

Capítulo 3 Más allá de Slim, la OCDE y la reforma de las telecomunicaciones

1. ¿Por qué ahí, en el mundo de las telecomunicaciones?

Lo que explica la posición de México en el mundo de la telecomunicaciones es la modalidad bajo la cual la industria se ha desarrollado, en el marco de la vía neoliberal seguida por el país.

La modalidad de desarrollo de la ISTC se caracteriza por el control monopólico de las redes, su gestión rentista y la concentración espacial de la producción y diferenciación regional “de arriba abajo”¹ de los servicios proporcionados, cuyos fundamentos son: 1) se trata de una típica industria de servicios, determinada por la dinámica de la telefonía (89% de la PBT de la industria), que se caracteriza por una alta sensibilidad al crecimiento del resto de las actividades económicas, pero más aun del consumo individual o privado cuyo coeficiente en relación con la producción bruta total (PBT) es de 63%, por lo que en el crecimiento de la industria predomina el efecto de arrastre por la dinámica del resto de actividades y particularmente del consumo individual; 2) existe un sobreprecio del servicio telefónico tanto fijo como móvil, y de los servicios de internet (en telefonía fija residencial el precio promedio en todas las intensidades de uso en 2011 es de USD-ppp 69.77 en México contra USD-ppp 43.69 en promedio de los 64 países; en telefonía fija comercial de USD-ppp 56.72 contra USD-ppp 39.11; y USD-ppp 13.82 contra USD-ppp 12.12 en milibites por segundo de acceso a internet), esto último debido al amplio predominio del acceso a internet vía telefónica (69%), lo cual expresa el control monopólico de la redes, específicamente de telefonía fija y móvil; 3) el sobreprecio de la telefonía constituye el fundamento de una sobreganancia de la rama de 20% en telefonía fija y 12% en telefonía móvil en 2008 (16% en el conjunto de la rama), que, aunada a una sobrevaluación del tipo de cambio de 1.79% en promedio de 1997 a 2014 -que en el mundo de Slim se oculta fervientemente-, ha financiado una vertiginosa expansión internacional del operador monopólico de la telefonía fija y móvil hacia Latinoamérica, que la ha llevado a obtener una cuota de mercado de alrededor de 50% en telefonía móvil y 33% en telefonía fija, y a disputarse el control del mercado latinoamericano con la empresa española *Telefónica*; 4) como resultado del sobreprecio de los servicios tiene lugar una baja tasa de penetración tanto de la telefonía fija como móvil, así como del servicio de internet (en telefonía fija de 17.14% en 2011 contra 33.75% en promedio de los 64 países; en telefonía móvil de 82.38% contra 120.38% y de internet en general y banda ancha de 10.25% contra 20.16% y 10.51% contra

¹ Es decir, de acuerdo con el desarrollo desigual de los servicios proporcionados por la industria nacional y no de acuerdo con las especificidades de los servicios requeridos y su combinación de cada región o “de abajo arriba”.

19.55%), lo que se complementa con la baja cobertura tanto total como por habitante del ancho de banda internacional (cobertura por habitante de 0.03% en México contra 0.06% en promedio de los 64 países en 2011), que se traduce, en general, en un errático crecimiento de la rama de internet de -5% (1993-2008, TCPA) y la pérdida de su peso específico en la industria de 4.6% a 2.4% (1993-2003)²; 5) lo anterior se expresa en altos niveles de centralización del capital, la producción y el empleo, que se traduce en una alta concentración de los mercados de la industria en su conjunto, con el caso extremo de la telefonía donde se verifican los mayores niveles de centralización (las grandes empresas centralizan el 96% de la PBT en telefonía fija y 79% en telefonía móvil en 2008); 6) a la centralización de la producción de la industria corresponde una concentración de su despliegue espacial-territorial en la región central del país, específicamente el Distrito Federal y zona conurbada, pero con importancia relativa de la localización de empresas en el conjunto de la región norte y la región centro occidental, cuyos servicios tecnológicamente más avanzados (predominio o cierta importancia de relativa de la telefonía, participación de relativa importancia de internet y poca presencia de las redes de cable) se concentran, igualmente, en el centro y nororiente del país, mientras los más atrasados (predominio de la telegrafía, importancia relativa de las redes de cable y poca presencia de internet) lo hacen en el sur y centro-norte, con regiones híbridas (predominio de la telegrafía e importancia relativa de internet) noroccidentales, centro-occidentales y orientales (Ordóñez y Bouchaín, 2011).

Resulta conveniente detenerse y profundizar en lo referente a la articulación de la industria con el resto de la economía en la dinámica de crecimiento (fundamento 1), por que ello tiene consecuencias directas sobre la capacidad potencial de la industria de dinamizar la economía, y debería, por tanto, haber sido considerado (como no lo fue) en la polémica OCDE-Slim primero, y, posteriormente, en la reforma de las telecomunicaciones.

Del análisis de los encadenamientos productivos de la ISTC con la propia industria (eslabonamientos internos), con el SE-I (sin considerar a la ISTC) y el conjunto de la economía (eslabonamientos externos) (véase Cuadro 1), se desprenden las siguientes articulaciones principales:

- 1) La producción de la ISTC se destina predominantemente al consumo individual (64%) y sólo en una proporción un poco mayor a una tercera parte (36%) al consumo productivo, por lo que se

² Los datos del Censo Económico para 2008 no son compatibles con los de los años precedentes, debido al cambio en la clasificación de actividades que implicó la partición y distribución del grupo *Proveedores de acceso a internet y servicios de búsqueda en la red* (scian: 518110) al de *Operadores de telecomunicaciones alámbricas* (scian: 517111), *Operadores de telecomunicaciones inalámbricas* (scian: 517210) y, en mayor proporción, a *Otros servicios de comunicaciones* (scian: 517910).

encuentra poco eslabonada hacia delante y su producción provee fundamentalmente el consumo final. La ISTC se encuentra mayormente articulada con el consumo productivo de los servicios en 24%, particularmente con los de intermediación financiera (12%) y de reproducción social (5%), luego con la industria (6%), la propia ISTC (4%), el SE-I (1%), particularmente con P-DCMM (0.7%), la IE (0.3%) y software y servicios de computación (0.1%). La actividad más intensiva en la provisión de demanda intermedia (productiva) es servicios especializados (73%), particularmente hacia el SE-I (39%) (específicamente hacia P-DCMM) y hacia la ISTC (33%) (esencialmente hacia telefonía y telecomunicaciones por cable), mientras telefonía y telecomunicaciones por cable tienen una intensidad similar al promedio del conjunto de la industria y las restantes actividades se encuentran por debajo. Internet, por ejemplo, provee demanda productiva a los servicios en 24%, particularmente los de intermediación financiera (12%) y reproducción social (5%), seguidos de los productivos (3%) y los relacionadas con la generación de conocimiento (1%).

- 2) La composición de la producción de la ISTC consiste predominantemente en valor agregado (67%) y sólo en una tercera parte (33%) en insumos, por lo que se encuentra, también, poco eslabonada hacia atrás con la economía nacional. Internet es la actividad con mayores eslabonamientos hacia atrás con 42%. Se encuentra principalmente eslabonada con los servicios (34%), predominantemente con los reproducción social (13%) y productivos (12%), y es la actividad con una mayor articulación con los servicios ligados a la generación de conocimiento (5%). Además está articulada con el SE-I (4%), particularmente con el software y los servicios de computación (3%), y en menor medida con la IE (1%), aun cuando en su articulación con el sector es importante el contenido importado, particularmente con la IE. Además de la industria (3%), está articulada con la ISTC (1%) y particularmente con la telefonía y las telecomunicaciones por cable Otra actividad con eslabonamientos hacia atrás relativamente importantes es servicios especializados (37%), que cuenta con fuertes eslabonamientos con la ISTC (14%) (particularmente los propios servicios especializados (9%), la telefonía y las telecomunicaciones por cable (5%)), los servicios (12%) (particularmente los productivos (7%)), con el SE-I (6%) (particularmente con software y servicios de computación) y la industria (4%), aun cuando con ésta se trata de eslabonamientos exclusivamente externos.
- 3) La mayor parte de los eslabonamientos hacia atrás son con la economía nacional en 23%, y, en cambio, 10% son externos con las importaciones. Las actividades con las que son considerables

los eslabonamientos con las importaciones -en las que hay, por tanto, una disminución sensible en el eslabonamiento de la ISTC con la economía nacional en relación al total-, son la industria (disminuye en 4%) y el SE-I, con quien la ISTC está mayormente eslabonada con sus importaciones (6.6%), en relación con la producción nacional (1.2%). Internet reduce sensiblemente su eslabonamiento nacional en relación con el total en lo que respecta al SE-I (3%) y específicamente la IE. Servicios especializados con la industria, con quien se encuentra articulada exclusivamente con sus importaciones. Telefonía y telecomunicaciones con el SE-I con quien predomina el eslabonamiento con sus importaciones en relación con la economía nacional (7% contra 1%), específicamente la IE, además de la industria (4%). Finalmente, redes satelitales nuevamente con el SE-I y específicamente la IE, con quien son predominantes los eslabonamientos con las importaciones en relación con la economía nacional (3% contra 2%), los servicios (14%) y particularmente los de intermediación financiera (4%).

- 4) La recursividad de los eslabonamientos hacia atrás es mayor en los eslabonamientos con las actividades externas que con la economía nacional (RD-I_I: 123% contra RD-I: 10%), con un mayor grado de recursividad en los eslabonamientos con la propia ISTC (100% contra 0.2%), la industria (9.5% contra 2.5%) y el SE-I (13% contra 6.6%). Estos dos últimos son actividades con las que la industria se encuentra considerablemente articulada con sus importaciones y en el caso del SE-IT ese tipo de eslabonamiento es predominante. En los encadenamientos con la economía nacional existe un grado importante de recursividad en los eslabonamientos de la ISTC consigo misma (105% contra 4.4%), lo cual incluye al conjunto de las actividades que la componen.

Cuadro 1a: Eslabonamientos productivos totales de la industria de servicios de telecomunicaciones 2008																				
ACTIVIDADES	Requisitos directos de insumos (A)					Requisitos directos e indirectos de insumos (I-A) ⁻¹					Coeficientes directos de entrega (E)					Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-E) ⁻¹				
	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet
INDUSTRIA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	0.046	0.04	0.02	0.14	0.01	1.055	1.05	1.05	1.17	1.02	0.046	-	-	0.33	0.04	1.055	0.00	0.00	0.35	1.05
Telefonía + Telecomunicaciones por cable		0.04	0.00	0.05	0.01		1.05	0.02	0.06	0.02		-	-	0.33	0.04		0.00	0.00	0.35	1.05
Redes Satelitales		-	-	-	-		0.00	1.00	0.00	0.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00
Servicios especializados		0.00	0.02	0.09	0.00		0.00	0.02	1.10	0.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00
Internet		0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	1.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00
SE-IT (sin T)	0.079	0.08	0.05	0.06	0.04	0.169	0.17	0.11	0.11	0.06	0.010	0.15	0.00	0.39	0.01	0.036	1.17	1.00	1.41	0.03
Software y servicios de computación	0.003	0.00	-	0.06	0.03	0.004	0.00	0.00	0.07	0.03	0.001	-	-	-	0.00	0.002	0.00	0.00	0.00	0.00
Industria Electrónica	0.074	0.08	0.05	0.00	0.01	0.162	0.17	0.11	0.05	0.03	0.003	-	-	-	0.00	0.026	0.00	0.00	0.01	0.03
Producción y distribución de contenido en medios masivos	0.002	0.00	-	0.00	0.00	0.003	0.00	0.00	0.00	0.00	0.007	0.15	0.00	0.39	0.00	0.008	1.17	1.00	1.40	0.00
Agricultura	0.000	-	-	-	-	0.002	0.00	0.00	0.00	0.00	0.001	-	-	-	0.00	0.005	0.00	0.00	0.00	0.01
Industria	0.065	0.07	0.02	0.04	0.03	0.279	0.28	0.14	0.16	0.12	0.060	0.00	0.00	0.00	0.06	0.182	0.03	0.00	0.06	0.17
Servicios	0.138	0.14	0.17	0.12	0.34	0.232	0.23	0.26	0.21	0.44	0.246	0.22	0.05	0.00	0.24	0.335	0.27	0.05	0.14	0.33
Comercio	0.025	0.03	0.01	0.01	0.00	0.047	0.05	0.03	0.02	0.01	0.027	0.00	0.00	0.00	0.03	0.042	0.01	0.00	0.01	0.04
Intermediación financiera	0.048	0.05	0.07	0.02	0.04	0.069	0.07	0.10	0.04	0.06	0.117	0.05	0.00	0.00	0.12	0.140	0.06	0.00	0.05	0.14
Reproducción social	0.019	0.02	0.07	0.02	0.13	0.031	0.03	0.08	0.03	0.15	0.053	0.14	0.05	-	0.05	0.074	0.17	0.05	0.04	0.07
Servicios relacionados con la generación de conocimiento	0.003	0.00	-	0.00	0.05	0.007	0.01	0.00	0.00	0.05	0.013	0.02	0.00	-	0.01	0.017	0.03	0.00	0.01	0.02
Servicios productivos	0.044	0.04	0.02	0.07	0.12	0.077	0.08	0.05	0.11	0.16	0.036	0.00	-	0.00	0.03	0.064	0.01	0.00	0.02	0.06
ECONOMÍA TOTAL	0.33	0.33	0.26	0.37	0.42	1.74	1.74	1.57	1.66	1.64	0.36	0.36	0.05	0.73	0.35	1.61	1.47	1.05	1.96	1.58

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Cuadro 1b: Eslabonamientos productivos nacionales de la industria de servicios de telecomunicaciones 2008																					Consumo Privado Nacional /PBT	Exportaciones /PBT
ACTIVIDADES	Requisitos directos de insumos (A)					Requisitos directos e indirectos de insumos (I-A)^-1					Coeficientes directos de entrega (E)					Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-E)^-1						
	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet		
INDUSTRIA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	0.044	0.04	0.02	0.14	0.01	1.048396	1.05	1.04	1.17	1.02	0.044	-	-	0.33	0.04	1.048	0.00	0.00	0.35	1.04	62.99%	0.87%
Telefonía + Telecomunicaciones por cable		0.04	0.00	0.05	0.01		1.04	0.01	0.06	0.01		-	-	0.33	0.04		0.00	0.00	0.35	1.04	64.96%	0.82%
Redes Satelitales		-	-	-	-		0.00	1.00	0.00	0.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%	29.46%
Servicios especializados		0.00	0.02	0.09	0.00		0.00	0.02	1.10	0.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	32.52%	0.00%
Internet		0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	1.00		-	-	-	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	7.01%	0.00%
SEIT (sin T)	0.012	0.01	0.02	0.06	0.03	0.01	0.01	0.02	0.07	0.03	0.010	0.15	0.00	0.39	0.01	0.016	1.17	1.00	1.40	0.01		
Software y servicios de computación	0.003	0.00	-	0.06	0.03	0.00	0.00	0.00	0.07	0.03	0.001	-	-	-	0.00	0.001	0.00	0.00	0.00	0.00		
Industria Electrónica	0.007	0.01	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.00	0.00	0.003	-	-	-	0.00	0.006	0.00	0.00	0.00	0.01		
Producción y distribución de contenido en medios masivos	0.002	0.00	-	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.007	0.15	0.00	0.39	0.00	0.008	1.17	1.00	1.40	0.00		
Agricultura	0.000	-	-	-	-	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.001	-	-	-	0.00	0.003	0.00	0.00	0.00	0.00		
Industria	0.040	0.04	0.01	0.00	0.03	0.07	0.07	0.03	0.02	0.07	0.060	0.00	0.00	0.00	0.06	0.122	0.02	0.00	0.04	0.11		
Servicios	0.133	0.13	0.14	0.12	0.31	0.17	0.17	0.18	0.19	0.39	0.246	0.22	0.05	0.00	0.24	0.306	0.27	0.05	0.12	0.30		
Comercio	0.025	0.03	0.01	0.01	0.00	0.03	0.03	0.02	0.02	0.01	0.027	0.00	0.00	0.00	0.03	0.038	0.01	0.00	0.01	0.04		
Intermediación financiera	0.043	0.04	0.04	0.02	0.04	0.05	0.05	0.05	0.04	0.06	0.117	0.05	0.00	0.00	0.12	0.133	0.06	0.00	0.05	0.14		
Reproducción social	0.019	0.02	0.07	0.02	0.13	0.03	0.02	0.08	0.03	0.15	0.053	0.14	0.05	-	0.05	0.068	0.17	0.05	0.04	0.06		
Servicios relacionados con la generación de conocimiento	0.002	0.00	-	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.013	0.02	0.00	-	0.01	0.015	0.03	0.00	0.01	0.01		
Servicios productivos	0.044	0.04	0.02	0.07	0.12	0.06	0.06	0.03	0.10	0.15	0.036	0.00	-	0.00	0.03	0.051	0.01	0.00	0.02	0.04		
ECONOMÍA TOTAL	0.23	0.22	0.18	0.33	0.38	1.31	1.30	1.26	1.44	1.50	0.36	0.36	0.05	0.73	0.34	1.49	1.46	1.05	1.92	1.47		

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Cuadro 1c: Eslabonamientos productivos de las importaciones de la industria de servicios de telecomunicaciones 2008																				
ACTIVIDADES	Requisitos directos de insumos (A)					Requisitos directos e indirectos de insumos (I-A)^-1					Coeficientes directos de entrega (E)					Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-E)^-1				
	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet	ISTC	Telefonía + Telecomunicaciones por cable	Redes Satelitales	Servicios especializados	Internet
INDUSTRIA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	0.002	0.00	-	0.00	-	1.002	1.00	1.00	1.00	1.00	0.002	-	-	-	0.00	1.002	-	-	-	1.00
Telefonía + Telecomunicaciones por cable		0.00	-	0.00	-	1.00	0.00	0.00	0.00		-	-	-	0.00		-	-	-		1.00
Redes Satelitales		-	-	-	-	-	1.00	-	-		-	-	-	-		-	-	-		0.00
Servicios especializados		-	-	-	-	-	-	1.00	-		-	-	-	0.00		-	-	-		0.00
Internet		-	-	-	-	-	-	-	1.00		-	-	-	-		-	-	-		0.00
SE-IT (sin T)	0.066	0.07	0.03	0.00	0.01	0.131	0.14	0.07	0.02	0.01	0.000	-	-	-	-	0.000	1.00	1.00	1.00	0.00
Software y servicios de computación	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
Industria Electrónica	0.066	0.07	0.03	0.00	0.01	0.131	0.14	0.07	0.02	0.01	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
Producción y distribución de contenido en medios masivos	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	-	0.000	1.00	1.00	1.00	0.00
Agricultura	0.000	-	-	-	-	0.000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
Industria	0.025	0.02	0.01	0.04	0.00	0.095	0.10	0.05	0.07	0.01	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
Servicios	0.005	0.00519231	0.03414355	0.00035977	0.029453	0.006	0.0054838	0.03533818	0.00043484	0.02965	0.000	0	0.00271828	0	1.48E-07	0.000	0	0.002718	0	1.4889E-07
Comercio	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00	0.000	-	-	-	0.00
Intermediación financiera	0.005	0.00	0.03	0.00	0.00	0.005	0.01	0.04	0.00	0.00	0.000	-	-	-	0.00	0.000	-	-	-	0.00
Reproducción social	0.000	-	-	-	-	0.000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.000	-	0.00	-	-	0.000	-	0.00	-	0.00
Servicios relacionados con la generación de conocimiento	0.001	0.00	-	-	0.03	0.001	0.00	0.00	0.00	0.03	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
Servicios productivos	0.000	-	-	-	-	0.000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.000	-	-	-	-	0.000	-	-	-	0.00
ECONOMÍA TOTAL	0.10	0.10	0.08	0.04	0.04	1.23	1.24	1.15	1.10	1.05	0.00	-	0.00	-	0.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

En suma, el fuerte dinamismo de la industria con escasa repercusión en el crecimiento del conjunto de la economía, aunado al enorme rezago en los niveles de penetración de los servicios y el reducido coeficiente de inversión a ingresos, además del sobreprecio de las tarifas de telefonía fija y celular, y de las de acceso a internet de banda ancha, así como la reducida capacidad de integración al mercado mundial mediante la exportación de servicios intensivos en conocimiento; no son más que las características más visibles de la ISTC, que expresan su modalidad de desarrollo rentista-monopólica con concentración espacial de la producción y diferenciación regional (no acorde a las especificidades regionales) de los servicios, en el marco de la vía de desarrollo neoliberal seguida por el país.

Es bajo esa amplia óptica y de largo alcance que tanto el diagnóstico sobre la necesidad de cambios en el marco regulatorio y las recomendaciones de la OCDE, como la propia reforma regulatoria de la ISTC, deberían ser planteadas, en tanto que la modalidad de desarrollo de la industria implica que su dinámica sea contraria al desarrollo del capitalismo del conocimiento en el país, en la medida en que obstaculiza la formación de una infraestructura para la conformación de un ciclo interno de conocimiento y para la integración internacional en los procesos globales de conocimiento.

2. De las recomendaciones de la OCDE a la reforma regulatoria: hacia delante y hacia atrás

En su diagnóstico sobre la situación del ISTC, la OCDE concluía que “...la falta de una clara división entre la formulación de políticas y las funciones de regulación, en conjunción con complicados procedimientos interinstitucionales, ha multiplicado la interposición de recursos e impugnaciones legales y ha creado confusión en el sector, lo que opone barreras a la entrada en el mercado y obstaculiza la competencia efectiva”³. A partir de ello sugería las siguientes medidas regulatorias principales:

- 1) Garantizar bajas barreras de entrada en las telecomunicaciones, y exigir mercados impugnables donde se garanticen costos de entrada y salida bajos, que los entrantes potenciales tengan acceso a una tecnología similar, y que no existan costos hundidos⁴; por lo que se deben eliminar las barreras a la IED en telefonía fija y facilitarse la entrada a operadores en redes

³ El desempeño insatisfactorio del mercado de telecomunicaciones en México se debe en parte al uso incesante de amparos, sobre todo por parte del *incumbente* de telefonía fija y móvil, al cual no puede hacer frente un sistema legal disfuncional, y que ha remplazado en gran medida el derecho y la responsabilidad del gobierno de implementar las políticas y la regulación económicas. Aunque se han hecho encomiables esfuerzos tendentes a reformar los marcos de políticas y regulación, la capacidad de aplicación efectiva de las recomendaciones ha sido frustrada por los procedimientos judiciales [OCDE: 2012].

⁴ Un costo hundido es en el que se ha incurrido independientemente de la realización del proyecto, no es relevante para la toma de decisiones, y se deben suprimir en el análisis y la evaluación de un proyecto.

móviles.

- 2) La simplificación del sistema hacia la implementación de un título de concesión único (salvo en casos de recursos escasos), además de que las obligaciones deben cumplirse por parte de los operadores, garantizar la transparencia, no discriminación y la aplicación efectiva de la regulación.
- 3) El sistema jurídico permite suspender y en ocasiones anular las decisiones de política y regulación (como el caso del juicio de amparo), ante lo cual se pueden establecer tribunales especializados o una Corte Federal Especializada, bajo la idea es que las decisiones de la autoridad reguladora surtan efectos.
- 4) Eliminar la *doble ventanilla* que separe las funciones acerca de la formulación de políticas (ejecutivo federal), de las de regulación y supervisión (organismo regulador), éste debe de tener mayor dependencia y autonomía.
- 5) La autoridad reguladora debe tener la facultad de imposición de multas así como de requerir información de los agentes, la necesidad de publicar indicadores sobre la calidad de servicio y capacidad de obligar a empresas con poder de mercado, así como la necesidad de mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones y de realizar consultas entre los operadores.
- 6) La COFETEL debe ser competente para identificar los cuellos de botella y necesidades de infraestructura, asimismo, debe regular las tarifas ex-ante para fomentar la competencia garantizando certeza reguladora e igualdad de condiciones de los operadores (fijar y administrar los precios tope); debe exigir al *incumbente* de red fija (*Telmex*) la consolidación de áreas de marcación local, la desagregación del *bucle local* en condiciones no discriminatorias y la alineación de los precios orientados a los costos, además de promover que se comparta eficientemente la infraestructura y eliminar las barreras para la obtención de *derechos de paso o de vía*.
- 7) *Telmex* no debería tener autorización para prestar servicios de televisión a menos de que se le aplique una fuerte regulación asimétrica, además de que la COFETEL debería estar facultada para imponer la separación funcional y estructural de cualquier operador que abuse de su poder de mercado.
- 8) Se debe avanzar en la transición de la televisión digital terrestre para que se complete en 2016 y crear las condiciones para la convergencia de las telecomunicaciones y los servicios

audiovisuales.

- 9) Se debe de licitar la *fibra oscura* de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el marco de un Plan Nacional de Banda Ancha con visión prospectiva.

En línea con las recomendaciones de la OCDE la reciente iniciativa de *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones* avanza en los aspectos que a continuación se enumeran, no obstante que la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (reglamentaria a la primera) da marcha atrás en los aspectos socialmente más avanzados, como se verá:

- 1) Le da autonomía y elimina la práctica de la “doble ventanilla” de la instancia reguladora, al elevar a los nuevos Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) e Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) al rango de órganos constitucionales autónomos (dejan de estar jerárquicamente subordinados a cualquier secretaría de Estado) y asignar al segundo todas las funciones regulatorias relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión (antes atribuciones separadas de la COFETEL y la SCT, respectivamente). El IFT está facultado para emitir regulación asimétrica correspondiente a la calificación de predominancia en el mercado de algún operador (con participación directa o indirecta mayor a 50% ya sea en número de usuarios, tráfico en sus redes o la capacidad utilizada de éstas); imponer límites a la concentración económica en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica; y ordenar la división de activos y derechos.
- 2) Las resoluciones de la instancia regulatoria sólo pueden ser impugnadas indirectamente y no son objeto de suspensión, con lo que se elimina el recurso de amparo con el que los operadores, particularmente los monopólicos, han logrado la suspensión de hecho de resoluciones hasta por más de quince años.
- 3) Se establece la obligatoriedad de la apertura del bucle local (última milla) del operador predominante de las redes telefónicas, de cable o internet fijo, de manera que cualquier operador pueda acceder los medios físicos, técnicos y lógicos entre cualquier punto terminal de las redes públicas y el punto de acceso a la red o bucle local; acceso restringido de los operadores predominantes que asegura el control monopólico de las redes en la actualidad.
- 4) Se abren a la inversión extranjera directa las telecomunicaciones (incluidas las redes satelitales) hasta en un 100% y la radiodifusión hasta un 49%.

- 5) Se establece como obligatorio el *must carry-must offer*, que obliga a los operadores de redes de cable a incorporar indiscriminadamente en su programación los canales de TV abierta (*must carry*) y a los operadores de TV abierta a proveer gratuitamente sus señales a los operadores de cable (*must offer*), con la excepción de los operadores de redes de telecomunicaciones o radiodifusión declarados predominantes, los cuales no podrán beneficiarse de la gratuidad de las señales.
- 6) Se licitarán dos canales de TV abierta.

La iniciativa va incluso más allá al establecer la necesidad de una red troncal nacional en manos del Estado constituida por la red de fibra oscura de la CFE y 90Mhz de espectro liberado por la transición a la TV digital terrestre, la cual será concesionada bajo un modelo de red compartida que obliga a los operadores a compartir el conjunto de la infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, lo que implica la obligación de los operadores concesionados a ofrecer servicios y capacidades a otros operadores bajo las mismas condiciones que los primeros reciban de la red compartida; es decir, la red troncal nacional se concesiona bajo el mismo esquema en que fue concesionado el primer tramo de red de fibra oscura al consorcio formado por Telefónica, Televisa y Megacable⁵.

Pero el aspecto más novedoso de la iniciativa de reforma no estaba tanto en los lineamientos regulatorios que trazaba -en tanto que dejaba fuera de su alcance una actividad convergente fundamental como lo es la producción de contenido y el peligro de cartelización de los grandes monopolios presentes en las industrias convergentes, como se verá-, sino en los lineamientos estratégicos que subyacían para ponerlos en práctica, y, fundamentalmente, hacer frente a los monopolios, esto es, mediante una (nueva) alianza implícita entre el Estado y la sociedad civil en una relación de tipo horizontal incorporada en la nueva institucionalidad del IFT, y la importancia que adquirirían las concesiones de espectro con fines públicos y sociales.

Fue este el aspecto de la reforma que despertó mayor polémica al propagarse la imagen del IFT como un nuevo “Leviathan regulador”, en lo que coincidieron los grandes monopolios más visibles sujetos a ser declarados agentes preponderantes como resultado de la puesta en práctica de la reforma: *Telmex-Telcel* y *Televisa*. Y fue este también el aspecto principal de la reforma en el que la reglamentación

⁵ Sin embargo, llama la atención que la iniciativa no confiera a la instancia reguladora capacidad para el establecimiento de los precios de interconexión (los cuales se seguirán estableciendo de común acuerdo entre los operadores y sólo intervendrá la instancia reguladora en caso de diferendo), ya que ello constituye un poderoso instrumento para incidir sobre los precios finales de los servicios y para reorientar la competencia hacia la innovación de los servicios.

secundaria da marcha atrás, retrocediendo con ello en el intento de hacer frente por igual a los monopolios y aliándose en los hechos con uno de ellos, *Televisa*, al limitar considerablemente las atribuciones del IFT en los términos que a continuación se especifican:

- 1) En favor de la SEGOB, en lo referente a la regulación de las condiciones y formas de la distribución del contenido, en tanto que el párrafo décimo cuarto del artículo 28 Constitucional establece que el IFT tiene por objeto el “desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones y tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.” También indica que el IFT tiene facultades para regular, promover y supervisar “el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales”. En cambio, la ley reglamentaria en su artículo 218 fracción VII señala que corresponde a la SEGOB “vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites señalados en esta Ley, de respeto a la vida privada, a la dignidad personal, la moral y no ataquen los derechos de terceros, ni provoque la comisión de algún delito o perturben el orden público”; y, complementariamente, el artículo 29 establece que “la SEGOB vigilará y supervisará el cumplimiento de lo establecido en esta Ley en materia de contenidos y sancionará su incumplimiento”. Por consiguiente, indiscutiblemente se quita autonomía al IFT, lo que representa una regresión enorme, ya es ahora la SEGOB la encargada de administrar y monitorear los tiempos del Estado y monitorear la transmisión de publicidad así como vigilar que las transmisiones cumplan con lo establecido en la ley, no obstante que los contenidos son la materia sustantiva de los servicios de radiodifusión, quedando ahora vinculados a la política interna y la seguridad pública, en tanto que atribuciones de la SEGOB.
- 2) En favor de la SCT, en lo referente a la calificación misma del desempeño del instituto, sus prioridades de acción y las atribuciones en la asignación de espectro radioeléctrico y recursos orbitales, puesto que la ley reglamentaria establece que son atribuciones de la SCT “formular las recomendaciones que considere pertinentes, no vinculantes, al programa anual de trabajo del IFT y al informe trimestral previstos en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución”; así como “establecer en colaboración con el Instituto un comité para promover el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en condiciones de competencia efectiva [...], y, asimismo, “elaborar y publicar en el marco del Sistema Nacional de Planeación

Democrática, el programa nacional de espectro radioeléctrico [...], así como las actualizaciones al mismo que sean necesarias, tomando en cuenta la propuesta enviada por el Instituto”. Todo lo anterior contraviene lo establecido en el artículo 28 constitucional, en términos de que “el IFT tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico”.

- 3) La orientación hacia favorecer los requisitos y tiempos de las concesiones de espectro y recursos orbitales con fines privados (que generan ganancias), en detrimento de los requisitos y tiempos de las concesiones públicas y sociales, y la equiparación de éstas con aquéllas⁶, puesto que si bien las leyes secundarias incluyen la formación de un mercado secundario del espectro radioeléctrico que otorga mayor flexibilidad para que los interesados determinen la cantidad o modalidad de espectro radioeléctrico que requieren, ya sea para que un nuevo concesionario incurra en el mercado o para que los existentes satisfagan sus necesidades de espectro y fortalezcan sus servicios (en la figura del arrendamiento de espectro radioeléctrico, de manera total o parcial, ya sea de canales, frecuencias o bandas de frecuencias), al mismo tiempo establece una cantidad de requisitos que difícilmente pueden cumplir los interesados en una concesión de uso social⁷, con lo que claramente se favorece la proliferación de concesionarios privados bajo diversas formas y se desfavorece la concesión de uso social. En cuanto a los tiempos, existe una ambigüedad que favorece nuevamente a las concesiones privadas, ya que

⁶ Artículo 86: “Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta Ley”. Artículo 87: “Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso social para prestar el servicio de radiodifusión, deberán presentar los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias!”.

⁷ De las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso comercial o privado: “1) se otorgarán únicamente a través de un procedimiento de licitación pública previo pago de una contraprestación [...]; 2) para el otorgamiento de concesiones en materia de telecomunicaciones el Instituto podrá tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores: a) la propuesta económica; b) la cobertura, calidad e innovación; c) el favorecimiento de menores precios en los servicios al usuario final; d) la prevención de fenómenos de concentración que contraríen el interés público; e) la posible entrada de nuevos competidores al mercado y f) La consistencia con el programa de concesionamiento; 3) para el otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión, el Instituto tomará en cuenta los incisos a). b). d), e) y f). Adicionalmente se deberá considerar que el proyecto de programación sea consistente con los fines para los que se solicita la concesión que promueva e incluya la difusión de contenidos nacionales, regionales y locales y cumpla con las disposiciones aplicables”.

De las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso público o social: “el interesado deberá presentar ante el Instituto solicitud que contenga al menos la siguiente información: I. Nombre y domicilio del solicitante; II. Los servicios que desea prestar; III. Justificación del uso público o social de la concesión, de acuerdo a las reglas de carácter general que emita el Instituto; IV. Las especificaciones técnicas del proyecto; V. Los programas y compromisos de cobertura y calidad; VI. El proyecto a desarrollar, acorde a las características de la concesión que se pretende obtener, y VII. La documentación que acredite su capacidad técnica, económica, jurídica y administrativa, atendiendo la naturaleza del solicitante así como la fuente de sus recursos financieros para el desarrollo y operación del proyecto. Una vez cumplidos los requisitos señalados el Instituto resolverá lo conducente dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud”.

en concordancia con lo establecido en el artículo 28 de la Carta Magna, el artículo 75 de la ley secundaria señala que “las concesiones para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales, se otorgarán por el Instituto por un plazo de hasta veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales [...]”, mientras que el artículo 83 de la iniciativa menciona que “las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso público o social se otorgarán mediante asignación directa hasta por quince años, y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales [...]”⁸.

- 4) El que finalmente la *Ley Reglamentaria* haya establecido que el criterio que usará el IFT para declarar “preponderante” a un determinado operador sea por “sector” (telecomunicaciones o radiodifusión) y no por “servicio” (radio, TV abierta, telefonía fija, telefonía móvil, internet, TV de paga), como refería la *Reforma Constitucional*, conduce a que al final sólo se declare un gran operador “preponderante” por sector, esto es, *Telmex-Telcel* y *Televisa*, con lo cual se evita que *Televisa* sea declarada “preponderante” también en el servicio de TV de paga (TV satelital y por cable), en donde cuenta con más del 56% de los suscriptores (IFT, 2014)⁹.

Por consiguiente, en la acción dirigida a restablecer una capacidad regulatoria del Estado sobre la industria enfrentando a los monopolios, se tiende a debilitar la alianza entre el Estado y la sociedad civil y su horizontalidad, en favor de la redistribución y concentración de esa capacidad en el Estado, con el consiguiente debilitamiento de su poder de enfrentamiento de los monopolios, en una (vieja) relación vertical con la sociedad civil.

En ese marco y en línea con la trayectoria regulatoria abierta por las recomendaciones de la OCDE, la *Reforma Regulatoria* en su conjunto (*Reforma Constitucional* y *Leyes Reglamentarias*), no resuelve del todo los siguientes problemas:

- 1) La regulación de las tarifas de interconexión. Si bien se establece que los “agentes preponderantes” (léase monopólicos), esto es, *Telmex-Telcel*, no podrán cobrar tarifas de interconexión debido al control que ejercen sobre el 90% y 80% aproximadamente de la

⁸ En ningún caso existe explicación que sustente la diferenciación en los plazos para la duración de las concesiones. El artículo 76 de la iniciativa enlista los diversos usos, sin embargo, al igual que como se plantea con la figura de la “concesión única”, en el uso público no se encuentran incorporadas las instituciones públicas de educación superior, contradiciendo los lineamientos emitidos por el IFT en materia de retransmisión de señales radiodifundidas que si las incorporan, denominándolas como “instituciones públicas federales”.

⁹ Participación dividida en dos grandes tecnologías: por cable *Televisa* posee 34.1% a través de sus filiales *Cablevisión*, *TVI*, *Cablemás* y *Bestel*, además vía satelital *Sky* (también de grupo *Televisa*) tiene el 71. 8% del mercado. Después de promulgadas las Leyes Reglamentarias, en agosto de 2014 *Televisa* anuncia la adquisición de *Cablecom*, con lo que aumenta su cuota de mercado haciendo efectivo que la “preponderancia” no es por servicio.

terminación de llamadas de telefonía fija y móvil, respectivamente -lo que en caso del pago de tarifas de interconexión y un poder asimétrico para negociarlas directamente deja prácticamente fuera de la competencia a los otros operadores-; el IFT carece de capacidad regulatoria sobre las tarifas de interconexión que rigen entre los operadores que no son preponderantes, lo que contraviene la recomendación de la OCDE y limita la capacidad regulatoria del IFT, en términos de asegurar que tales tarifas se adecuen y evolucionen de acuerdo con los costos efectivos de interconexión entre operadores.

- 2) El ya indicado criterio “técnico” para declarar la “preponderancia” de un operador, basado en la división de la industria por “sector” y no por “servicio”, que va en contra de la tendencia de la convergencia económica y digital, ya que ésta posibilita proveer conjuntamente diversos servicios -antes proporcionados separadamente- por medio de una misma red de distribución, lo que no sólo implica la posibilidad de proporcionar conjuntamente los servicios propios de cada “sector”, sino los servicios antes separados en los “sectores” de telecomunicaciones y radiodifusión también¹⁰. Por ello todo el debate que se generó en torno a si la declaración de “preponderancia” debía ser por “sector” o por “servicio”, en realidad fue un falso debate considerando el proceso de convergencia económica y digital en el que se encuentra inmersa la industria, puesto que en esa perspectiva lo que propiamente define el poder de mercado deja de ser la presencia de una empresa en un determinado “sector” o “servicio”, en favor de su presencia en la provisión de un servicio o un conjunto de ellos por medio de una *determinada red de distribución*.

Por lo anterior, es necesario ir más allá de la trayectoria regulatoria abierta por la polémica Slim-OCDE y la reforma regulatoria actual.

3. Más allá de Slim, la OCDE y la reforma regulatoria

Para que la ISTC se convierta en una infraestructura que contribuya verdaderamente al desarrollo del

¹⁰ La empresa neoyorquina *Aereo* diseñó una nueva área de negocios, que prometía una nueva era de la convergencia digital, al captar señales digitales de TV abierta mediante una pequeña antena y después distribuirla vía internet, la cual quedaba disponible mediante el formato “streaming” a sus suscriptores que la recibían en un smartphone o una tableta. Así extendieron el servicio a 12 ciudades de EEUU, hasta que recientemente una corte de distrito de Nueva York ordenó el cese de operaciones, ante la demanda de las empresas TV abierta por violación de derechos de autor, después de que otra corte había fallado 2 años la “autenticidad” del negocio. El caso de *Aereo* muestra las nuevas oportunidades de servicios abiertas por la convergencia digital, que no son siempre compatibles con la valorización del conocimiento.

país, se requiere trascender la trayectoria regulatoria analizada hasta aquí, y ubicarse en la perspectiva del desarrollo del capitalismo del conocimiento y el papel estratégico que la ISTC desempeña en ese proceso, en tanto que infraestructura para la formación de un ciclo interno de conocimiento y para la inserción internacional en los procesos globales de conocimiento, y, específicamente, la exportación de los servicios intensivos en conocimiento.

En esa perspectiva es necesario considerar las tendencias recientes de desarrollo de la ISTC mundial -estudiadas en el capítulo 1- y cómo la reforma regulatoria en el país contribuye a posicionarlo en esa dirección. Si bien la reforma regulatoria contribuye a avanzar en la repartición de los costos de inversión en infraestructura activa y pasiva entre los operadores, carece de una estrategia de involucramiento del Estado como agente activo en el financiamiento y despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones, salvo en lo que se refiere a la concesión de fibra oscura de la CFE, que constituye en realidad una inversión preexistente que simplemente será puesta en operación, bajo un esquema que, además, no contribuye a romper con la modalidad de desarrollo de la industria, como se verá más adelante.

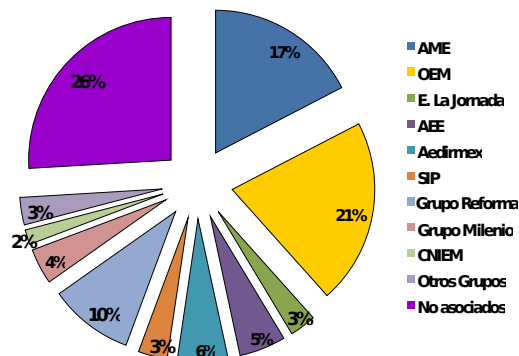
Pero es en la tendencia de desarrollo más importante de la industria en donde la reforma se queda rezagada, puesto que no obstante su carácter pretendidamente convergente sólo trata de regular el proceso de convergencia entre los “sectores” de radiodifusión y telecomunicaciones, pero deja fuera, en lo fundamental -si no es para reafirmar la autoridad del Estado-, el proceso de tránsito hacia redes basadas en protocolo de internet y el fundamento creciente de la industria en la transmisión del contenido, lo cual pone a la ISTC en una inédita relación con la producción de contenido, y, por tanto, con la creación de ideología y cultura, aspectos sobre los que la reforma no interviene.

En el proceso económico convergente que incluye de manera cada vez más importante y creciente a la producción de contenido -no a su distribución sobre el que la reforma sí incide, como ya se vio- el Estado enfrentará no sólo el gran monopolio de las telecomunicaciones, sino los de las industrias de radiodifusión y de producción de contenido, conformados de la siguiente manera: 1) el monopolio *Telmex-Telcel* con 90% de los suscriptores de telefonía fija y 80% de los suscriptores de telefonía móvil, y más del 60% del acceso a internet vía redes fijas; 2) el duopolio *Televisa-TV Azteca* con 60% y 27% de cuota de mercado, respectivamente (CNN-Expansión, 24/06/2013) en radiodifusión y producción de video, quienes se han aliado para ingresar a la telefonía móvil desde la distribución y producción de video (radiodifusión); 3) el duopolio *Sky (Televisa)-Dish* (asociada con *Telmex*) en las redes satelitales de transmisión y distribución de video; y 4) las redes de cable en donde *Televisa* tiene

una cuota de mercado de 39%, *Megacable* 27%, *Cablecom* 12% y *Telecable* 7%, por lo que se refiere al contenido en video.

Una realidad menos conocida es la de los monopolios de la industria de contenido en medios impresos en diarios y revistas, que cada vez más adquiere una forma digital que posibilita su distribución vía

Gráfica 4: Distribución del tiraje nacional de diarios



Fuente: Elaboración Propia con datos del PNMI

internet, en donde la Organización Editorial Mexicana (OEM)¹¹ cuenta con el 21% del tiraje nacional, seguida del 17% de la Asociación Mexicana de Editores (AME)¹² (entre ambos 38%) y 26% de los diarios no asociados a ninguna agrupación, como lo muestra la Gráfica 4. Por debajo de ellos se distinguen tres grupos con participación de 5% a 10%: Grupo Reforma (10%), Asociación de Editores de Periódicos Diarios y Revistas de la República Mexicana (AEDIRMEX) (6%) y Asociación Editorial de los Estados AEE (5%) (PNMI, 2013).

Otro tanto sucede en el contenido impreso en revistas, en donde tres casas editoriales proporcionan el 39% del contenido, a saber: Nueva Impresora 14%¹³; Notmusa 13%¹⁴ y Grupo Editorial Televisa 12%¹⁵, como lo muestra la Gráfica 5¹⁶.

¹¹ Consta con más de 70 diarios a nivel nacional, propietaria de los periódicos del Sol, Esto, La Prensa, Ovaciones. Director Mario Vásquez Raña, quien es ex presidente del Comité Olímpico Mexicano(1974-2001), Internacional (2000-2012), Association of National Olympic Committees (1979-2012) y presidente reelecto de la Organización Deportiva Panamericana desde 1975 -2016, adquiere la OEM en 1976. En 2012 se ve envuelto en la polémica de favorecer al candidato EPN, a partir de la aparición de una fotografía donde aparece él y Carlos Salinas abrazando al candidato. La OEM parece dirigir información de carácter político, económico en los soles de una forma superficial, en función de que sus lectores pertenecen al estrato de ingresos CA, pero en sus periódicos como Ovaciones y la Prensa (existente en Chiapas y otros estados), casi siempre dirige una nota roja, pero cuando hay un curso político importante como fue la presentación de EPN en la IBERO, la Prensa da la nota política en forma de nota roja (también en el caso de la firma del Pacto).

¹² AME con 82 periódicos algunos: La unión de Morelos, El Herald de León, La Voz de Michoacán, El Debate de los Mochis, El Orbe, Segunda Edición. Director: Gonzalo Nicolás Leañó Reyes.

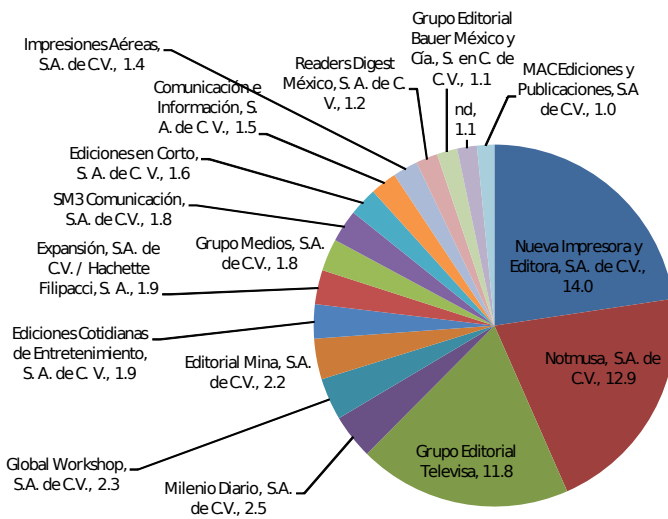
¹³ Nueva Impresora y Editora: empresa mexicana con más de 49 años de experiencia en la industria de artes gráficas. Sus historietas se exportan a Uruguay, Argentina, Perú, Chile, Bolivia y Guatemala. Es considerada una de las editoriales más grandes de Latinoamérica. Además de editora también es maquiladora de publicaciones externas. Sus principales historietas son: El Libro Semanal, El libro Policiaco de Color, Frontera Violenta, (El Libro Vaquero lo fue pero actualmente es editado por Hevi Editores). En 2004 la SRE distribuyó entre sus historietas ejemplares de la Guía del migrante mexicano, donde se mencionan los peligros de cruzar la frontera, tips para afrontar un arresto y qué ropa usar para cruzar el río. Luego en 2006-2007 otras 15 dependencias colocaron inserciones pagadas con fondos públicos para promover campañas gubernamentales.

¹⁴ Grupo Editorial Notmusa: subsidiaria de Maya Publishing Group con sede en México es una de las más grandes editoriales en América Latina, consta con 19 títulos de revistas centradas al mundo del espectáculo y el entretenimiento (INFOENTRETENIMIENTO). Creada en 1960, algunas de sus revistas son: TV notas, H para hombres, 15 a 20, veintitantos, Nueva ¡de boca en boca!, Notas para ti, TV Notas USA. En 2007 se encontró con un caso de "censura" al despedir al director editorial del descontinuado diario El Centro, por publicar artículos que "vulneraban la viabilidad de la empresa" pues mostraban el "flanco débil" de políticos y empresarios poderosos.

¹⁵ Editorial Televisa: parte del Grupo Televisa. Actualmente publica 82 títulos (14 regionales, 10 para el mercado hispano de EEUU y 58 títulos locales en México) los cuales se distribuyen en 20 países latinoamericanos. Es el grupo editorial en español más grande a nivel mundial. Creada en 1922. Tiene convenios de licencia o sociedad con algunas de las más prestigiosas empresas editoriales del mundo, incluyendo National Geographic, Hearst, Marie Claire, Disney, Rodale, Motorpress, Marvel, entre otras. Las marcas propias de Televisa incluyen Vanidades, TV y Novelas, Caras, Tú, Conozca Más, In Fashion, Furia Musical, Cocina Fácil, Eres, Poder y Negocios, entre muchas otras.

¹⁶ La Gráfica 5 considera el 100% del tiraje nacional anual de revistas, aun cuando sólo representa 61.9% de ese total con fines gráficos de una mejor ilustración de la concentración del mercado. No se muestran 381 casas editoriales con participación menor o igual a 1% (PNMI, consultado en agosto de 2013).

Gráfica 5: Participación de las casas editoriales en el tiraje nacional anual de revistas.



Fuente: Elaboración propia con datos del PNMI

Lo anterior implica que la promoción de la competencia en una regulación convergente que no incluye a la industria que más recientemente tiende a incorporarse en el proceso de convergencia económica se traducirá, esencialmente, en una mayor competencia entre monopolios que podría tornarse en su contrario: un proceso de cartelización (no estatal, como la sugería Slim en su contra-argumentación al reporte de la OCDE, sino privada) entre los

monopolios, que subyacerá como un riesgo enorme y latente.

Pero el no considerar a la industria de contenido en el nuevo marco regulatorio convergente tiene implicaciones mucho más profundas, derivadas del carácter de la industria en la formación de ideología y cultura en un sentido hegemónico en el conjunto de la sociedad, proceso en el que el corporativismo ideológico-cultural prevaleciente, y que consiste en una ideología y cultura conformista, clientelar-patrimonialista, rentista y consumista universal (social), es contraria al desarrollo de la iniciativa, la creatividad, el aprendizaje y la innovación social, necesarios para el desarrollo de los procesos de conocimiento en el país.

En ese horizonte convergente que incluye a la industria de contenido como creadora de ideología y cultura en un sentido hegemónico, el problema no es, por tanto, sólo de regulación y promoción de la competencia, sino, en una perspectiva mucho más amplia, de la necesidad de construir una vía de desarrollo alternativa a la vía neoliberal hasta ahora seguida por el país, traducida en modalidad de desarrollo de la industrias convergentes con un grado extremo de monopolización ante el retiro del Estado.

Por lo anterior, el Estado no sólo necesita dotarse de una fuerte capacidad regulatoria, sino de una capacidad estratégica de conducción y gestión del desarrollo en torno a un nuevo proyecto nacional fundamentado en el aprendizaje, la innovación y la inclusión sociales, que en el caso de la ISTC, en su proceso de convergencia con las industrias de radiodifusión y contenido, implican no sólo plantearse la necesidad de una red troncal nacional, sino de que ésta sirva como fuerza material en manos del

Estado para reorientar la modalidad de desarrollo rentista-monopólica con concentración espacial de la producción y diferenciación regional “de arriba abajo” de los servicios proporcionados de la ISTC, a favor de una nueva modalidad basada en la innovación y la diferenciación de los servicios, la diversificación espacial de la producción y de los servicios proporcionados en función de necesidades específicas de las escalas geográficas de cobertura (nacional, regional y local).

En esa perspectiva, las atribuciones que tendrá el IFT para calificar la preponderancia y regulación asimétrica de los operadores es un paso muy importante en relación con la situación previa, pero no está orientada al cambio en el *carácter* o modalidad de la competencia, en tanto que no sólo no considera al servicio o conjunto de servicios que se distribuyen por una misma red como criterio de calificación propio de la convergencia económica y digital, sino que retrocede del servicio al sector, como ya se indicó.

Para un cambio en la modalidad de desarrollo de la industria en el sentido indicado sería necesario que la red estatal nacional de banda ancha, compuesta por la red de fibra oscura de la CFE y parte del espectro liberado por la transición a la TV digital terrestre, pero a lo cual puede agregarse la propia red de distribución eléctrica (que posibilitará acceso de banda ancha a internet en forma masiva en un futuro cercano) para conformar una amplia red nacional de banda ancha, tendría que ser gestionada bajo un esquema totalmente diferente al planteado por la iniciativa, consistente en la concesión de la red a empresas que se dediquen exclusivamente a su gestión y mantenimiento, y éstas, a su vez, la renten a empresas únicamente proveedoras de servicios intermedios a empresas o finales a consumidores, lo que rompería el conflicto de intereses, en la base de la modalidad actual de desarrollo de la industria, consistente en que las empresas que son dueñas de las redes proporcionan al mismo tiempo servicios, y, adicionalmente, tienen que abrir sus redes a otras empresas que son sólo proveedoras de servicios y competidoras, lo que determina que la competencia se centre en las condiciones de acceso a la red y no en la innovación y diferenciación de los servicios que se proporcionan.

Bajo la presión competitiva de esa nueva modalidad de desarrollo del segmento de la industria basada en sus redes y con un nuevo y sólido entramado institucional que incorpore a la sociedad civil como agente activo en la producción y regulación del contenido, el Estado podría promover el tránsito del segmento de la industria que tiene como infraestructura a las redes privadas a una modalidad de desarrollo con esas características, y así promover el tránsito del conjunto de la industria a la nueva modalidad de desarrollo.

Lo anterior tendría que complementarse con una estrategia (ausente en la reforma regulatoria) para emprender el gran esfuerzo necesario de inversión en infraestructura (dado el fuerte rezago internacional del país) de redes de fibra óptica y redes inalámbricas de 3º y 4º generación, lo cual implica costos de inversión considerables y crecientes que sólo pueden ser afrontados a partir de la convocatoria estatal a la participación y contribución de los grandes usuarios potencialmente beneficiarios, como el sistema de salud, el sector científico-educativo y la banca, en conjunto con los operadores de la industria, sobre la base de un modelo de acceso abierto, lo que constituye una estrategia que acelera el despliegue de una infraestructura nacional de banda ancha, en relación con simplemente dejarlo al libre juego de las fuerzas del mercado, especialmente en el caso de los países en desarrollo.

El Estado debería actuar, entonces, abriendo completamente el conjunto de la infraestructura básica al acceso de los competidores que proporcionan servicios hacia abajo en la cadena de valor y para los cuales la infraestructura es un insumo crucial, proceso en el cual debe mantenerse el equilibrio entre dos objetivos a menudo difíciles de compatibilizar: la preservación de un clima propicio para la inversión en infraestructura y el incremento de la competencia.

La estrategia de inversión en redes de fibra óptica y redes inalámbricas tendría que complementarse con acciones para promover el tránsito de la industria desde su articulación actual en torno a la telefonía a una nueva articulación en torno a internet y el contenido, lo que se traduciría en una potenciación de la capacidad arrastre de la industria sobre el conjunto de la economía y particularmente sobre los servicios ligados a la generación de conocimiento, con lo que la ISTC pasaría a jugar un papel activo en la creación de un ciclo interno de conocimiento.

La potenciación de la capacidad de arrastre de la industria tendría que acompañarse de acciones encaminadas a la formación de encadenamientos productivos con el conjunto del SE-IT y particularmente la IE, que logran “interiorizar” los eslabonamientos que actualmente tiene la industria con las importaciones de esas actividades y su alto grado de recursividad, contribuyendo así a que el SE-IT nacional desarrolle efectivamente su capacidad de articulación y dinamización del crecimiento del conjunto de la economía.

Se requiere, en suma, un Estado con capacidad de gestión del desarrollo de la industria, que la ubique en el tránsito hacia una nueva modalidad de desarrollo basada en la innovación y diferenciación de los servicios, a partir de una nueva alianza con la sociedad civil y particularmente con las clases y grupos subalternos, en la cual éstos desempeñen un papel activo en la producción de contenido y

conocimiento, orientados a la ruptura del atraso y la cultura conformista, clientelar-patrimonialista y rentista que prevalece en el país, en pos de una cultura de desarrollo de la iniciativa, la creatividad, el aprendizaje y la innovación social, para desarraigar desde la médula al corporativismo y el neoliberalismo.