

Temas para la telefonía mexicana

Víctor Cuchí Espada

A principios del siglo xx el sistema telefónico capitalino y el mercado que prohió estaban muy centralizados y una empresa explotaba como medio para su lucro; una mercancía bien peculiar. El mercado resultante semejaba a una vorágine que confluía hacia su centro.

Así pues, el negocio de una compañía telefónica era convertirse en un centro. Esto ocurrió dondequiera. En 1913 en un hotel de Chicago se reunieron los directores de la American Telephone and Telegraph con los fiscales del Departamento de Justicia de Estados Unidos a fin de arreglar un problema. La empresa deseaba continuar su camino hacia el monopolio; las autoridades anhelaban detener al gigante. Ya lo habían logrado con Standard Oil poco tiempo antes; el otrora monstruo del querosén, único cliente de pequeños productores y único proveedor de servicios de refinación, hubo de dividirse. Era un imperativo político en la América de Teddy Roosevelt; más que un problema de justicia era uno de poder; el Estado no iba a consentir a pocos actores de envergadura nacional que retaran su dominio.

El resultado de esta reunión fue anticlimático. El acuerdo subsiguiente fue: att renunciaría a ciertas empresas de comunicaciones que había adquirido, como Western Union, a cambio, el Departamento de Justicia desistiría de perseguirla. El argumento que convenció al gobierno fue que, dada su lógica, los sistemas telefónicos sólo podían operar eficientemente si eran gobernados desde un solo núcleo. att sólo consintió a brindar servicio a quien pudiera pagarlo, además de apoyar al Estado norteamericano. Por consiguiente, logró que el Congreso aprobara esta decisión y att se convirtió en un monopolio "natural" tolerado durante muchas décadas.

Éste fue el modelo a seguir en el mundo. Al cabo de aceptar la existencia de dos compañías compitiendo por los mismos, pocos clientes, el gobierno mexicano consideró necesario promover la unificación de los sistemas para que el servicio fuese uniforme al mercado y adecuado a las necesidades sistémicas del Estado. Si hubo esfuerzos antes de los años treinta, éstos no están bien documentados. Desde 1915, cuando se consintió a la expropiación de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana por una de las facciones revolucionarias, la Casa del Obrero Mundial, el alto mando político había sido reacio a intervenir en el mercado telefónico. Éstos eran a la sazón ámbitos de redes locales, y dominados por compañías privadas que operaban con arreglo a permisos municipales, estatales y, en algunos casos, federales, conforme a medios ideados durante el porfiriato para la elevación de las redes telegráficas. La reprivatización de la red capitalina de Mexicana en 1925, su venta a la International Telephone & Telegraph, alteró poco el sistema telefónico en su conjunto. Sí se propició su lenta expansión nacional y el ligamen de las redes locales. Pero el mercado continuaría organizado cual un cártel, cuyos integrantes, itt y Ericsson, se enfrascarían en una extraña competencia entre iguales. La adquisición de Ericsson por itt a raíz del escándalo Kreuger, en 1929, nada cambió el esquema. Ambas compañías no vieron la ventaja de unirse en México.

La racionalidad del mercado los mantendría separados; el interés regulatorio los unió. En 1947 el gobierno mexicano avaló a un grupo de empresarios para recapitalizar a Ericsson y fundar la compañía Teléfonos de México. De buenas a primeras, el cártel se mantuvo intacto; habría aún dos empresas compartiendo el espacio. Sin embargo, ya se imponía la tendencia a la conformación de un monopolio natural privado que centralizara e imbuyera al sistema de una racionalidad, deseada según los cánones de entonces, que veía un modelo en el Bell System. En 1948 el presidente Alemán encabezó la ceremonia de interconexión de las redes de Telmex e itt. La pregunta en los pocos años siguientes radicó en quién sería el propietario del sistema. En 1950 se impuso un proyecto mexicano: Telmex adquirió a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana. O a itt le faltó agresividad, o el mercado telefónico mexicano resultaba poco atractivo para la transnacional, o ya ésta empezaba a aplicar su política de

retiro del mercado mundial del servicio telefónico. El hecho fue que el gobierno y el capital nacional tendrían el mercado telefónico para sí desde entonces, en tiempos en que los mercados eran considerados espacios de exclusividad nacional.

Telmex lo explotó poco en más de dos décadas. Tal vez la población no pudo sostener lucrativamente la expansión de las inversiones y el crecimiento de la cobertura. El Estado, por su parte, hubo de equilibrar el interés del sindicato de telefonistas con el de telegrafistas, así como las demandas de la gobernabilidad que colocaban a las comunicaciones como insumos y saberes para controlar a la sociedad por medio del control del territorio. Asimismo, las comunicaciones eléctricas constituían un medio para integrar el trabajo en organizaciones económicas y político-administrativas cada vez más grandes.

El paradigma fue el del sistema centralizado: una telaraña si buscásemos una imagen visual. La integración lo mismo de la burocracia estatal que la empresarial tendría que ser vertical, piramidal, a pesar de que la telefonía poco a poco comenzó a proporcionar los instrumentos para que dicho modelo pudiera abandonarse. Fue un proceso lentísimo que pudo aun haberse iniciado antes, cuando Almon Strowger inventó el conmutador automático. att compró el invento y lo guardó en su archivo. Y es que el mercado era entonces tan limitado que los conmutadores manuales, elemento centralizador por excelencia, lo volvía innecesario. Empero, la creciente necesidad de comunicar a más y más clientes no tardó, ya en el siglo xx, de volver indispensable su introducción en las grandes ciudades. Ahora bien, la ruta de las llamadas se congregaría aún más; invariablemente el conmutador era propiedad del monopolio telefónico.

Los satélites y la telefonía celular de los años setenta y ochenta alterarían el panorama. La integración, al menos en potencia, podría ser horizontal. Curiosamente, Lewis Mumford aludió a esta posibilidad en los años treinta en su señero Técnica y civilización, cuando anunció una sociedad organizada por redes técnicamente viables.¹ Un paradigma más democrático, que pondría en jaque a las compañías telefónicas, de un modo incluso semejante al del problema de capitalización de grandes monopolios. Porque, junto a la nueva tecnología, surgía un mercado de tecnología de información, que victimaría gradualmente a los grandes monopolios telefónicos.

Año clave fue el de 1984, cuando luego de décadas de esfuerzos denodados, el gobierno estadounidense logró que American Telephone and Telegraph aceptara la disolución de su monopolio nacional privado a cambio de que se le permitiera invertir en otras actividades de telecomunicaciones y en el mercado global. Desde entonces, los requerimientos del capital acompañarían a la lógica descentralizadora de la tecnología de telecomunicaciones.

II

Más que a la lógica de los enfrentamientos entre diversas fuerzas, es probable que el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones y de los sistemas mismos haya obedecido a que los actores no pudieran abstenerse de actuar salvo de acuerdo con la serie de presunciones paradigmáticas que David Isenberg desglosó en su opúsculo, sugerentemente intitulado Rise of the stupid network.² Desde su punto de vista, las empresas telefónicas, que a lo largo de los años han dominado el mercado de telecomunicaciones en todo el globo, han erigido sistemas de instrumentos y procedimientos que responden a las necesidades del mercado, pero acaban por engendrar necesidades propias, en última instancia determinadas por el diseño mismo del sistema. Dichas presunciones funcionan como premisas, atajos que conducen a que los sistemas actúen eficientemente siempre que los actores confíen en ellas.

En efecto, la compañía telefónica clásica generaba valor mercantil con base en que los servicios de comunicaciones pueden sólo brindarse dentro de un esquema de escasez de recursos que deben aprovecharse de manera económica -proposición fundamental de la economía decimonónica que prohijó a la empresa de negocios moderna-, que la materia de negocios de la compañía es la transmisión de voz humana -como, de hecho, así ha sido a lo largo de los años-, que las tecnologías de comunicaciones rentables serían aquellas que enlacen con eficacia las llamadas, y finalmente, que las empresas

telefónicas y de telecomunicaciones son dueñas y, desde luego, controlan las redes.

La suma de estas premisas es naturalmente la "red inteligente", centralizada, administrada, económica, que rige los mercados, incluso en la actualidad. Parece una estafa, pero tiene su razón de ser. Desde su surgimiento ha servido a la integración mercantil, no para el servicio al consumidor, incluso durante la era del servicio universal a bajo costo que fue el modelo de mediados del siglo xx. Como Michèle Martin lo demostró en el caso de la historia de Bell Canada,³ y efectivamente fue el caso mexicano, el diseño de la red nacional operada monopólicamente no fue sino el intento de las empresas del negocio telefónico para dotarse de un medio para operar con independencia de las necesidades económicas de la sociedad, a la vez que agregaban posibles "servicios" a la red ya existente en la medida que éstos pudieran incorporarse al sistema sin afectarlo demasiado.

El desarrollo tecnológico ha cimbrado tanto al mercado, que la vigencia de estas premisas se debe más a la inercia burocrática de los actores económicos que al diseño organizativo de los actores económicos globales, y ha sido suficientemente flexible para que empresas, como Telmex, o att, puedan operar sin variación. El desarrollo de los chips y de la cibernética está abatiendo cada vez más los costos de fabricación y de operación de la infraestructura hasta el grado que pudiera pensarse que, en ciertos sectores, la economía de escasez pudiera devenir en una de abundancia relativa. Por otra parte, ya es dudoso, al menos en los países muy globalizados, que el tráfico de comunicaciones por voz sea más importante o cuantioso; desde 1980 el volumen de movimiento de información ha sido colosal, el cual, además, se mueve a través de las redes telefónicas. A esto habría que agregar que al cierre del siglo xx se han desarrollado tecnologías de comunicaciones que no son parte del diseño de la red telefónica. Por último, el desarrollo paralelo de internet ha introducido un medio de comunicación interpersonal prácticamente descentralizado.

México no ha sido ajeno a las repercusiones que por fuerza estructurarían al mercado de telecomunicaciones en el futuro mediato, e incluso han afectado a su apertura a intereses no estatales. Por ejemplo, la proliferación de servicios de teléfonos celulares a gran escala y la creciente, aunque lenta, penetración de la computación -un mercado paralelo- pudieran conducir al desarrollo global de redes de comunicaciones signadas por la abundancia y cuyo tráfico sea gobernado por las necesidades de la información, no por los requerimientos técnicos de las redes. Una red "estúpida" -como la llamó Isenberg- colocaría a las compañías telefónicas en la incómoda posición de tener que adaptarse o desaparecer.

Sin ánimos de expresar optimismo, me parece que las señales del futuro se ven por todos lados. La obsolescencia de la red alámbrica llevó a una demanda tan enorme de servicios de teléfonos celulares en México -donde en la capital cualquier hora en 1990 era hora pico- que poco a poco fueron emergiendo proveedores que surtían aparatos baratos y servicio a bajo costo. El crecimiento de la oferta de servicios de telecomunicaciones ha sido, por supuesto, bastante desigual. Mientras en 2000 66% de los hogares del Distrito Federal contaba con línea telefónica propia y 21% con computadora, las cifras en Guanajuato eran respectivamente de 30.5 y 7.4%, mientras que en Hidalgo apenas ascendía a 19.8 y a 4.9%.⁴ Esto no ha sido óbice para que la economía no se haya visto crecientemente urgida del contacto frecuente entre los actores económicos en constante movimiento y que intentan expandir el número de participantes en sus decisiones cotidianas. En 1990 había dos empresas de telefonía celular de alcance nacional, Telcel y Iusacell; en 2000 concursaban, junto a ellos, Pegaso, Maxcom, Unefon, entre otras de carácter regional, que, encima, se han aliado a consorcios internacionales, como att, Qualcomm, Telefónica, Bell Canada, o mci Worldcom.

Donde empero la transformación es potencialmente mayor es en el ámbito de las telecomunicaciones cibernéticas. No es el caso de México, donde el Estado no ha intentado controlar el acceso a internet, pero en ciertas sociedades pobres gobernadas por regímenes autoritarios, como los emiratos árabes, las repúblicas islámicas, o China, la penetración social de este medio de información descentralizado y difícil de controlar ha sido frenado por el temor de las clases políticas a tener que ceder el control de la

información a otros actores sociales a cuyo mando escaparían.

III

Pudiera objetarse que el devenir del mercado telefónico no puede tan sólo achacarse al diseño de los sistemas telefónicos y a las proclividades de las compañías. De acuerdo. Evidentemente, tan importante es el producto que las empresas ofrecen, gracias a un determinado conjunto de instrumentos, como brindar un servicio a diversos actores sociales, sobre todo cuando la telefonía y las telecomunicaciones se han afianzado como un mercado lucrativo y una tecnología indispensable para el desarrollo económico global. De ahí, es forzoso tomar en consideración otros factores colaterales. Uno de ellos es, sin duda, la competencia entre las empresas. Otra es la conducta del Estado-nación ante esta competencia en un mercado siempre inestable.

Ambos factores se han interpenetrado, porque más que un fenómeno mercantil e industrial, los sistemas telefónicos se han constituido en instrumentos de control territorial para las instituciones gubernamentales. Desde el comienzo, los Estados han deseado controlar los sistemas, o aprovecharlos en su beneficio. Las ventajas que brindan, desde luego, son variadas; la integración horizontal de redes sociales y de espacios es la más obvia, pero la integración vertical de las cadenas de mando y la dotación de una funcionalidad a las estructuras de la burocracia gubernamental y empresarial es mucho más importante.

Posiblemente en esto resida la mutua complicidad entre las compañías telefónicas y las burocracias estatales. Si regresamos al caso estadounidense, a pesar de que el liberalismo rechazaba los monopolios, el nacionalismo, siempre más pragmático, abría resquicios por donde éstos pudieran aceptarse como formas de organización muy convenientes. En primera instancia, puesto que permiten una enorme concentración de poder, de recursos de capital y de "funcionalidad". La aceptación del monopolio natural obedeció a que los asistentes a aquella reunión de 1913 no pudieron concebir una multiplicidad de redes telefónicas lucrativas en dispendiosa competencia. Habían sido curados en salud por la desastrosa experiencia con las compañías ferroviarias. En la balanza se colocó el posible abuso del monopolio junto a lo que representarían las quiebras de las empresas telefónicas para una economía cuyos actores se entrelazaban entre sí.

En descargo del modelo, hay que reconocer que, pese a sus defectos, fue muy eficaz. Puede asimismo colegirse que el servicio "público" general y obligatorio, en adición a su corolario del siglo xx, la telefonía como derecho social, hubiera sido imposible de no haber sido por la capacidad de estos grandes consorcios monopólicos nacionales por expandir el mercado a medida que extendían la cobertura... mediante el uso de fondos del erario público. Su desmantelamiento a partir de los años ochenta no se debió a un modelo fallido cuanto a otras presiones oriundas de una composición perversa de capitales escasos junto con un espacio que, aunque global, ofrece oportunidades cada vez menores para reproducirse en el trasfondo de las recurrentes crisis ocasionadas, en parte, por el agotamiento del modelo de desarrollo industrial centrado en la gran empresa de negocios.

La encrucijada bien pudo haberse bifurcado en los modelos contrapuestos de la economía centralizada, burocrática, controlada, y la sostenida en la libre competencia mercantil, aunque organizada en grandes unidades empresariales de alcance internacional, si bien sobre bases nacionales. Pero la derrota de los Estados nacionales socialistas en 1989 fortaleció una tendencia latente.

El final de la primera guerra mundial tuvo como consecuencia el cierre del mundo en zonas de influencia enfrentadas entre sí, como nunca había logrado el mundo ordenado por los imperialismos. Curiosamente, antes de 1914 el mundo ya estaba globalizado y parecía pacífico. La actual "segunda globalización" se está traduciendo en un esquema de relaciones económicas basadas más en la ley del más apto y, en paralelo, en una constante atomización de actores económicos.

La apertura, pues, de los mercados de telecomunicaciones al capital privado internacional, o sea a los

planes de inversión de los grandes consorcios respondió, de buenas a primeras, a determinaciones que poco tenían que ver con el desarrollo de la telefonía y la tecnología de la información, salvo en sus aspectos mercantiles. De hecho, en muchos lados ésta se emprendió de modo casuístico. En Estados Unidos respondió a la conjunción de los intereses de la att con el deseo del gobierno federal de deshacer un monopolio inconveniente ya para ambas partes. En efecto, la gigantesca empresa -la más grande del mundo en 1970- estaba limitada por la prohibición jurídica para abarcar otros mercados, en especial el cibernético; varios acuerdos la obligaban a atender tan sólo el servicio telefónico básico. La disolución del Bell System y su encargo a siete empresas de servicio regionales (baby Bells) significó no el fin de att sino la posibilidad de que ésta se lanzara a la conformación de un gran consorcio internacional. Cosa interesante: de inmediato adoptó el modelo centralizador al grado que, para inicios de los años noventa, ya había adquirido National Cash Register (ncr) con el objetivo de competir contra ibm. Michael Armstrong, a la sazón poderoso presidente de att, vislumbraba una enorme organización integrada verticalmente con tentáculos en todo el mundo, capaz de, por lo demás, competir en todos los mercados.

El fin del Bell System trajo consigo, aparte del anunciado final de los monopolios nacionales, públicos o no, una redefinición del papel del Estado. De pronto, la burocracia debía, según los ideólogos, quitar las manos de las telecomunicaciones. La promesa era pragmatismo puro: para desarrollar la tecnología, como si ésta se desarrollara siempre sola, era necesario y más conveniente abandonarla a la suerte que le marcaran los laboratorios y las decisiones de los consejos de administración. El servicio público debía, si acaso, circunscribirse a la instalación de teléfonos, donde antes no los había, por empresas que concurrían a un mercado abierto merced a concesiones otorgadas por el gobierno, de modo administrativo y cuanto más dadivosamente mejor.

La inestabilidad del mercado llevaría, al fin y al cabo, a un mejoramiento inexorable de la sociedad, no por designio de los hombres y de sus afinidades ideológicas, y sin pruebas que avalasen tal suposición. Pronto se vio, en México y otros lugares, que la apertura no se traducía en que se subsanaran los déficit de la cobertura, sino en una creciente saturación de las redes, las cuales se expandían y modernizaban donde ya existía demanda solvente, a la usanza del siglo xix. Un estudio de la Rand Corporation señala que la mayor parte de la cobertura telefónica mexicana se concentra en las grandes ciudades y en los estratos sociales de mayores ingresos, hecho que matiza el incremento de la densidad telefónica general en el país verificado desde 1990.⁵

Al mismo tiempo, pronto se volvió bastante evidente que el Estado debía desempeñar un papel fundamental en la regulación de las redes de telecomunicaciones. El caos del mercado, y la frecuente quiebra de las compañías que ofrecen servicio telefónico básico, ha llevado a concebir cada vez más al Estado como la instancia que puede servir de árbitro de tantos intereses adversos. Lo extraordinario es que, al principio, esto no haya sido evidente o que se tratara de mantener a los representantes sociales al margen del proceso de apertura, el cual todavía se concibe, de forma conveniente, como un surtido de políticas que apuntan a satisfacer demandas de consumo en vez de necesidades sociales. Ana Luz Ruelas, en su importante obra sobre el desarrollo de las telecomunicaciones en México, aclara que la apertura mercantil precedió a la construcción de un marco jurídico adecuado, a la vez que se llevó a cabo a espaldas del poder Legislativo.⁶ La venta del paquete accionario de Telmex en manos del gobierno federal fue efectuada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte con base en la Ley de Vías Generales de Comunicación, de 1947, y no conllevó la desaparición inmediata del monopolio "natural" sino su afianzamiento.

Entonces, en nuestros días la cuestión es más de equilibrios de poderes y de jurisdicciones que una problemática de modelos de desarrollo idóneos. Un vistazo a las páginas de negocios de muchos diarios y revistas permite vislumbrar el canibalismo imperante en el mercado mundial de telecomunicaciones. Aparentemente, igual que en el medio ferroviario de hace 200 años, el desarrollo de las telecomunicaciones, vertiginoso como ha ocurrido, se desenvuelve en un escenario de malos negocios y de organizaciones inviables. En 2000, att volvió a anunciar otra división de su diseño institucional. Cuatro años antes, había tenido que soltar a sus afamados Laboratorios Bell, que se erigieron en la empresa Lucent Technologies -la cual despegó espectacularmente antes de ser vapuleada en los

mercados financieros. Si se realiza un nuevo plan de volver más "eficiente" a la ex Bell, las cuatro empresas emergentes se circunscribirán, cada cual, a un solo mercado. Entretanto, por poner otro ejemplo, Alcatel reportó pérdidas de magnitud histórica en 2001.

La competencia, en vez de imponer una racionalidad, sólo hace reinar la inestabilidad perenne. Y ésta no puede ser un bien en sí mismo. Puede esperarse que el Estado-nación asuma algo similar a su antigua función directora, a pesar de las preferencias ideológicas de los portavoces del libre mercado que se han enseñoreado de muchas instancias decisorias internacionales. Quizás lo que pudiera sobrevenir sería que los atributos de la tecnología de telecomunicaciones acaben minando desde adentro a las organizaciones en pugna. Entonces, lo que sigue seguramente será muy interesante... y fresco

Notas

1 Lewis Mumford, Técnica y civilización, Alianza Editorial, Col. Alianza Universidad, 1971, Madrid.

2 David Isenberg, Rise of the stupid network, isen@isen.com-www.isen.com

3 Michèle Martin, Hello Central? Gender, technology and culture in the formation of telephone systems, McGill-Queen's University Press, Quebec, 1991.

4 "El mosaico de los estados. Las caras diversas de este país", en Este País, número 124, julio de 2001, México, pp. 60-63.

5 Timothy Heyman y Ricardo Setti, "The Economic and business dimension", Rand Corporation, en <http://www.rand.org/publications/CF/CF166.1/CF166.1.ch3.pdf-125.1KB>.

6 Ana Luz Ruelas, México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones, Universidad Autónoma de Sinaloa- Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 1996.