

## **La reforma del sector telecomunicaciones en México: Una lectura desde el paradigma de la complejidad**

### **The Reform of the Telecommunications Sector in Mexico: A Reading from the Paradigm of Complexity**

**Wendy Dinora Huerta Espino**  
Unidad Académica de Ciencia Política  
[wendiushka@gmail.com](mailto:wendiushka@gmail.com)

**Jesús Becerra Villegas**  
Universidad Autónoma de Zacatecas, México  
[jebevi@gmail.com](mailto:jebevi@gmail.com)

*Fecha de recepción: 30 de octubre de 2016*

*Fecha de recepción evaluador: 20 de noviembre de 2016*

*Fecha de recepción corrección: 25 de noviembre de 2016*

#### **Resumen**

El documento ofrece un análisis de la reforma convergente de telefonía y medios de comunicación, que quedan comprendidos en el llamado Sector de Telecomunicaciones en México, al inicio del presente sexenio presidencial. Las contradicciones políticas no resueltas en las prácticas legislativas, terminaron produciendo una reforma defectuosa del sector. En un primer momento, al inicio del período de reformas constitucionales, se consiguió un marco legal para echar a funcionar el sector en beneficio especialmente de los consumidores y usuarios. Luego, en la tarea fina se hizo la inversión de principios y se reglamentó en beneficio principalmente de algunos pocos empresarios del sector. Aunque el hecho ha sido discutido especialmente por académicos, se pretende hacer una aportación al análisis mediante argumentos que incluyen las nociones de regulación, complejidad e instituciones.

**Palabras clave:** Reforma del Estado; Telecomunicaciones; Regulación; Complejidad; Instituciones; México.

## Abstract

The document offers an analysis of the convergent reform of telephony and media that composes the so-called Telecommunications Sector in Mexico, at the beginning of the current presidential term. The unresolved political contradictions in the legislative practices ended up producing a defective reform of the sector. At the beginning of the constitutional reforms period, a legal framework was established to get the sector functioning, especially for consumers and users. Later, by means of a fine work, principles were flipped so that regulation benefited mainly a few businesspersons in the sector. Although the fact has been discussed especially by academics, it is intended to contribute to the analysis through arguments that include the notions of regulation, complexity and institutions.

**Keywords:** State Reform; Telecommunications; Regulation; Complexity; Institutions; Mexico.

## Introducción

El presente análisis trata de regulación e instituciones en México, en el sector de las comunicaciones. Como tal, el asunto atañe de inmediato al campo académico de la comunicación, según puede comprobarse por la atención que ha conseguido entre investigadores. Sin embargo, también corresponde a la ciencia política ocuparse de cuanto las reformas en el sector establecen no sólo un entorno social. La oportunidad significativa de efectuar esta segunda lectura recae, sin embargo, en otra parte: la apertura de la discusión del estado de cosas en lo que Bourdieu (2014) llama el *campo de poder*. En éste se distinguen, por cuanto corresponde al análisis que aquí inicia, el negocio derivado de la comercialización de contenidos y de enlaces, con todas las partes del proceso de diseño, creación, empaquetado, circulación, gestión de ventas, regalías, lealtades clientelares y usufructo de derechos diversos, por un lado. Y por cuanto hace al lado puesto a representar los derechos sociales, se tiene el conjunto de intereses de representación, correspondencia al patronazgo recibido y el ejercicio de autonomía en algún grado, sea ésta para fines garantistas o de cotización legislativa y de control.

## Estado de la cuestión y pregunta de trabajo

La reforma del Estado en México constituye un tema ampliamente documentado y discutido. Lo es también en las particularidades del desarrollo del sector de las telecomunicaciones, las inversiones y la regulación (Álvarez, 2014). Los textos que abundan y de los que -en tiempo gramatical presente- da cuenta este análisis son los previos a la reforma. Ellos presentan la evolución de los servicios de larga distancia, telefonía básica, telefonía celular, telefonía pública, servicios de radiolocalización móvil, televisión restringida y comunicaciones satelitales, resaltando los aspectos económico (García Alba, 2006), la infraestructura (Flores-Roux y Mariscal, 2010), los

costos y cobertura (Castañeda, 2010), la cuestión tecnológica y organización industrial (García Olvera, 2012; Mariscal y Rivera, 2005), la competencia, políticas públicas y legislación (Aguilar, 2008; Mariscal y Rivera, 2007; Toriz Flores, 2010) y la convergencia de servicios y la regulación de la industria (Ordoñez y Bouchain, 2011).

En ese sentido, México queda ubicado en el proceso de privatizaciones de los años ochenta y noventa, cuando la reforma de las telecomunicaciones se sumó a la "reingeniería" que buscaba transitar de una economía cerrada a una abierta, con un papel gubernamental reducido (Mariscal y Rivera, 2007). En lo empresarial, se inició un nuevo proceso de competencia en ese servicio favoreciendo la inversión y la construcción en nuevas redes, aunque no hay evidencia de que se haya vencido el círculo vicioso de baja inversión, bajo acceso y bajo gasto (Aguilar, 2008). Incluso en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ante la falta de una política de comunicación que incluyera las demandas sociales, las tecnologías de las telecomunicaciones han tenido como lógica la dirección e interés del gran capital nacional e internacional (Gómez Mont, 2000).

Un diagnóstico de 2011 daba cuenta de una industria de servicios de telecomunicaciones de desarrollo medio-bajo en cuanto a desarrollo tecnológico, tasa de penetración, tráfico y capacidad; en tanto, los precios en telefonía residencial y comercial son elevados, careciendo de competitividad internacional en éstos así como acceso limitado a internet (Ordoñez y Bouchain, 2011). Asimismo el país presenta condiciones de concentración ya que un solo operador, América Móvil, propietario de Telmex y Telcel, tiene la mayor participación en el mercado en el servicio de telefonía fija y celular (Castañeda, 2010), aunque su crecimiento también se ha basado en la diversificación de los negocios y las oportunidades brindadas por la convergencia digital a través de los servicios de triple y cuádruple play que, sumándose a los altos precios, contribuyen a la rentabilidad económica y social de la empresa (Gutiérrez, 2011; Covi, 2011). A su vez, la falta de competencia ha generado una baja tasa de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos (OCDE, 2012).

Ante ello, numerosos análisis han coincidido en la necesidad de una adecuada regulación del sector que impulse el desarrollo de la inversión en telecomunicaciones a su potencial, especialmente en beneficio de los segmentos de la población con menores recursos (Mariscal y Rivera, 2007). El esquema previo a la reforma derivó en altos costos de servicios como la interconexión con impacto en el precio final al consumidor (García Olvera, 2012). Además, hay debilidad de las instituciones regulatorias (Mariscal y Ramírez, 2008), en tanto que la convergencia tecnológica ha modificado la naturaleza de la competencia con el surgimiento de redes basadas en paquetes multiservicios, lo que ha llevado a la entrada de nuevo jugadores en el mercado y a la transformación de la estructura de mercado de la industria (Flores-Roux y Mariscal, 2010). En ese sentido,

las propuestas académicas apoyan una mayor participación del Estado no sólo en términos de regulación, sino de aprovechamiento de su infraestructura propia (Ordoñez y Bouchain 2011) y se discute la posibilidad de ampliar los canales de participación y representación de la sociedad a través de órganos consultivos que permitan incluir la voz de agentes externos al gobierno en los procesos decisorios, lo que implicaría cambios en la estructura de poder (Montes de Oca, 2014).

Un segundo eje para la investigación corresponde a las industrias mediáticas, que si bien tienen un carácter empresarial privado, también intervienen, afectan y constituyen el espacio público (Becerra, Marino y Mastrini, 2010). Contrario a las telecomunicaciones, las empresas de comunicación en México y en la mayor parte de la región latinoamericana comenzaron sus funciones como agentes privados y gozaron del respaldo del Estado para consolidarse. Pero al igual que las telecomunicaciones, desde la década de los noventa del siglo pasado experimentaron un proceso de expansión, incorporación masiva de tecnología y concentración de la propiedad de los medios y ya en los últimos años, las comunicaciones mundiales se digitalizaron, consolidaron, desregularizaron y globalizaron. El sector de los medios tiene tendencia a los oligopolios, generándose barreras de ingreso a otros actores en el mercado y no existe forma de salir del oligopolio sin la acción del Estado, una de cuyas funciones principales radica en garantizar la diversidad (Becerra et al, 2010).

En ese sentido puede considerarse que uno de los puntos que caracterizan a los medios en América Latina, es la concentración (Becerra, 2014), un fenómeno característico de la moderna industria cultural pues las diversas transformaciones producidas en la última década han alterado el difícil equilibrio entre los poderes económicos, políticos y sociales y la libertad de acceso al sistema de medios de comunicación (Murciano, 2004). La concentración de muchos recursos comunicacionales en pocas manos es resultado de la consolidación de corporaciones empresariales e incluso es una de las consecuencias del desarrollo tecnológico porque las nuevas tecnologías también facilitan la propagación, entre audiencias más amplias, de los contenidos que antes eran difundidos a escala únicamente local o regional. Y en el caso del sector mediático resalta que las empresas de televisión concentran frecuencias y audiencias con más intensidad que en cualquier otro país de América Latina (Trejo, 2012 y 2014). En ese escenario, el Estado ha dejado de ser el gran actor dinamizador del desarrollo de los nuevos medios y su papel en el ordenamiento y la reglamentación ha sido limitado y muy a menudo controvertido (Murciano, 2004).

En el caso mexicano, el Estado no definió un marco jurídico que estableciera las normas de competencia, posibilidades de crecimiento y funciones sociales de los medios desde el inicio, facilitando la expansión (Pareja, 2010). Por el éxito en sus estrategias de dominación de mercado, destacan en este proceso las empresas Televisa, Azteca y América Móvil.

El sector televisivo mexicano específicamente se ha caracterizado desde sus inicios por tres rasgos (Pareja, 2010): alta concentración, estrecha vinculación al sistema político y prevalencia de contenidos de entretenimiento sobre los políticos. El caso de Televisa es emblemático pues se encuentra entre las cinco empresas más grandes de Iberoamérica en un contexto en que la estructura de propiedad de los medios en América Latina está influenciada por el modelo norteamericano comercial (Pareja, 2010). Mientras que la inserción de Azteca no presenta una visión diferente a la de Televisa –pro empresarial y aliada incondicional del gobierno en turno–; a la vez que ha incrementado los ataques frontales contra los puntos de vista de los movimientos y partidos de izquierda (Gómez, R., 2004). Estas cadenas no han constituido un sector competitivo en el mercado global, a pesar de algunos logros y presencia en el exterior. Televisa, consolidada como productora y exportadora, podría considerarse como una empresa cuasi-monopólica, pues la capacidad de producción y exportación de TV Azteca aún es incipiente, no constituye un sector económico entero, sino que eventualmente incluso puede llegar a obstaculizar el desarrollo de éste (Sánchez Ruiz, 2004).

Ahora bien, los avances tecnológicos han despertado el interés de las empresas mediáticas por ampliar los canales para la distribución de sus contenidos y ofrecer servicios de *cuádruple play* (telefonía fija y celular, internet y contenidos). En ese sentido, se ha localizado literatura que busca explicar el interés de los consorcios mediáticos y de las telecomunicaciones por ampliar su oferta y con ello mantener y aumentar sus ganancias. Esto mediante el aprovechamiento de las ventajas de la convergencia digital y la implementación de estrategias que van desde la conformación de alianzas hasta la utilización del orden legal a su favor, sobre todo a raíz de la crisis sufrida por las empresas de comunicación en los últimos tres años de la primera década del milenio y la cual pudo haber tocado fondo en 2010, y a la posterior recuperación a través de una profunda reconversión industrial y de sus modelos de negocio (Campos Freire, 2010).

En ese escenario se plantea un enfrentamiento entre los grandes capitalistas por el control de la estructura de las telecomunicaciones en México y por dominar el sector en las próximas décadas (Larrosa, 2011). Por tanto, las modificaciones sufridas por las principales empresas en sus formas de producir, distribuir y comercializar sus productos se deben a la posibilidad de digitalizar los contenidos y a la modificación de su esquema de negocio para entrar en una etapa de mayor rentabilidad (Toussaint, 2014b). Lo anterior condice con el hecho de que cuando un ciclo capitalista se agota y baja la tasa de ganancia, se practica una salida a la crisis basada en la reconversión tecnológica si ésta se encuentra disponible en el mercado, o en el modo de regulación que puede asociarse a la adopción tecnológica. Tal es el caso de las industrias culturales, cuya modalidad varía con la digitalización, que adoptan la posibilidad de hacer converger los distintos tipos de señal en una sola y con ello arrancar la transformación de la empresa

como tal, su organización y sus divisiones. Cambia también la cadena productiva y aparece una nueva cadena de valor (Toussaint, 2014a). Lo que se había conocido como ramas e hileras, pasa a ser unificada y de ésta, se abren nuevas divisiones que acaban separándose en dos grandes vertientes: por un lado los contenidos y los soportes; por otro, los canales transmisores y de distribución (Toussaint, 2014a; García Avilés, 2009). Así, las empresas dejan su oferta tradicional para incorporar otra actividad que les promete una rentabilidad mayor al ofrecer dos tipos de mercancías: por un lado una gama amplia de servicios de telecomunicaciones, vías de distribución y canales por los cuales transitan voz y datos. Por otra parte, están configurando un área dedicada exclusivamente a la producción de contenidos, éstos pueden ser pensados para sus propias redes con lo cual se integran más, o bien, para venderlos a quienes no los realizan (Toussaint, 2014b). El esquema de negocios de dicha innovación se genera precisamente en la necesidad de aumentar el margen de ganancias para recuperar la inversión necesaria a la implantación de una nueva tecnología que supere las agotadas posibilidades de valorización de la tecnología analógica. Y por tanto, las políticas públicas se modifican para dar sustento legal a las nuevas realidades (Crovi y Toussaint, 2011)

La convergencia de las telecomunicaciones con los contenidos mediáticos puede lograrse por medio de dos plataformas tecnológicas: la telefonía, que en menor medida ha sido considerada el eje del proceso técnico de la convergencia que ha permitido a las empresas del sector explorar nuevos servicios y negocios (Bravo, 2011; Kaplun, 2007), y la televisión digital, sobre la que coinciden más autores, y que se ha convertido en un escaparate de ofertas múltiples (Beceiro, 2010). Ésta permite aprovechar al máximo una banda de frecuencia radioeléctrica de mayor capacidad para insertar una cantidad mayor de señales y diversificarse en materia de servicios (Toussaint, 2014a), optimizando el ancho de banda en el espectro radioeléctrico. Así, la televisión digital representa un futuro híbrido, convergente, conectado e interactivo (Campos Freire, 2013), que apuesta por el consumo individualizado y selectivo, semejante al que se realiza cuando se navega en internet (Roel, 2006), pero a su vez ha estado orientada por la lucha entre consorcios dominantes para ampliar las posibilidades de obtener beneficios (Crovi y Toussaint, 2011). Por todo ello, las transformaciones de los contenidos y las plataformas de distribución en un escenario de convergencia y los debates, agenda y alternativas democráticas derivan en un nuevo escenario geopolítico basado en el proceso de convergencia y la política industrial de integración del nuevo sistema audiovisual (Vilches, 2013; Badillo & Sierra, 2011).

Una vez referidas las condiciones que han llevado a la convergencia digital deben mencionarse que ésta ha sido objeto de análisis en trabajos que hablan sobre los abordajes teóricos de la misma (Vinader, 2007), los modelos de digitalización, destacando los procesos que traen consigo, especialmente la convergencia económica-empresarial, alianzas y adquisiciones (Salavarría, 2009), y tecnológica (García Avilés,

2009). También se habla de la forma en que las empresas operadoras y los usuarios de los servicios de comunicación y telecomunicaciones están influyendo en la conformación de nuevas estructuras de competencia y cooperación, gobernanza y transformación social en el mercado de las tecnologías de información y comunicación (TIC), específicamente en el caso de México (Casas, 2012). Y se le sitúa dentro del proyecto de Sociedad de la información, que se sustentó, a pesar de las políticas discursivas de cohesión social, en objetivos principalmente económicos de orientación libremercadista. Por tanto, el mercado llevará la dirección y decidirá quién gana y quién pierde, mientras que la primera tarea de los gobiernos consistirá en proteger las fuerzas competitivas y garantizar una acogida política calurosa y duradera a la sociedad de la información (Becerra, 2010).

También se ha analizado desde el consumo, al plantear la necesidad de comprender los procesos de convergencia tecnológica en el contexto de las transformaciones cognitivas, culturales y políticas de las sociedades. Es decir, se explora la vuelta a la subjetividad y a la agencia de los actores sociales frente a la crisis de las instituciones y, en consecuencia, la potencia, pero también el peligro, que encierra un doble proceso de convergencia tecnológica y cultural en las sociedades actuales (Rueda, 2009). Es que la convergencia tecnológica y la digitalización de los procesos de creación y circulación cultural intervienen en la modificación de prácticas y hábitos culturales (Becerra, 2011). Asimismo, se habla de la persistencia del fenómeno de la exclusión al sugerir que existe cierta parálisis en la difusión de los servicios digitales entre las poblaciones pobres de América Latina que se basa en las políticas restrictivas de las respectivas élites nacionales, las cuales disponen de una influencia sobre los entes reguladores de los sectores estratégicos, financieros y de telecomunicaciones, que han servido a sus intereses durante los pasados dos lustros, cuando internet y las aplicaciones digitales llegaron para quedarse en la región. En tanto que las fuerzas innovadoras en materia de políticas digitales quedan fuera de los espacios de negociación y consenso de las elites, y este hecho puede ser el eje de una contradicción estructural en las democracias emergentes (Robinson, 2005).

A pesar de las posibilidades que trae consigo la convergencia digital, no se ha logrado la competencia y un mayor acceso para la población pues persisten las condiciones de concentración que se conformaron desde que las telecomunicaciones y las industrias mediáticas eran entes separados. En ese sentido, como parte de las nuevas tecnologías, la convergencia desempeña un rol importante al superar los límites de espacio y tiempo en la vida social pero a la vez enfatiza la acumulación de recursos y la forma de integración de los operadores y la industria, para explicar las peculiaridades de las telecomunicaciones y las estructuras de los medios de comunicación y entender la convergencia como un conflicto (Bravo, 2011).

Un último aspecto corresponde a las acciones en materia de políticas públicas tendientes a regular un entorno de convergencia digital. En ese ámbito se encontraron trabajos que abordan las reformas y lineamientos legales que pueden considerarse precedentes para la adopción de la convergencia digital en el país (Crovi, 2009) y las reformas de los últimos años que han pretendido para hacer converger las leyes de radiodifusión y telecomunicaciones (Sosa Platas, 2009). También se identifican textos que aportan un panorama general sobre las políticas de competencia y regulación de las telecomunicaciones (Álvarez, 2013).

Es conveniente acotar que respecto a las más recientes reformas en materia de telecomunicaciones, hay poco material, y los trabajos formales se centran sobre todo en las reformas constitucionales de 2013 más que en las leyes secundarias de 2014. Sobre las últimas adecuaciones normativas se destaca el consenso político que lograron, a diferencia de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones de 2006, conocidas como Ley Televisa, en el marco del Pacto Por México (Sánchez Rivera, 2014; Toussaint, 2014), el cual propició un mayor apoyo a la iniciativa presentada por el Ejecutivo pero también la participación de los representantes de consorcios conocidos como la telebancada los dueños de las televisoras han privilegiado la representación directa de sus intereses en la toma de decisiones (Sánchez García, 2014). Asimismo se reconocen tres objetivos principales en la reforma constitucional de 2013 (Sánchez García; 2014; Rincón; 2014): 1) el fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información; 2) la adopción de medidas de fomento a la competencia en el sector y 3) la generación de condiciones para incrementar la calidad de los servicios.

El presente análisis parte del reconocimiento de la importancia económica, política, social y cultural de lo que actualmente tutela la ley convergente de telecomunicaciones. Asumida la buena calidad de la reforma constitucional en la materia, el análisis que sigue, toma como pregunta de trabajo la siguiente: *¿Las leyes secundarias para el sector comunicaciones contribuyen a fortalecer el sector telecomunicaciones en beneficio principalmente de sus usuarios, tal como queda establecido en la reforma constitucional de México en la materia?*

## **La necesidad de regulación en las telecomunicaciones**

Existen dos conjuntos de razones fundamentales por las que resulta históricamente necesario efectuar reformas de Estado en un sector tecnológico de impacto social. La primera consideración deriva del ritmo incesante de renovación técnica, que desplaza constantemente los objetos y el tipo de estructuras en las que descansa. Esta condición es la que más se emplea para medir el desfase entre el marco normativo y el potencial de los modos de operación de los dispositivos materiales. Sin embargo, importa más el hecho de que a éstos se asocian prácticas sociales, lo que constituye por sí misma una razón para mantener vigente el marco normativo aplicable



al sector. En segundo término, en el lado más notorio basta reconocer las apropiaciones y adopciones de los usuarios a los nuevos dispositivos, pero desde otro menos conocido, ha de considerarse el papel de monitoreo de prácticas que hacen los talleres de diseño a fin de incorporar nuevas funciones a sus productos de mercado. Son los desarrolladores más que los legisladores quienes siguen las apropiaciones de los usuarios de los recursos tecnológicos, especialmente los asociados a las telecomunicaciones.

Señala Mattelart (1996) que a cada época histórica corresponde un modo de comunicación. Lo que esta frase afirma, según se desprende de la lectura de su obra, es que la comunicación constituye en sí misma un modo social posibilitado por prácticas anteriores y condiciones presentes, tanto culturales como técnicas. De acuerdo con esto, lo que la gente hace para comunicarse, y el marco jurídico así debe contemplarlo, es un asunto que trasciende los actos personales pero que toca los ámbitos público y privado. Entonces, se requiere de un lado límites, y garantías del otro. Desde el así llamado pensamiento complejo, la regulación aparece como mecanismo necesario para mantener funcional la estructura cuando los componentes son múltiples, diversos y capaces de integrar niveles con características emergentes. La condición para controlar la eficiencia y la eficacia de lo complejo es definir unos pocos principios operativos y que éstos operen jerárquicamente. En tanto principios, tienen una naturaleza abstracta justo para intervenir lo concreto y específico. Tal ocurre con los ordenamientos: constituciones, leyes y reglamentos viven en un orden abstracto, si bien entre ellos existen desniveles y relaciones de contención, es decir, los últimos se integran en las anteriores, y ellas en las primeras. Dicho esto, queda por señalar que cualquiera que sea el nivel del ordenamiento, es necesario efectuar una lectura que permita no sólo discernir unidades diferenciadas, sino los modos de existencia y operación que ellas tienen.

Un caso que ilustra la falla en el criterio empleado para regular ciertas telecomunicaciones es el argumento de que el medio se transmite por el espacio radioeléctrico que es propiedad de la nación. La razón para establecer garantías y límites debe ser otra: el interés público. Si algún día emergiera una tecnología quizá de orden cuántico que generase puntos de réplica de una señal sin cruzar espacio físico alguno, la legislación en la materia de transmisión, contenidos y accesos debería mantener como justificación los actos y posibilidades, aun sin canal de paso o contacto. Justo se trata de aquella parte de responsabilidad social a la que alude la discusión de los derechos de las partes interesadas o stakeholders contra las propietarias o stockholders. Y es que, desde la propuesta con la que Edward Freeman (1984) rebate a Milton Friedman la noción de que la responsabilidad empresarial es con su rentabilidad, resulta que los medios en el proceso de reforma del sector son stockholders de modo directo y, en los asuntos de interés general -como esta reforma- son stakeholders secundarios, en tanto garantes de las condiciones de información y formación de opinión. Precisamente ahora que los avances tecnológicos han permitido a los

concesionarios hacer un mejor aprovechamiento del ancho de banda empleado, éstos deben dejar ver además que la necesidad de regulación va más allá de razones técnicas, para instalarse en la perspectiva garantista del interés social.

Los principios que sustentan el presente análisis son los siguientes: 1) Las telecomunicaciones deben tener como principal función la de servir a los usuarios de las mismas en todas condiciones. 2) En un Estado de derecho, las telecomunicaciones deben ser reguladas para garantizar su eficiencia en cumplimiento del primer principio. 3) En una economía de mercado, se acepta que las telecomunicaciones resulten rentables, siempre que ello no entre en conflicto con los principios anteriores.

Lo anterior supone que toda ley de un sector como el de las telecomunicaciones debe reconocer que el carácter del sector es complejo y que su complejidad reclama un tipo de regulación esbelta y jerárquica.

Antes de revisar el caso de la reforma a las telecomunicaciones en México, habremos de aportar algunos datos para su contextualización.

### **Hacia un México reformado**

El camino a las formas y prácticas democráticas de México ha sido accidentado y más bien recientemente emprendido, como ocurre en la región, si bien frente a ella este país muestra un fuerte rezago en el orden de la llamada *accountability*. El largo período de la posrevolución puede caracterizarse como de alianzas y mitos. Entre unas y otros fue afianzándose el nacionalismo necesario para aglutinar la nación en una entidad suficientemente gobernable, a pesar de la exclusión de grandes sectores de la población. Un par de alianzas que importan en este caso son aquellas que el llamado Gobierno emanado de la Revolución afianzó tanto con sectores populares a condición de integrarse a grupos y estructuras específicas, como con el empresariado a condición de transexenalar las alianzas. La estrategia para conciliar las contradicciones que en este doble amarre siempre aparecen, se resolvió con la doble práctica de discurso para los sectores populares y negociación con los grupos de poder. Esto supuso que en México, durante décadas se transitara hacia cierta modernidad en la que las cosas, sin embargo, no se tocaban o, como se decía coloquialmente, se cambiaba para que todo siguiera igual. Bajo estas condiciones, se arraigaron prácticas que constituyeron un sistema de pesos y contrapesos en cierto balance para ser leído como institucional. No es casual que este último adjetivo forme parte del nombre del partido en el poder las siete siguientes décadas a la Revolución y ahora vuelto al poder tras dos sexenios como fuerza opositora. Sin embargo, el PRI que se fue durante los períodos del PAN no es el mismo que volvió en 2012. Había cambiado el partido, la población, el empresariado, las instituciones y el entorno mundial.

Cuando el actual presidente, Enrique Peña Nieto, asumió el cargo como jefe del poder ejecutivo, puso en marcha un ambicioso plan de reformas que enojaron a muchos y agradaron a otros, entre éstos principalmente los grupos en el poder. El llamado Pacto por México aglutinó a las principales fuerzas políticas de México, en un juego cruzado de estrategias de alianzas de sectores y partidos con el gobernante PRI, que lo obligaron en algunas reformas a pactar con unos en contra de otros, y en las siguientes tuvo que invertir alianzas y antagonistas para conseguir la aprobación de otras reformas. En este contexto de pactos exprés mayoritarios se consiguieron las modificaciones de la Constitución Mexicana en los artículos correspondientes a los sectores de telecomunicaciones (especialmente telefonía) y de medios de comunicación (radio y teledifusión). Luego de un proceso de acuerdos políticos-legislativos entre el Ejecutivo y los principales partidos políticos en el marco del Pacto por México, el 11 de junio de 2013 se publicó la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica consistente en la reforma a los artículos constitucionales 6º, 7º, 27, 28, 73, 78 y 94. Ésta contiene diversas disposiciones que a grandes rasgos pueden incluirse en cuatro aspectos (Levy, 2014; Sánchez García, 2015):

**Derechos fundamentales:** Derecho de Acceso a internet; derecho de acceso a información plural y oportuna; Derechos de los usuarios y las audiencias; Medios Públicos, Acceso de pueblos y comunidades indígenas a medios de comunicación.

**Marco institucional:** Creación de Instituto Federal de Telecomunicaciones, el organismo descentralizado denominado Sistema Público de Radiodifusión del Estado México y facultades de tribunales especializados.

**Competencia y Convergencia:** Inversión extranjera. Preponderancia. *Must Carry* y *Must Offer*. Nuevas Cadenas de Televisión. Arrendamiento del Espectro, uso primario y uso secundario. Televisión Digital Terrestre. Compartición de Infraestructura.

**Robustecimiento del Estado Regulador. Estado Operador.** Red Compartida Mayorista en 700 MHZ. Red Troncal de la Comisión Federal de Electricidad. Agenda Digital.

Sin embargo, como dice la vieja frase, es en los detalles donde está el diablo, así que los verdaderos problemas se dieron en la construcción de las reglas específicas.

## Las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

A diferencia de la presteza con la que se resolvió la reforma constitucional, el proceso legislativo siguiente estuvo marcado por el enfrentamiento entre las posturas de los grupos políticos, la participación de los grupos sociales representados por el sector empresarial y los ciudadanos a través de asociaciones civiles y académicas, así como el incumplimiento de los tiempos establecidos. Y es que de entrada, no se cumplió el plazo de 180 días para su creación, que sería el 9 de diciembre de 2013 ni se discutió la

propuesta legislativa trabajada con antelación por legisladores del PRD y la Asociación Mexicana para el Derecho a la Información debido a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) abandonó los trabajos para esperar una iniciativa del Poder Ejecutivo que, según Esteinou (2015a y 2015b), consistía en una propuesta jurídica de leyes secundarias *a modo*, que posibilitara que los poderes fácticos mediáticos y el PRI pudieran continuar conservando y ampliando sus privilegios económicos, políticos e ideológicos de poder unilateral en la nación.

La iniciativa presidencial de leyes secundarias para regular la reforma en telecomunicaciones, enviada al Senado el 24 de marzo de 2014 y compuesta por 312 artículos, 46 capítulos, 16 títulos y 22 artículos transitorios fue aprobada el 5 de julio por el Senado de la República y el 8 de julio por la Cámara de Diputados en medio de algunos señalamientos puesto que su discusión y aprobación se realizó durante los días en que se celebraron partidos de interés para el público mexicano en el Mundial de Fútbol celebrado en Brasil.

Finalmente la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014 y entró en vigor el 13 de agosto de 2014 derogando a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, para normar con una sola ley a los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, por lo que, de manera informal, también se le ha denominado como *ley convergente*.

Esta reforma fue ampliamente defendida desde el gobierno federal y el partido en el poder, catalogándola incluso como histórica. Entre los beneficios que se destacaron, por medio de una fuerte campaña publicitaria, se incluyen algunos en materia de telecomunicaciones para los usuarios de telefonía fija, como la eliminación de costos de larga distancia fija y móvil. Además: la cancelación del contrato sin pago de pena convencional, sólo finiquitando el costo del aparato, caducidad de un año del saldo en equipos de prepago y consulta de saldo sin costo, desglose de cobros en el recibo de pago, portabilidad telefónica gratuita y en un máximo de 24 horas, compensaciones para los usuarios por fallas de los servicios de telefonías, internet o televisión de paga. En tanto que en materia de televisión de paga está la gratuidad en la retransmisión de contenidos de televisión abierta en televisión restringida pues las televisoras no podrán cobrar por ellos ni a las empresas de cable y televisión satelital ni a los usuarios; creación de nuevas cadenas privadas de televisión abierta con cobertura nacional y cuya señal deberán transmitir las empresas de paga y la constitución del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano descentralizado de la administración pública y no sectorializado.

Según Esteinou (2015b), el nuevo marco de leyes secundarias presentó un universo muy amplio y complejo de regulaciones sobre las telecomunicaciones y la

radiodifusión. Esto generó simultáneamente diversos avances y retrocesos creándose una atmósfera de fuerte polémica con distintos signos político ideológicos.

Y es que si bien la normatividad secundaria reglamenta muchas de las disposiciones establecidas en la Constitución, también ha sido objeto de críticas y señalamientos que consideran que contradice lo dispuesto en la Carta Magna. Al respecto puede observarse en principio que los beneficios para los usuarios abarcan más el ámbito de las telecomunicaciones, es decir de telefonía fija y móvil y televisión restringida, pero hay pocas ganancias en el ámbito de la radiodifusión. El saldo revela la correlación de fuerzas en alianza y en oposición entre los *stockholders*.

En ese sentido, se argumenta que la ley secundaria aprobada es una contrarreforma puesto que anuló la esencia de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones y Radiodifusión y ante todo fortaleció a las televisoras del país (Esteinou, 2015a) toda vez que no existe correspondencia perfecta entre lo dispuesto en la reforma constitucional y lo desarrollado en las leyes que de ella derivaron formalmente, siendo la Constitución mucho más complaciente con los derechos fundamentales, con los medios públicos y comunitarios, con la competencia, con la convergencia y con la fortaleza institucional (Levy, 2014). Se trató de una reforma regresiva al trastocarse los objetivos más importantes de la reforma constitucional que se había presentado como el fin de los monopolios mediáticos pues asombrosamente terminó fortaleciéndolos. Con este resultado se erosionó radicalmente la razón de ser del Estado-nación mexicano al crear las condiciones jurídicas a modo para renunciar a su misión de rectoría soberana de la República en el terreno comunicativo y regresó a convertirse estructuralmente en un simple empleado administrativo a favor de la tutela de los intereses oligopólicos del poder mediático (Esteinou, 2014).

Uno de los aspectos más señalados se refiere a la competencia (Ramírez, 2015), pues por disposición constitucional se otorgan facultades al recién creado Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) para regular el mercado mediante la imposición de límites: a) a la concentración nacional y regional de frecuencias; b) al concesionamiento y c) a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación, que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones, que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica. También se alude a las facultades del Ifetel para ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de esos límites por lo que en la ley secundaria era necesario recoger esa lógica regulatoria para imponer a los concesionarios un régimen de desinversión inmediato a fin de eliminar las barreras de competencia. Sin embargo, esto no se traduce en la ley secundaria, que de acuerdo a Ramírez (2015) bien podría haber tomado como base la prohibición de acumulación de espectro. Además, la finalidad de dicha regulación no es sólo generar un mayor número de competidores sino garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información de los usuarios de

telecomunicaciones y las audiencias de radiodifusión. Por ello, considera que son desafortunados los términos en que la ley secundaria reguló las atribuciones que la Constitución le otorgó al órgano regulador en materia de competencia económica.

En ese sentido, Esteinou (2015a) argumenta que el nuevo marco regulatorio de la radiodifusión y las telecomunicaciones respondió a los requerimientos de los intereses monopólicos de las televisoras y pretende conservar una nueva versión actualizada del viejo 'modelo de comunicación para los jodidos' con el fin de mantener sus tradicionales privilegios económicos, políticos e ideológicos en la nación. Al respecto explica que evitó la competencia efectiva en los servicios de radiodifusión, pues dejó intocado el duopolio de la televisión abierta, y le permitió que Televisa continúe concentrando más cuotas de mercado en la televisión de paga. Esto a raíz de que la legislación secundaria permitió que se violentara el artículo 28 constitucional sobre la restricción de los monopolios, porque evitaron la revisión previa de concentraciones que pudieran afectar la competencia. Así, las normatividades secundarias posibilitaron que sólo se fomentara la competencia de acuerdo a sectores, en este caso el de las telecomunicaciones, pero se evitó que se diera competencia por servicios (es decir, en la radiodifusión) permitiéndose que continúe la existencia ampliada de los súper monopolios de la difusión masiva en México, especialmente televisivos. Tampoco desarrolló mecanismos efectivos y precisos para limitar la concentración de frecuencias, ni el concesionamiento, ni para limitar la propiedad cruzada de medios, ni medidas de desinversión en el terreno de la radiodifusión (Esteinou, 2015a; Gómez, 2015). Por lo tanto, según Gómez (2015), los jugadores dominantes siguen teniendo grandes márgenes de maniobra para controlar y participar de forma vertical, horizontal y cruzada en los medios y las telecomunicaciones.

Eso refleja que con las leyes secundarias de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión se aprobó la continuidad de un modelo mediático para mantener la realización de negocios entre políticos y empresarios (Esteinou, 2015a). Y sobre todo, prevalece la lógica del mercado en el sistema comunicativo mexicano (Gómez, 2015). En tanto que se conservó la desigualdad entre los medios comerciales y los públicos, pues en principio la ley secundaria establece una política discrecional en el otorgamiento de las concesiones para éstos últimos (Ramírez, 2015). También se impuso una desventaja económica a los medios públicos ya que se les limitó el financiamiento al evitar que pudieran vender mensajes comerciales y publicidad permitiendo sólo apoyos de donativos en dinero o en especie. En tanto que para los medios de uso social sólo se autorizó aceptar donativos en dinero o especie, aportaciones y cuotas de cooperación comunitaria, venta de productos y contenidos propios; recursos provenientes de entidades públicas, arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación, convenios de coinversión con otros medios sociales, y venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad. Gómez

(2015) sostiene que a diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina y de las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, no hay reserva significativa del espectro radioeléctrico para el tercer sector. Por ello, en la nueva legislación mexicana los medios comunitarios siguen siendo marginales. Asimismo no hay un impulso importante, tanto en materia de financiación como de autonomía, para la gestión de las televisiones públicas y culturales.

Otra de las inconsistencias (Ramírez, 2015) es que mientras en la reforma constitucional se declara que la radiodifusión y las telecomunicaciones constituyen un servicio público en la ley secundaria no existe ninguna alusión al significado de la función social y tampoco se explicitan sus alcances. Ramírez (2015) sostiene que no se aprovecharon los principios constitucionales para construir con claridad los fines de la función social que deben caracterizar las transmisiones de la televisión abierta y tampoco se dotó al órgano regulador de atribuciones suficientes para sancionar la violación del derecho de las audiencias a pesar de su relación con el respeto que promueve la reforma constitucional. Por el contrario, lo único que la ley convergente impone a los concesionarios es la obligación de expedir códigos de ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias cuando la reforma constitucional es contundente en cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de protección desde una perspectiva jurídica.

En cuanto a concesiones, la reforma constitucional establece que tanto para la radiodifusión como para las telecomunicaciones, éstas serán otorgadas por el organismo autónomo, el Ifetel, dejando atrás la subordinación a la que se encontraba la antigua Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la *doble ventanilla*. Sin embargo, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le da la oportunidad de opinar, aunque no vinculativa, en la ley secundaria. Además aunque de acuerdo a Trejo (2015), la ley reglamentó las atribuciones al órgano regulador, asignó a la Secretaría de Gobernación tareas que el Instituto podría haber asumido como la clasificación de contenidos y la administración de tiempos del Estado en radio y televisión. Finalmente, Trejo (2015) no hace una fuerte crítica a la reforma legal de 2014 pues aunque reconoce el descontento, considera que las nuevas reglas colocan a la sociedad, respecto de los medios y las telecomunicaciones, en un escenario muy diferente al que se tuvo durante más de medio siglo.

Algunas de las razones de las inconsistencias entre las dos normas podrían explicarse bajo la lógica económica y el interés político. Al respecto se afirma (Esteinou, 2015a) que la primera fase de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones se logró consolidar gracias a los acuerdos consensuados por el Pacto Por México, que permitieron que se realizaran las reformas estructurales que le demandó realizar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para atraer los nuevos flujos de capitales internacionales y reactivar el modelo de

crecimiento nacional estancado durante los últimos sexenios. Con ello, afirma Esteinou, las agencias calificadoras mundiales subieron el grado de calificación económica para la inversión del capital externo en México, pues consideraron factible la gestación del segundo milagro mexicano, y el PRI se legitimó como partido dominante en el poder.

Tan sólo basta recordar el más reciente informe de la OCDE (2012) el cual parte de que la falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población. En ese sentido, el organismo asegura que el sector se caracteriza por altos precios, entre los más elevados de los países miembros de la OCDE, y falta de competencia, lo que tiene como consecuencia una baja tasa de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos. El organismo formuló algunas recomendaciones entre las que destaca que Telmex no debe recibir autorización para prestar servicios de televisión, a menos que esté sujeto a una adecuada regulación asimétrica, que exista evidencia de que cumple con ésta y de que no recurre a impugnaciones o apelaciones judiciales para demorar o suspender su cumplimiento. Si se observa el contenido de la reforma, puede constatarse que muchas de sus disposiciones hicieron eco a las recomendaciones de la institución.

En ese sentido, para retomar el criterio económico, Gómez (2015) plantea que las políticas de comunicación impulsadas por las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y lo que va de la administración de Enrique Peña Nieto (2013-2018), mantienen la misma línea de priorizar la liberalización, la privatización, la entrada de capitales extranjeros, la racionalidad económica como vector de la comunicación, y la negociación con los grandes jugadores del medio audiovisual. Por ende, estas reformas se incluyen dentro de un marco más amplio de cambios estructurales del Estado Mexicano que han impulsado los distintos gobiernos de turno desde 1982, siguiendo las directrices recomendadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, así como por los compromisos adquiridos en distintos acuerdos y tratados económicos internacionales y regionales como la Organización Mundial de Comercio y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, respectivamente.

Así, Gómez (2015) explica que las leyes impulsadas, hasta ahora, han ido en la lógica de la liberalización de los mercados audiovisuales y la nueva ley en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, sigue esa línea y puede ser caracterizada como una ley desregulatoria de segunda generación, ya que no plantea ningún límite a la concentración cruzada y otorga licencias convergentes por 20 años. Al mismo tiempo, queda pendiente en los rubros de autonomía al servicio público el impulso al tercer sector, y su implementación se verá reflejada, seguramente, a medio plazo.



Probablemente, el único cambio considerable y positivo sería entonces la incursión de dos nuevos jugadores en el mercado de la televisión en abierto, rompiendo tres décadas de duopolio televisivo. Al mismo tiempo se impulsa la posibilidad de que en materia de telecomunicaciones y radiodifusión desembarquen capitales y empresas extranjeras. Por lo demás, la democratización del sistema televisivo, en términos de contrapesos de la participación de otros sectores al comercial, como el público y comunitario-social, seguirá siendo deficitaria. Finalmente subraya que la nueva legislación no inhibe la concentración, sino al contrario promueve la consolidación de grupos de comunicación convergentes, lo que les permitirá hacer frente a los capitales extranjeros y a competir en los mercados regionales y globales.

La segunda fase de la legislación podría obedecer a criterios más políticos. Esteinou (2015a) al respecto plantea que cuando se elaboraron las leyes secundarias en telecomunicaciones y radiodifusión, el PRI y sus partidos asociados demostraron que ya no necesitaban más el respaldo de los partidos de oposición como aliados para cogobernar, pues ya se habían logrado las reformas estructurales que se necesitaban para avanzar con éxito en el sexenio 2012-2018. Y mientras el PAN y el PRD entraron en fuertes crisis internas que los debilitaron políticamente sin poder presionar al gobierno para mantener los compromisos firmados en el Pacto Por México, al PRI ya no le interesó crear el futuro democrático incluyente para la sociedad mexicana que meses atrás demandó la oposición. Dentro de este contexto lo único que le preocupó al PRI y a sus aliados fue construir las condiciones sistémicas para reinstalar el prototipo de la *presidencia imperial* que operó durante siete décadas del siglo XX en México y lograr acuerdos con la empresa Televisa, en una especie de retorno a *la dictadura perfecta* que denominó Mario Vargas Llosa en la década de los ochenta.

Sánchez García (2015) argumenta por su parte que la iniciativa de Reforma Constitucional fue presentada en el marco de la firma del Pacto por México, lo que significa que había sido avalada previamente por los tres partidos políticos más importantes en México (PRI, PAN y PRD). Pero al mismo tiempo se señaló que había sido una propuesta hecha principalmente por la izquierda, a cambio del apoyo a otras iniciativas que importaban en mayor medida al Ejecutivo (la energética principalmente) y la hipótesis se prueba si se considera que las leyes reglamentarias fueron presentadas únicamente por el Ejecutivo, tras la ruptura del Pacto por México, que la izquierda votó en contra de dichas leyes, y que refleja diferencias significativas entre las propuestas en torno a la forma en que se regulará principalmente a las televisoras. Destaca, en el mismo sentido, que la Reforma Constitucional se había denominado *en Telecomunicaciones y Competencia Económica*, que la Ley Federal de Competencia Económica tuvo su propio debate, y que como resultado de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se debilitó al Ifetel en la materia.

Alva (2015), por su lado, plantea que las llamadas reformas estructurales no podrán transformar México milagrosamente para acabar con los monopolios e inaugurar un panorama de competencia insólito en un país donde la concentración está muy enraizada en el modelo económico y las estructuras mismas del sector. Por otro lado, dado que este proyecto no ha surgido de un pacto social, sino de un acuerdo del gobierno en turno, del partido oficial y de los principales partidos de oposición, resulta poco probable que se avance sustantivamente en cuanto a un marco legal democrático y con participación de la sociedad. Por tanto sugiere que lo que se ha pretendido con este nuevo marco legal es asegurar un trabajo más funcional de las telecomunicaciones en apoyo del esquema económico instaurado en el país y con ello, mantenerse en la órbita de los países involucrados en el sostenimiento y reestructuración del capitalismo global.

## Conclusiones

La regulación en torno a las telecomunicaciones y la convergencia digital tiene ya un camino recorrido y, si bien el resultado de las diversas legislaciones emitidas en los últimos 20 años no ha sido del todo satisfactoria, sí ha derivado en algunos avances para asentar un marco jurídico para la operación del sector en medio de los grandes cambios caracterizados por la llegada de nuevas tecnologías, la lógica económica que prevalece a nivel global y las modalidades regulatorias establecidas.

En ese sentido, se puede afirmar que las políticas públicas mexicanas en el ámbito de las telecomunicaciones obedecieron en principio a las disposiciones de corte económico marcadas desde el mercado mundial y los organismos internacionales. Es así que la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 y la privatización de un importante activo estatal como Teléfonos de México (Telmex) formaron parte de la tendencia desreguladora que buscaba de mejorar la inversión, la cobertura y el desarrollo del sector. Ello derivó en algunas mejoras, pues no puede negarse que la inversión privada en el área telefónica generó un crecimiento y una mayor cobertura junto a la liberación de los usuarios respecto a ciertas restricciones, pero también es preciso acotar que a la fecha no se ha logrado superar el rezago en el servicio, sobre todo en los ámbitos de la telefonía móvil y la internet ni se han obtenidos mejoras significativas en precios para la población. En el mismo proceso podemos incluir los lineamientos para la adopción del sistema de Televisión Digital Terrestre (TDT), el cual se ha adoptado ya en los países desarrollados y al que México se ha ido incorporando de manera gradual con el propósito de mejorar la calidad de la señal y liberar el espacio radioeléctrico para permitir la entrada de nuevos actores y favorecer la convergencia de servicios en un solo aparato de televisión o telefonía. Estas acciones son novedosas y facilitan la vida y el entretenimiento de los usuarios, pero a quien evidentemente beneficia el consumo es a las grandes corporaciones fabricantes y proveedoras de los productos, así como a los consorcios mediáticos y de telecomunicaciones que han desarrollado nuevos modelos

de negocios que conjuntan los servicios y los contenidos para mantener o mejorar sus ganancias en un complejo y cambiante escenario tecnológico.

Y debido a las características de concentración y centralización del país, no puede negarse que las legislaciones si bien han buscado mejorar la regulación para los sectores mediático y de telecomunicaciones, algunas de sus disposiciones también han favorecido a las empresas dominantes como Televisa, Tv Azteca y Telmex, al igual que ocurrió en el caso de la llamada Ley Televisa. Dentro de ello también se puede mencionar la estrecha relación que siempre ha tenido la clase política con los grandes empresarios del país y la paulatina incorporación de colaboradores y representantes de la industria mediática en los espacios del Poder Ejecutivo y en las curules del Poder Legislativo, al grado de que desde hace años se ha conformado un grupo legislativo denominado la *Telebancada*.

No obstante, la más reciente reforma, si bien ha sido ampliamente discutida, ha logrado establecer una nueva serie de disposiciones que si se cumplen a cabalidad pueden mejorar la situación de los usuarios en cuanto a su derecho a la información y a la cobertura de telecomunicaciones. Por ende, no se deben minimizar algunos avances como la inclusión del derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en el artículo 6º de la Constitución, la definición de la radiodifusión y las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general, la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de dos nuevas cadenas de televisión nacional. No por ello habrá que dejar de insistir en la necesidad de superar las insuficiencias de la legislación secundaria a fin de mejorar las condiciones para que la normatividad, y la correspondiente operación de estos sectores convergentes, obedezcan más al interés general que a la lógica mercantil y a las ambiciones de los propietarios de los consorcios.

En esta intención, conviene no dejar de lado la propuesta de pensar el sistema de las telecomunicaciones como complejo y, por tanto, necesitado de una regulación que sea jerárquica y esbelta. Esto es, debe cumplir con principios como los propuestos al inicio: 1) Las telecomunicaciones deben tener como principal función la de servir a los usuarios de las mismas en todas condiciones. 2) En un Estado de derecho, las telecomunicaciones deben ser reguladas para garantizar su eficiencia en cumplimiento del primer principio. 3) En una economía de mercado, las telecomunicaciones pueden resultar rentables, siempre que ello no entre en conflicto con los principios anteriores. Desde el análisis que hemos ofrecido, puede entenderse que la reforma constitucional responde a lo propuesto en la jerarquía tal como aquí se enlista, mientras que las leyes secundarias invierten el orden: van de los intereses del negocio (3) a las necesidades de regulación que los garantizan (2), y dejan al final el servicio a los usuarios y a aquella clase de medios que mejor los representan (1). Afirmamos que las leyes secundarias que rigen en última instancia la operación del sector contra lo dispuesto en el marco

constitucional, no están desarrolladas para hacer frente a la responsabilidad social de las empresas que lo integran, sino mayormente a intervenir el ambiente de negocios, incluso con una óptica rentista para unos actores y de mercado en competencia para otros. Bajo la aplicación de la perspectiva de Freeman (1984), puede decirse que lo que ha prevalecido en la regulación es un protectorado *stockholder* en sí mismo discriminante para los competidores, y con la preservación de los beneficios para los *stakeholders* que suponen bajo impacto a las empresas protegidas.

Cierran estas consideraciones con la afirmación de que reglamentar un sector, especialmente tratándose de uno de la importancia social, política, económica y técnica como el de las telecomunicaciones, no puede consistir en un mero acto jurídico que pueda agotarse en formalidades. De lo que se trata es de ordenar el sector, de modo que se le dote no sólo de un perfil institucional, sino de una cultura que también lo sea como modo de ver, valorar y actuar. Se trata, pues, de garantizar que antes de funcionar como espacio de empresas, todo sector consista en un sistema institucional complejo, jerárquico y esbelto, a fin de desempeñar con eficiencia un papel social de articulación de las acciones humanas. Será importante mantener como necesaria y declarar inconclusa la reforma de telecomunicaciones, para hacerla responder operativamente a las garantías constitucionales correspondientes.

## Referencias

- Alva de la Selva, A. R. (2015). Reforma en Telecomunicaciones en México: investigación pendiente. En Meneses, M. E. et al (coordinadores), *Telecomunicaciones y Radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico* (pp. 31-48). México: Fontamara-UASLP.
- Álvarez, C. L. (2013). *Derecho de las Telecomunicaciones*, 2da. Edición, México: UNAM Posgrado.
- Álvarez, C. L. (2014). Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Regulación y órganos reguladores. En *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Atribución de la Cofetel en materia de interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de las telecomunicaciones*, 70. México: SCJN, pp. 97-115.
- Badillo, Á. & Sierra, F. (2011). *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y prospectiva*. España: CIESPAL.
- Beceiro, S. (2010). La televisión digital en Europa: las plataformas digitales vía satélite (1996-2003), *Trípodos*, 26, pp. 133-148. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/tripodos/article/viewFile/187681/244555>

- Becerra, M. (2010). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Argentina: Norma.
- Becerra, M. (2011). Incubación de una nueva cultura en Latinoamérica, *TELOS. Cuadernos de Comunicación e Innovación*. Julio-septiembre, pp. 1-11. Recuperado de [http://telos.fundaciontelefonica.com/docs/2011/10/27/12160001\\_4\\_4\\_0.pdf](http://telos.fundaciontelefonica.com/docs/2011/10/27/12160001_4_4_0.pdf)
- Becerra, M. (2014). Medios de Comunicación: América Latina a contramano, *Nueva Sociedad*, 249. Enero-febrero, pp. 61-74. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/4003\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/4003_1.pdf)
- Becerra, M; Marino, S. & Mastrini, G. (2010), El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina. *Oficios Terrestres, XVI* (25). Argentina: Universidad Nacional de la Plata, pp. 11-24. Recuperado de [http://perio.unlp.edu.ar/oficios/documentos/pdfs/oficios\\_25.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/oficios/documentos/pdfs/oficios_25.pdf)
- Bourdieu, P. (2014), *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Bravo, J. (2011). El teléfono móvil como artefacto socio-técnico para trazar cartografías de concentración. *Derecho a Comunicar. Revista Científica de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información*, 3. Septiembre-Diciembre. México: AMEDI.
- Campos Freire, F. (2013). El futuro de la TV europea es híbrido, convergente y cada vez menos público. *Revista Latina de Comunicación Social*, 068, pp. 89-112. Recuperado de [http://www.revistalatinacs.org/068/paper/970\\_Santiago/04\\_Campos.html](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/970_Santiago/04_Campos.html)
- Campos Freire, F. (2010). Los nuevos modelos de gestión de las empresas mediáticas, *Revista Estudio sobre el Mensaje Periodístico*, 16, pp. 13-30. Universidad complutense de Madrid. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/ESMP1010110013A/11317>
- Casas, M. L. (2012). Política pública de telecomunicaciones y gobernanza. *Virtualis*, 3 (5). Pp. 35-54. Recuperado de <http://aplicaciones.ccm.itesm.mx/virtualis/index.php/virtualis/article/view/52/39>
- Castañeda, A. (2010), Evolución de las telecomunicaciones a partir de la privatización de Telmex. *Problemas de México* (pp. 64-77). México: COLMEX..
- Crovi, D. (2009). La telefonía como industria cultural: ¿a la sombra de la Ley Televisa? En Esteinou, J. y Alva de la Selva, A. R. (coordinadores), *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México* (pp. 473-494). México: UAM.

- Crovi, D. y Toussaint, F. (2011). El incierto futuro de la TDT, en Badillo, Á. y Sierra, F. (coordinadores), *La Transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y prospectiva* (pp.173-192). España: CIESPAL.
- Esteinou, J. (2014), ¿Qué nos dejó la reforma de las telecomunicaciones y la radiodifusión? *Ibero*. 35. Diciembre-enero. Disponible en [http://ibero-publicaciones.com/ibero/index.php?id\\_volumen=21](http://ibero-publicaciones.com/ibero/index.php?id_volumen=21)
- Esteinou, J. (2015a). Las leyes secundarias y el retorno de la dictadura perfecta en México. *Imex. México Interdisciplinario*, IV (VII), pp. 13-34. Recuperado de <http://www.imex-revista.com/imex-revista-ediciones/septima/s%C3%A1nchez.html>.
- Esteinou, J. (2015b). La ley secundaria en telecomunicaciones y radiodifusión y el fortalecimiento del Estado fallido en México. En Meneses, M. E. et al (coordinadores), *Telecomunicaciones y Radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico* (pp. 97-124). México: Fontamara-UASLP.
- Flores-Roux, E. y Mariscal, J. (2010). *Política de Generación de infraestructura de telecomunicaciones en México: Una Crítica*. Documento de trabajo 246. México: CIDE.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- García Alba, P. (2006). *La Evolución de las Telecomunicaciones en México*. México: ITESM CCM EGAP.
- García Avilés, J. L. (2009). La comunicación ante la convergencia digital: algunas fortalezas y debilidades, *Signo y Pensamiento*, XXVIII (54). Enero-junio. Colombia: PUJ, pp. 102-113. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/signo/v28n54/v28n54a07.pdf>
- García Olvera, L. (2012). Externalidad de la red en telefonía móvil en México. Análisis y Conclusiones de Política Pública. *Gestión y Política Pública*, XXI (1). México: CIDE, pp. 3-33. Disponible en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XXI\\_No.I\\_1er\\_sem/01\\_Lester\\_Garcia.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_1er_sem/01_Lester_Garcia.pdf)
- Gómez Mont, C. (2000). La Liberalización de las Telecomunicaciones en México. *Razón y Palabra*, 19. Disponible en [http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19\\_cgomez.html](http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_cgomez.html)

- Gómez, R. (2004). Tv Azteca y la industria televisiva mexicana en tiempos de integración regional (TLCAN) y desregulación económica. *Comunicación y Sociedad*, 1. Enero-junio. México: UdeG, pp. 51-90. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34600104>
- Gómez, R. (2015). Apuntes sobre la industria audiovisual mexicana en el contexto de la re-regulación y la digitalización. *Imex. México Interdisciplinario*, IV (VII), pp. 42-56. Recuperado de <http://www.imex-revista.com/imex-revista-ediciones/septima/s%C3%A1nchez.html>.
- Gutiérrez, M. E. (2011). Análisis de los aciertos estratégicos y el impacto económico de Carlos Slim-Helú en la industria de las Telecomunicaciones. *Revista de Comunicación*, 10, pp. 7-24. Disponible en <http://beta.udep.edu.pe/comunicacion/rcom/pdf/2011/Art07-24.pdf>
- Kaplun, G. (2007). Políticas de comunicación: cambios y resistencias. *Fronteiras-estudosmidiáticos*, IX. Enero-abril, pp. 5-11. Recuperado de <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/fronteiras/article/viewArticle/3150>
- Larrosa, J. (2011). La lucha por las telecomunicaciones en México, en *La amenaza de la Explotación Global*. Colección Análisis Plural. Enero-junio. México: ITESO, pp. 56-72.
- Levy, I. (2014). Reformas... ¿Estructurales? *Ibero*. 35. Diciembre-enero. Recuperado de [http://ibero-publicaciones.com/ibero/index.php?id\\_volumen=21](http://ibero-publicaciones.com/ibero/index.php?id_volumen=21)
- Mariscal, J. & Ramírez, F. (2008). *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*. División de Administración Pública, 18. México: CIDE.
- Mariscal, J. & Rivera, E. (2005). *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales*. Desarrollo Productivo, 169. Chile: CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4564/S05930\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4564/S05930_es.pdf?sequence=1)
- Mariscal, J. & Rivera, E. (2007). *Regulación y Competencia en las telecomunicaciones mexicanas*. Estudios y Perspectivas, 83. México: CEPAL.
- Mattelart, A. (1996). *La invención de la comunicación*. México: Siglo XXI.
- Montes de Oca, L. (2014). ¿Innovaciones Democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones. *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 34-56.

- Murciano, M. (2004). Poder Económico e Influencia Social: los retos de la concentración mediática para la democracia. *Doxa Comunicación*, pp. 40-51. Recuperado de [http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5988/1/N%C2%BAII\\_pp41\\_51.pdf](http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5988/1/N%C2%BAII_pp41_51.pdf)
- OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>
- Ordoñez, S. & Bouchain R. (2011). *Capitalismo del conocimiento e industria de las telecomunicaciones en México*. México: UNAM IIE.
- Pareja, N. (2010). Televisión y democracia. La Televisión abierta y su oferta en la ciudad de México. *Andamios*, 7 (14). Septiembre-diciembre, pp. 101-135. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632010000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632010000300005&script=sci_arttext)
- Ramírez, A. (2015). Reconstruir la capacidad rectora del Estado en telecomunicaciones a partir del fortalecimiento de los derechos fundamentales. En Meneses, M. E. et al. (Coordinadores). *Telecomunicaciones y Radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico* (pp. 75-96). México: Fontamara-UASLP.
- Rincón, A. (2014). Reforma en Telecomunicaciones. *Memorias XXVI Encuentro Nacional AMIC. La investigación de la comunicación en México ante la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica*, pp. 1541-1549. Recuperado de [http://amic2014.uaslp.mx/g14/g14\\_03.pdf](http://amic2014.uaslp.mx/g14/g14_03.pdf)
- Robinson, S. (2005). Reflexiones sobre la inclusión digital. *Nueva sociedad*, 195. Enero-febrero, pp. 126-140. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/3244\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3244_1.pdf)
- Roel, M. (2006). El reto de la Televisión. El apagón tecnológico y la consolidación de lo digital, *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, 94, pp. 52-59. Recuperado de <http://chasqui.ciespal.org/index.php/chasqui/article/view/194/203>
- Rueda, R. (2009). Convergencia Tecnológica: síntesis o multiplicidad política y cultural. *Signo y Pensamiento*, XXVIII (54). Enero-junio. Colombia: PUJ. pp. 114-130. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/4530>
- Sánchez García, K. (2014), El papel de la telebancada en la reforma de telecomunicaciones. *Memorias XXVI Encuentro Nacional AMIC. La investigación de la comunicación en México ante la reforma constitucional en*



*materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica*, pp. 1569-1585.

Sánchez García, K. (2015). La Reforma en Telecomunicaciones y las negociaciones en el Congreso. *Imex. México Interdisciplinario, IV (VII)*. pp. 69-84. Recuperado de <http://www.imex-revista.com/imex-revista-ediciones/septima/s%C3%A1nchez.html>

Sánchez Rivera, R. (2014). Políticas Públicas y la reforma constitucional en materia de medios y telecomunicaciones. *Memorias XXVI Encuentro Nacional AMIC. La investigación de la comunicación en México ante la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica*. Pp. 1550-1568. Recuperado de [http://amic2014.uaslp.mx/g14/g14\\_04.pdf](http://amic2014.uaslp.mx/g14/g14_04.pdf)

Sánchez Ruiz, E. (2004). El Audiovisual Mexicano: ¿Concentrar para competir? *Global Media Journal, 1 (2)*. Otoño. México: ITESM.

Sosa Platas, G. (2009). Concentración, convergencia tecnológica y triple play: el artículo 28. En Esteinou, J. y Alva de la Selva, Alma Rosa (coordinadores), *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México* (pp. 297-320). México: UAM.

Toriz Flores, F. (2010). Futuro de las Telecomunicaciones en México ¿Cuál debe ser el rol del gobierno ante los nuevos escenarios del mercado? *Tecsitecatl: Economía y Sociedad en México. Revista de Ciencias Sociales, 2 (8)*. Junio. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/tecsistecatl/n8/fgtf.htm>

Toussaint, F. (2014a). La Industria Televisiva en México, en tránsito para la etapa digital. *Memorias XXVI Encuentro Nacional AMIC. La investigación de la comunicación en México ante la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica*. pp. 303-310. Recuperado de [http://amic2014.uaslp.mx/g3/g3\\_01.pdf](http://amic2014.uaslp.mx/g3/g3_01.pdf)

Toussaint, F. (2014b). *La industria televisiva y sus cambios*, Trabajo presentado en Congreso ALAIC Perú, 2014. Recuperado de <http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT6-Florence-Toussaint.pdf>

Trejo, R. (2012). México: Medios, Política y Ciudadanos en la hora de la convergencia digital. En Sorj, B. (coordinador). *Democracia y Medios de Comunicación. Más allá del Estado y el Mercado*. Argentina: Catálogos.

Trejo, R. (2014). Televisa: Viejas prácticas, nuevo entorno. *Revista Nueva Sociedad, 249*. Enero-febrero, pp. 149-162. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/4010\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/4010_1.pdf)

- Trejo, R. (2015), Organismo Regulador Autónomo. Una búsqueda durante un tercio de siglo. En Meneses, M. E. et al (coordinadores), *Telecomunicaciones y Radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico* (pp. 49-75). México: Fontamara-UASLP.
- Vilches, L. (2013). *Convergencia y transmedialidad. La Ficción después de la TDT en Europa e Iberoamérica*. Barcelona: Gedisa.
- Vinader, R. (2007). La televisión móvil en el marco de la convergencia digital de los medios ¿un negocio rentable? *Enlaces*. España: Centro de Estudios Superiores Felipe II. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2362992>