Después, los dictados de la OCDE resultaron decisivos para concretar la nueva obra regulatoria, y lograron su legitimación al resurgir en tres instrumentos políticos específicos. De comienzo, en los acuerdos partidistas del Pacto, donde se concretaron en los numerales 38 a 45 del documento (Poder Ejecutivo Federal, 2012). Enseguida, aquellas propuestas amamantaron un volumen único, de diseño a la medida, elaborado por la propia Organización para ensamblar una agenda estratégica para las reformas, cuya pretensión fue contribuir en el conjunto de cambios legislativos anunciados (OCDE, 2012b). Por último, las sugerencias de la OCDE fueron adoptadas y adaptadas por la clase política de todos los signos para alimentar los contenidos de la *Reforma*.

2. Aproximación metodológica y planteamiento de las premisas de trabajo

Abundante fue el discurso oficial y oficioso que acompañó a las reformas. Casi siempre se les expuso como acciones de enmienda de la política pública aplicada. Y por su contenido y propósitos es que se sugiere entenderlas. La argumentación aquí desplegada parte de pulsar lo definido como botón de muestra de la estrategia de modernización productiva iniciada desde los ochenta. En tal andar, las modificaciones realizadas se contextualizan como una oferta y un proceso que la continúa; y en simultáneo, como una afinación de la misma cuya finalidad es remendar la fatiga de aquella fórmula originaria a través de nuevas modalidades de reproducción económica en el entorno nacional y de integración al capitalismo mundial.

Que ahora se emprenda una rearticulación económica para superar el agotamiento de los diseños precedentes, se explica tanto por la creación de nuevos espacios de acumulación, como por la racionalidad que en tal renovación se impone a las estructuras nacionales y a los agentes económicos hegemónicos en el país. En esta lógica, el aterrizaje normativo de las reformas y el vaticinio sobre sus resultados, en mucho se determinan por la manera en que se resuelvan las tensiones de clase y entre las fracciones de clase. Si como afirma el discurso que justifica al grueso de los emprendimientos políticos en curso, la meta es “transformar al país”⁵, es básico preguntar: ¿y para el usufructo de quién transformarlo?

En el contexto sintetizado, al analizar la *Reforma* se busca desarrollar una tesis crítica que pulse y valore algunos de sus mandatos⁶, a partir de asumirlos como ordenamientos que amplían, ahondan y reaniman la reforma pasada. Con la rúbrica de la continuidad, la indagatoria histórica resulta ser el procedimiento pertinente para discernir los orígenes y la evolución posible de la mutación legislativa. El análisis diacrónico aplicado a la gestión y praxis concretas de la reestructuración es paso primero para deducir por qué se ha hecho necesario implementar articulaciones variadas para proseguir la modernización económica, y cuáles son los propósitos que ahora conducen el esfuerzo.

Con base en las reflexiones anteriores, pueden sugerirse dos líneas de trabajo para interpretar la *Reforma* y, en especial, para deducir si esta postula un

5 “Vine a transformar al país, no a administrarlo”, señaló en efecto el titular del Ejecutivo Federal en marzo de 2013. Ver “No vengo a administrar sino a transformar el país: EPN, 100 días”. En *Aristegui Noticias*. Disponible en <http://aristeguinoticias.com/1003/mexico/no-vengo-a-administrar-sino-a-transformar-epn-en-dia-100/>. Fecha: 10 de marzo de 2013.

6 En tanto modificación Constitucional, la iniciativa de la *Reforma* se conoció el 11 de marzo de 2013, y durante tres meses justos se discutieron y aprobaron sus postulados y se logró que los Congresos estatales igual la legitimaran para su publicación por parte del poder Ejecutivo federal el 11 de junio de 2013. Hasta el 20 de marzo de 2014, el poder Ejecutivo federal remitió su propuesta de leyes secundarias, las que fueron discutidas, corregidas y aprobadas por el Congreso de la Unión en la primera quincena de julio. El 14 de ese mes fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

cambio que modifique las estructuras diseñadas desde hace tres décadas. Así, puede establecerse:

Que en tanto desde los años ochenta la economía nacional fue sometida a una profunda reestructuración de sus cimientos, actores y formas de operar, es pertinente cuestionar qué tanto de aquella estrategia permanece en el marco regulatorio emergente. En el caso contrario, es todavía más trascendental evaluar si las permutas legislativas en turno, y la de telecomunicaciones en especial, representan un quiebre con aquel pasado, porque ya se patentizó que lo conseguido es insuficiente y debe corregirse todo el instrumental empleado hasta ahora. Tal definición entre continuidad o ruptura no es un ejercicio menor: habrá que establecer si lo que invoca la mudanza reformista es conquistar un desarrollo económico superior al logrado, o a contrasentido, ahora se pretende subordinar lo ya adquirido a una nueva modalidad de desarrollo del modo productivo. Con esto, no se forja variación alguna y se insiste en atender el cumplimiento de los propósitos del neoliberalismo, aunque tal vez con otras formas y, eso sí, con muchas figuraciones.

Que con apego al enunciado precedente, los elementos revulsivos e innovadores que aporta la enmienda legislativa actual y la *Reforma* en primer lugar, encarnan dos rutas diferentes y encontradas. O bien proporcionan nuevos asideros para la reproducción económica; si bien reiterativos en su propósito, más profundos en su propuesta y quizá más sofisticados en su instrumentación. O en el pretil opuesto, aportan ordenamientos inéditos, neurálgicos, obligados ya no solo para superar las estructuras de operación vigentes, sino para que los sectores regulados entreguen todo el beneficio social posible, el reclamado con urgencia para enfrentar las lacerantes desigualdades que padece el país. Únicamente bajo esta segunda acepción es que puede entenderse el perfil de reforma estructural que la retórica oficialista le atribuye a la permuta regulatoria de 2013.

Enseguida, se presentan distintos argumentos para valorar los enunciados anteriores y para propiciar una primera explicación a los procesos evocados.

3. De la estrategia reformista y sus eslabones operativos que hoy tanto se vigorizan

Entre la secuencia y el rompimiento, la génesis de las reformas legislativas de 2013 tiene una larga raíz histórica. Se presenta desde 1982 como asunto estelar como consecuencia obligada del agotamiento en la sustitución de importaciones; crisis que obligó a cambiar la estrategia de desarrollo. La implantación del proceso reformador tuvo que sortear intereses distintos, que todavía hoy se manifiestan, y amalgaman las reformas del presente.

3.1 El contexto de desarrollo de la reforma neoliberal de los ochenta

La reconversión socioeconómica implementada a partir de 1982 no fue una actividad lineal que forzosamente ejecutó las acciones programadas y produjo los cambios diseñados. Como toda política pública, estuvo condicionada por las estructuras que la cobijaban, y por la dinámica social y el conflicto de clases que eran procesos altamente exacerbados e intensos a la época. En consecuencia, su desarrollo y resultados fueron producto de los vectores que se señalan a continuación.

3.1.1 Las limitantes sociales a las reformas emprendidas

Si bien la reforma neoliberal llevó a cabo una reestructuración integral del escenario productivo del país, al instalar el libre mercado y forzar con ello el retiro del Estado de la economía, la reconversión 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 en la configuración de los *grupos especiales de interés* que define Olson, es decir, colectivos donde se agrupan empresas, sindicatos o asociaciones, cuyo interés primordial es acaparar rentas económicas y para ello influyen en la determinación de las políticas (Rivera Ríos, 1997). En los sectores en análisis, la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue altamente representativa de esto. 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, en tanto instaló 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.

3.1.2 Las imperfecciones y deterioros de la praxis de la regulación

A la parcialidad regulatoria se adiciona que la reestructuración se impuso en forma vertical y autoritaria a toda la sociedad desde la clase en el poder, y en consenso solo con los grandes capitales privados. Es decir, se ajustó con los mismos agremiados que cosecharon amplios beneficios de la política proteccionista de los gobiernos posrevolucionarios, y que ahora se convierten en socios de la clase política líder del proceso. Pronto, estas asociaciones de facto coparon el vacío cedido por el Estado ante la merma de su conducción económica.

Las telecomunicaciones y radiodifusión ilustran la descripción. Para que la privatización de Telmex fuera atractiva para el capital privado, no solo se preservó el monopolio en toda la cadena de valor del servicio, sino igual se le adicionaron activos públicos 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 al comprador, y se inhibió la competencia real e incluso la posible, como era el caso de Telecom, dotado de una red satelital de gran versatilidad para la conducción de señales. El grueso de las primacías y prebendas engendró un *campeón nacional*⁷ que tanto enfrentó con delantera a la competencia local y foránea, como extrajo todas las ventajas posibles de ese posicionamiento para hacerse del mercado nacional. Derivado de esto, el despliegue del servicio se vio subordinado a la demanda cierta o por lo menos potencial, y no a la eficacia social de la cobertura que aseguraba el monopolio público. En radiodifusión, a la venta del paquete de medios públicos que originó Televisión Azteca, se sumó la compensación para Televisa con acciones como la protección de su mercado ante la competencia posible por parte de Telmex y la entrega de nuevos activos públicos, como fue el caso de las frecuencias televisivas suficientes para conformar la red de canal 9. La suma de dispensas que ha logrado transformar al consorcio en un segundo *campeón nacional*. Con base en el dominio de la cadena de valor del servicio televisivo, ha logrado la solvencia suficiente para ser un productor de contenidos de televisión de envergadura planetaria.

3.1.3 El patrocinio renovado a los capitales favoritos

El proteccionismo a los grandes consorcios se acrecentó inclusive a lo largo del tiempo. La influencia de las televisoras en la conformación del marco legal que las obliga es conocida y aceptada, y se ha encarnado en ordenanzas como el decreto fiscal de 2002 que les permitió incrementar en forma sustantiva el tiempo publicitario a comercializar, 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, ilustra el poder televisivo con claridad. En el caso de la telefónica, el proteccionismo fue explícito en su sostenida disputa judicial en temas como la definición de las tarifas de interconexión, la delimitación geográfica de las áreas de servicio telefónico local o la declaratoria de dominancia en segmentos específicos del mercado.

En el contexto apenas dibujado, la imposibilidad institucional de generar un escenario competitivo, es resultado lógico de la política implementada ya que su diseño fue perpetrado para robustecer a las empresas hoy dominantes todavía. Con el tiempo, estas serias asimetrías regulatorias han erosionado los principios de modernización capitalista que impulsa la clase dominante, ya que todavía no han podido generarse escenarios reales de competencia en los mercados asociados, altamente rentables por su parte. Y esta limitación parece afectar ya la reorganización que intenta la matriz del sistema.

7 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.

3.2 El esfuerzo reformista del siglo XXI y su estrategia de actualización y reposicionamiento

Con el apremio de rejuvenecer la reestructuración, la faena legislativa tuvo por designio nodal el fortalecer el proceso de acumulación y de procrear una nueva modalidad de inserción del país en el sistema capitalista. Los ordenamientos vinculantes de la *Reforma* argumentan estas tendencias, por lo cual su accionar viene a ser tema ya conocido y práctica repetitiva.

3.2.1 La privatización profunda y la urgencia del desempeño eficaz de la administración estatal

Para instaurarse en su perfil remozado, la reestructuración debió implementar estrategias de perfil económico y político. En el primer campo, se intentó aplicar la lógica industrial en toda la vida social, para conquistar la industrialización universal generalizada de Mandel (1980), y que Rivera Ríos detalla como privatización profunda. El proceso fue una secuencia de expropiación, cerrándose en círculos concéntricos cada vez más estrechos para integrar las estructuras socioeconómicas y someterlas a las relaciones de producción de excedente. Esta entrega renovada del activo público al sector empresarial, encontró su par en la agudización de la explotación en el proceso de trabajo, con base en la flexibilidad y la precariedad. Estas condiciones fueron legalizadas ya en la reforma laboral de diciembre de 2012, una disposición que hizo suya la nueva administración apenas llegó al poder.

La *Reforma* es pródiga en directrices para efectuar la cesión exigida. Varios de sus artículos transitorios establecieron incluso tiempos específicos para efectuar la transferencia de activos, como fue el caso de la licitación de frecuencias para el suministro del servicio de televisión abierta, que agregó ya un nuevo operador nacional en concurrencia con Televisa y TV Azteca⁸.

Pero la pauta del endoso del recurso público va mucho más lejos que estrenar concesiones. Por la funcionalidad que manifiestan, las propuestas mandataadas de financiamiento directo a la expansión del capital privado, recuerdan la adscripción que hacía Marx de los transportes en el capitalismo industrial. El sector se desarrollaba como “condición general de la producción”, y para crecer atraía parte del rédito del Estado en tanto se les calificaba como “trabajos de utilidad pública” (Marx, 1980, p. 21). Tal concepción parece revalorarse en efecto al consignar los proyectos estelares de la *Reforma* que explotan esa línea de acción.

8 Si bien resulta evidente que el recién llegado habrá de aligerar la concentración en la estructura de mercado del servicio, ello no significa que la diversidad y la neutralidad del medio se fortalezcan con el nuevo operador. Ese recambio aún debe comprobarse, puesto que la emisora entrante deberá sujetarse a las condiciones de reproducción económica del sistema televisivo, es decir, a la venta de tiempo de transmisión para publicidad y a la determinación de los contenidos por parte del anunciante. Como señala Tremblay (2011), la diversidad y pluralidad de la comunicación no se conquista con buenas intenciones, sino con cambios en las estructuras, y tal condición está lejos de arribar al servicio televisivo sólo con el ingreso de oferentes renovados.

3.2.1.1 *La red troncal para transporte de tráfico con extensión nacional*

El plan involucra a organismos públicos descentralizados, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Telecomunicaciones de México (Telecomm). Las dos entidades disponen de una concesión para explotar una red pública de telecomunicaciones, aunque con objetivos distintos. En el caso de la CFE, la autorización la obliga a la prestación al mayoreo; Telecomm se ocupa de servir a poblaciones de menos de 5 mil habitantes, aprovechando su infraestructura satelital y una red local rural de enlace al usuario.

Para procrear la red, la *Reforma* designa a Telecomm como el ejecutor principal. En su artículo transitorio Décimo Quinto se obliga a la CFE a ceder su concesión a Telecomm, y transferir todos los activos necesarios para la explotación. Esta “tendrá atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha [...] [y a] [...] planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional [...]” (Poder Ejecutivo Federal, 2013, p. 11).

Con un despliegue lento y todavía con sumarios a definir, el proyecto no oculta sin embargo su perfil de insumo para que los concesionarios alcancen a las poblaciones marginadas de su oferta. Telecomm lo asume y en su Programa 2014-2018 enfatiza que la red habrá de servir para democratizar el acceso a las telecomunicaciones, y para conseguirlo es necesario [...].

[...] ejecutar inversiones para que el 95% de la población esté al menos a una distancia de 40 kilómetros de una punta de fibra óptica, y los concesionarios puedan entregar conectividad de banda ancha por tierra o inalámbricamente a usuarios finales, de ahí la importancia que la red troncal sea una red robusta y se extienda para tener mayor proximidad de la gente que aún no está cerca de medios de telecomunicación de grandes volúmenes de transferencia de datos (Telecomm, 2014, p. 36).

La importancia cualitativa de la red emerge al atender la prospectiva tecnológica de las redes hacia las infraestructuras de próxima generación. Como se apunta después, en ese entorno es que debe contextualizarse el valor estratégico del insumo que el Estado entrega.

3.2.1.2 *La red de acceso efectivo de cobertura extensa*

Instruidos ya de que el grueso de concesionarios tampoco ha invertido en infraestructuras de acceso, los legisladores transformaron la exigencia en débito estatal. Para reparar la deuda, el transitorio Décimo Sexto decreta entonces que el Estado “garantizará la instalación de una red pública compartida de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones” (poder Ejecutivo Federal, 2013, p. 11). La red habrá de aprovechar por lo menos 90 MHz del espectro en la banda de 700 MHz, resultantes del apagón analógico generalizado; podrá articularse con la red troncal de Telecomm, y emplear “cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la red com-

partida” (fracción II). En cuando a su política, se entroniza que será abierta, sin ánimos discriminatorios, favorable a cooperar y repartir y enfocada a garantizar que la red se dedique en exclusiva a proporcionar servicios a las firmas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones a precios competitivos (Fracción VI).

Como se señala en la Nota 1 (supra), hoy en día la convergencia plena refiere a la conexión de tres capas mediante esquemas en extremo flexibles: el acceso y el transporte, que pueden adoptar las modalidades fija o móvil, y la capa que empaqueta aplicaciones, servicios y contenidos. La *Reforma* ordena acciones específicas para atender a las dos primeras, básicas desde luego porque permiten tanto el enlace con el usuario final como soportar la circulación y distribución del flujo informativo, su acarreo hacia donde se le requiere o destina, de ahí que se demande una gran capacidad a las infraestructuras dedicadas. La red troncal debe tener esta característica, como se exige en la regulación. En cuanto a funcionalidad, los tres elementos guardan paridad y todos encuentran complementariedad con el otro. Sin embargo, el manejo adecuado de la infraestructura de conducción reclama inversiones constantes para soportar la demanda permanente de mayor capacidad porque las soluciones en el mercado son todavía de alto costo, como es el caso de la llamada virtualización del ancho de banda que permite programar la red conforme los requerimientos asimétricos del tráfico. En esta lógica, ¿por qué debe ser el Estado quien cargue con el financiamiento? ¿Su intervención económica será como antaño, a *fonds perdues*, porque se enfoca a desarrollar las condiciones generales de la producción y no se espera retorno alguno? Las preguntas quedan en el aire, pero no existe gran margen de maniobra frente a la obligación constitucional.

3.2.1.3 Y el colofón: todo lo que pueda aprovecharse

La fracción III del Décimo Séptimo transitorio de la *Reforma* dicta otra ventaja singular para el despliegue de las redes del concesionario. El Ejecutivo, enfatiza, incluirá en sus acciones programáticas la realización de un estudio “que identifique el mayor número posible de sitios públicos federales, ductos, postería y derechos de vía que deberán ser puestos a disposición de los operadores de telecomunicaciones y radiodifusión para agilizar el despliegue de sus redes” (Poder Ejecutivo Federal, 2013, p. 12).

El cumplimiento de la ordenanza es difícil por la alta discrecionalidad que pueden aplicar los implicados. ¿Habrán equilibrio en la implementación del programa? ¿Tendrá paridad el concesionario menor con aquel de mayor solvencia económica? Las interrogantes hacen legión y al final no pocas pueden quedar sin respuesta.

Todos los ejes de desarrollo descritos suman otro elemento de presión al proceder del Estado. Ahora debe reavivar y tonificar su accionar político-institucional, meta que se estructura en una praxis triple. Por un lado, el ejercicio vigoroso de la llamada rectoría económica, ya que la reestructuración

actual exige complementar las insuficiencias del mercado mediante acciones específicas, que para ejecutarse reclaman por lo menos su legitimación ideológica cuando no siquiera una mínima aceptación social. El Estado debe imponer ese consenso. Enseguida, un desempeño eficiente de la burocracia política y de las estructuras de gobierno (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 el área institucional. Por último y en lógica con la eficiencia, cubrir los vacíos socioinstitucionales que dejó la abolición del intervencionismo pasado y que todavía no se han revestido a suficiencia, o bien han carecido de una práctica eficaz y solvente (Rivera Ríos, 2000).

3.2.2 La renovación de las articulaciones orgánicas con el exterior y sus actores

Con motivo de la reforma neoliberal en telecomunicaciones y radiodifusión la interacción con el exterior fue también determinante. El primer cambio que se observó fue sin duda la apertura y aprovechamiento de los mercados que surgían, y que podían satisfacerse por las empresas fabricantes de las tecnologías de servicio, como fue el caso de la plataforma celular. La política de liberalización igual abrió el mercado de bienes de consumo, y al desregularse la prestación de los servicios de valor agregado se generó un notable impulso al crecimiento de los proveedores de equipo. En contraste con estas facilidades, la posición de privilegio conquistada por los *campeones nacionales* provocó que ambos sectores fueran espacios cerrados, donde la dificultad de realización casi prohibía la intervención del ahorro foráneo. Una muestra de ello fue la exclusión de los servicios básicos de telefonía de los acuerdos del TLC con Canadá y Estados Unidos (Mariscal, 2001), con lo cual el corporativo mexicano pudo mantener su cosecha de rentas monopólicas.

Aunque diversos agentes del exterior participaron como contraparte tecnológica de varias compañías, el dominio de los agentes nacionales dominantes impidió su mayor desarrollo. La imposibilidad de explotar el mercado mexicano fue motivo de desequilibrios financieros, como fue el caso de Avantel –fusión entre Banamex y MCI en telefonía de larga distancia, de la cual se originó Axtel– e incluso de DirecTV, que no consiguió la masa crítica necesaria para mantener su propuesta en televisión restringida vía DTH y cedió sus intereses a Sky, justo la firma del monopolio televisivo que le competía en el mismo servicio.

A medida que el mercado se desarrolla y mantiene un crecimiento notable, la marginación del agente foráneo tiene un costo mayor. Sobre todo porque la exclusión de los dos sectores de la inversión extranjera ha sido dique institucional para que las empresas transnacionales líderes compitan por el mercado nacional, e integren cadenas de valor global del servicio, como ha sucedido con la banca y con las aseguradoras. Esta desventaja era aún mayor porque a través de América Móvil, Telmex se ha posesionado con desenvoltura en los mercados asociados de Latinoamérica. A partir de Dabat, Rivera Ríos y Sztulwark (2010, p.

152), puede deducirse que las ganancias extraordinarias del grupo provienen de tres fuentes: en primer lugar, del monopolio en las coordenadas locales, que le otorga una sólida base de maniobra; seguidamente, del traslado de las fuentes nacionales al mercado internacional, en detalle al latinoamericano, y por último de las rentas globales por la operación de cadenas productivas que integran capacidades nacionales diversas. Los mismos autores toman el caso de Telmex para ilustrar el poder de negociación que alcanzaron los corporativos monopolísticos. El control de las redes nacionales de infraestructura, dicen, les permite “negociar con ventaja ante proveedores externos de tecnología y competir así con éxito en mercados externos, contando adicionalmente con el beneficio de las transferencias estatales” (pp. 156-157).

El grueso panorama que se ha referido agrava los afanes de reorganización del capitalismo encaminados a corregir su agotamiento recurrente, palpable de nuevo en el período 2008-2009⁹. Para enfrentar la crisis económica, ahora se busca imponer un proceso de reorganización espacial que constituya y maneje entornos productivos especializados, con una orientación única al comercio internacional. En estas áreas geográficas limitadas se generan redes de producción interfirmas organizadas para obtener la mayor rentabilidad posible, por lo que el desplazamiento hacia las instancias *outsourcing* y la presión constante para innovar son las reglas naturales de funcionamiento y de competencia entre los capitales presentes en estos espacios. De igual forma, se busca explotar al máximo todos los recursos existentes, lo mismo personal capacitado que transportes eficientes o aplicaciones empresariales de comunicación e información. Es por ello que en entornos de esta fisonomía, las telecomunicaciones se destacan por su funcionalidad doble: en tanto sector productivo de patente solvencia económica y demandante continuo de innovaciones en tecnología, organización y de servicio, y a la vez como insumo estratégico de soporte *in situ* o a distancia en los procesos de capitalización del resto de actividades industriales y de servicios.

Hoy en día, los intereses económicos que patrocinan los procesos anteriores, se han articulado con la fracción de la clase política en el poder para apoyar la nueva modalidad de acumulación, intervenir en el proceso y aprovechar sus beneficios económicos, y perpetuar el modelo para que se mantenga como el esquema de acumulación global. La estrategia político-institucional empleada se propone instalar una racionalidad económica sustentada en por lo menos dos ejes de acción específicos, donde se incluyen las líneas de desarrollo que enseguida se condensan.

3.2.2.1 Remozar y ampliar el libre tránsito de capitales y de mercancías

Inaugurado en la etapa reformista, hecho manifiesto en los períodos de los tres gobiernos que le sucedieron, y vía político-económica implementada en

9 Para este desarrollo se han seguido los planteamientos de Basurto (2013).

permanencia para superar la extenuación de la sustitución de importaciones y de la intervención estatal en la economía, la apertura al flujo libre de inversiones y de bienes y servicios continúa en la cima del accionar estatal. La invocación y convocatoria al ingreso del ahorro transfronteras que en los ochenta tuvo su enunciado jurídico en la expedición de la *Ley de Inversiones Extranjeras* de 1993, ahora se profundiza con una política de completa aceptación al capital foráneo para que explote desde productos primarios como el petróleo –y con ello la apropiación de la renta internacional del suelo se traslada del Estado a las empresas que asisten al sector, ya del país o bien de fuera– hasta la provisión específica de servicios, como para las telecomunicaciones se establece el artículo quinto transitorio de la *Reforma*, que a la letra instituye:

A la entrada en vigor del presente Decreto se permitirá inversión extranjera directa hasta el 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite [...] Se permitirá la inversión extranjera directa hasta un máximo del cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Dentro de este máximo de inversión extranjera se estará a la reciprocidad que exista en el país en el que se encuentre constituido el inversionista o el agente económico que controle en última instancia a éste. directa o indirectamente. (Poder Ejecutivo Federal, 2013)

En cuanto al comercio¹⁰, igual son notables los esfuerzos gubernamentales para profundizar las relaciones con países terceros –Colombia y Turquía entre los últimos– a tiempo que se busca relanzar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) y se participa en las negociaciones del llamado Acuerdo de Asociación Transpacífica (TTP), que plantea la completa liberalización del comercio e incluso la conformación de facto de un gobierno transnacional que rebase las disposiciones político-reglamentarias locales y acote la jurisdicción de los Estados soberanos.

3.2.2.2 *Salvaguardar, pulir y extender la subordinación de distintas industrias nacionales a las cadenas internacionales de generación de rentas económicas*

Este es el caso de la industria automotriz y en menor medida también del software, la informática y la industria de los videojuegos, donde empresas pequeñas de la ciudad capital ya participan en redes productivas transfronteras aportando sus conocimientos de vanguardia en programación y animación. En esta dinámica se busca asimismo comprometer a otros sectores, con el claro empeño de intervenir más activamente en los circuitos productivos planetarios que patrocina y encabeza la economía norteamericana y sus empresas globales como

10 Mariña constata que desde los setentas la política aplicable al intercambio comercial ha provocado que la economía mexicana sea una de las más abiertas del mundo. A partir del análisis de los coeficientes de apertura comercial (que conjuga la normatividad para el ingreso de bienes y servicios; las variaciones del tipo de cambio y el valor de las importaciones y exportaciones en relación al PIB nacional), el autor concluye que desde 1970 al 2011 México mantiene un coeficiente muy superior respecto al escenario mundial y frente a los dos grandes protagonistas de la región latinoamericana, Argentina y Brasil. Así, las intenciones del gobierno federal de hoy no hacen sino profundizar esa tendencia histórica (2012, p. 43).

una de las rutas de tonificación y fortalecimiento del proceso de acumulación capitalista.

En combinación, las estrategias trazadas buscan al fin generar e integrar regiones competitivas de vocación transnacional, donde se perpetúe y perfeccione la articulación productiva existente entre algunas entidades federativas nacionales y su contraparte estadounidense, y se amplíe y generalice tal ensamble hacia otros espacios geográfico-económicos, para ahondar el aprovechamiento de todos los insumos y activos locales y regionales. Con ello se amplían y reorganizan las capacidades productivas de las grandes empresas corporativas de vocación y perfil global. La zona fronteriza del norte del país es muestra palpable de esta amalgama. En la región, las telecomunicaciones son clave no únicamente para mantener el intercambio constante del flujo de información de todo tipo en esa delimitación geográfica, sino también son eslabón sustantivo para el enlace con cualquier red sin importar su origen o nacionalidad. En radiodifusión, es notable que la articulación económica San Diego-Tijuana sea el soporte en el aprovechamiento del estándar digital por parte de estaciones locales, las cuales se articulan más a la dinámica de la economía norteamericana que a la propia. Esta interrelación detectable en la frontera norte, se anhela, puede reproducirse en Jalisco, Sonora, Aguascalientes. Solo el sureste del país parece región alejada por ahora de tales articulaciones productivas.

4. Conclusiones

La *Reforma* y sus consecuencias son inseparables de las modificaciones productivas que han nucleado la reestructuración desde principios de los ochenta. Por ello, la acción legislativa se inscribe de hecho en ese proceso histórico. 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. Aquella voluntad política sigue más estable y duradera que nunca, y lo mismo se le detecta en la reconversión laboral impuesta en el sector educativo, en la comercialización in extenso del arte y de las industrias culturales, del turismo; en la reforma expoliadora del campo, la privatización de la seguridad social, y la subordinación de los amplios recursos e infraestructuras nacionales de la ciencia y la tecnología a la producción transfronterizas de innovaciones.

La amplitud de las reformas y la articulación de las TIC con cada vez un mayor número de actividades socioeconómicas, igual obliga a la investigación crítica a desarrollar un amplio abanico de indagatorias y análisis, que desde luego rebasan las disciplinas asociadas al derecho a la información, materia que ha sido la preferida de la academia mexicana para tasar el aporte de la *Reforma*. Sin embargo, esa perspectiva única parece limitada, ya que resulta evidente que el desarrollo del sector implica justipreciar temas de gran complejidad teórica y conceptual, como el estudio de la fase cognitiva del capitalismo, donde las

TIC aparecen como sector insignia por la enorme demanda de innovaciones que genera y al tiempo con un papel indispensable en la circulación del conocimiento y la integración de redes colaborativas para la generación de valor. Igual conlleva análisis sobre la nueva división internacional del trabajo o la relación salario-trabajo en la producción de bienes intangibles. Otro asunto relevante es la combinación que establecen las empresas proveedoras de los servicios de telecomunicaciones, que lo mismo contratan ingenieros para el soporte técnico que a empresas *outsourcing* para la instalación física de los equipos. Estas combinaciones parecen sugerir que en México mientras más se transita en el proceso de informatización que describe Miede, más se arraigan la precariedad y flexibilidad del trabajo como rasgos primarios frente al capital.

Ante esta diversidad temática, el propósito único de garantizar la reproducción de los capitales que intervienen en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión que demuestra la *Reforma*, es incluso pretensión que lastima la funcionalidad de las TIC, porque en tanto instrumento que activa las capacidades cognitivas de sus productores e inclusive de sus consumidores, su papel no puede reducirse a ser vehículo para la producción de excedente económico. Es por ello que la sociedad debe buscar otras estructuras y usos de la tecnología que, paradójicamente, no se colman con el aprovisionamiento intensivo sino en determinar aquel aprovechamiento que logre una satisfacción plena de las necesidades sociales. Y en un país lacerado por la desigualdad de sus estructuras como el nuestro, ese objetivo es urgente. De lograrse, la pregunta que titula el texto tendría una mejor respuesta.

Referencias bibliográficas

- Artero, J. P.; Pérez-Lastre, F. & Sánchez-Taberner, A. (2009). Concepto y taxonomía de la industria de la información. En *Observatorio (OBS*)*, Vol 3, No 2, 135-145. Recuperado de: <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/289/268>
- Basurto, R. (2013). “Los desafíos del desarrollo regional frente a la descomposición de la economía estadounidense”. En Álvarez, A. y Sánchez Daza, G. *La crisis mundial y sus efectos en México. Análisis sectoriales y regionales*. México DF: BUAP - Editorial Itaca.
- Dabat, A.; Rivera, M. A. & Sztulwark, S. (2010). “Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje, implicaciones para América Latina”. En Dabat, A.; Pozas, M. & Rivera Ríos, M. A. (Coords). *Redes globales de producción, redes económicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. México DF: El Colegio de México.
- Mandel (1980). *El capitalismo tardío*. México DF: Editorial Era.
- Mariña, A. (2012). “La crisis mexicana de 2008-2010 en perspectiva histórica y en

- el contexto de la crisis mundial”. En García Castro, M. (Coord.). *Estudios sobre México en la crisis mundial: escenario nacional tras dos décadas de apertura y desregulación*. México DF: UAM, Unidad Azcapotzalco.
- Mariscal, J. (2001). “Telecomunicaciones en el TLC: una oportunidad perdida”. En Borja, A. (Coord.). *Para evaluar al TLCAN*. México DF: Editorial Porrúa.
- Marx, C. (1980). Elementos fundamentales para la crítica de la economía política. Volumen 1. México DF: Siglo XXI Editores.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2012a). *Estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2012).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2012b). *Getting It right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf> (consultado el 12 de enero de 2013).
- Poder Ejecutivo Federal (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M-C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (consultado el 2 de enero de 2013).
- Poder Ejecutivo Federal (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 DF: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Rivera Ríos, M. A. (2000). *México en la economía global*. México DF: UNAM-Editorial JUS.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2012). *Acciones para el fortalecimiento de la banda ancha y las tecnologías de la información y comunicación*. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/uploads/media/AFBAyTICs.pdf> (consultado el 13 de enero de 2013).
- Tarassiouk, A. (2007). “Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa”. En Vidal, G. & Guillén A. (Comps.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Enero.
- Telecomunicaciones de México (Telecomm). *Programa Institucional 2014-2018*. Recuperado de http://www.telecomm.gob.mx/telecomm/dmdocuments/programa_institucional_2008-2014.pdf (consultado el 5 de julio de 2014).
- Treille, J. M. (1973). *L'économie mondiale de l'ordinateur*. París: Editions du Seuil.
- Tremblay (2011). “Industrias culturales, economía creativa y Sociedad de la Información”. En Albornos, L. (Coord.). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.