

## ESTADO, REGULACIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO. EL FRACASO DEL FATALISMO DESREGULATORIO

**RAÚL TREJO DELARBRE**

El Estado dio un golpe de timón con la reforma de 2013 para las telecomunicaciones y la radiodifusión. La prolongada inoperancia de las leyes para esos sectores se resolvió con un nuevo y muy detallado marco jurídico establecido en la Constitución que sería reglamentado al año siguiente. La discrecionalidad gubernamental en la asignación de concesiones, así como en la regulación de las actividades de empresas telefónicas, de radio y de televisión, fue reemplazada con la creación de un nuevo organismo normativo autónomo, obligado a tener un desempeño transparente. Esas nuevas reglas fueron tardías, incompletas o parciales, según el punto de vista de quien las evalúe. Pero sin duda, configuraron un escenario diferente para las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

El gobierno federal dejó de tener la facultad para normar dichos sectores. De ello se ocupa el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), con atribuciones precisas y sobre todo con capacidad para establecer políticas públicas y sancionar a las empresas que no las acaten. La creación del nuevo organismo mostró la decisión del Estado —es decir, en este caso del Congreso, de los partidos políticos y del gobierno mismo— de ceñir a las empresas de radiodifusión y telefonía a un contexto de competencia hasta entonces inexistente en el país.

Esa regulación se encuentra a prueba todavía algunos años después de que se aprobó el nuevo marco jurídico. En las siguientes páginas se discutirá ese modelo de Estado y políticas públicas; se describirán las pautas para el órgano regulador y se recuperan algunas vertientes de la discusión internacional acerca de las telecomunicaciones y su reglamentación.

## Vigilancia del Estado, a pesar de todo

Las telecomunicaciones y la radiodifusión, que inicialmente se desarrollaron de manera paralela y que ya en el siglo **xxi** son inevitablemente complementarias debido a la convergencia tecnológica, son actividades que tienden a quedar al margen o incluso por encima del control de los Estados. Pero, al final de cuentas, la regulación no resulta indispensable para garantizar la expansión tecnológica y económica de tales industrias.

La tecnología de las telecomunicaciones, que sirve lo mismo para difundir señales telefónicas y de Internet que de televisión y radio, permite llevar contenidos cada vez más lejos, con mejor calidad y a más personas. Dichas señales trascienden fronteras y son tan abundantes, ubicuas y constantes que ningún gobierno puede controlarlas. Los costos de estas tecnologías son altos y, cuando se cobra por utilizarlos, también lo son los derechos para ocupar segmentos del espectro radioeléctrico a través del cual se propagan las señales de telefonía y de radiodifusión abierta. Por eso es frecuente que las empresas en esos sectores se concentren hasta constituir poderosos y bien conocidos consorcios que llegan a tener comportamientos monopólicos. El capital que nutre a esas corporaciones, así como a los productos que generan (es decir, señales telefónicas, programas de televisión, plataformas de Internet, etc.) suelen ser transnacionales. Todas esas características dificultan la regulación de las telecomunicaciones. Por ello, esa industria necesita que existan reglas.

El espectro radioeléctrico es limitado: el Estado tiene que asignar frecuencias a las empresas interesadas en ocupar segmentos del espacio aéreo y solamente puede hacerlo de manera discrecional o a partir de normas que establezcan procedimientos para solicitar y eventualmente concursar por tales frecuencias. Además, hay una infinidad de especificidades técnicas que tienen que ser reguladas: la interconexión entre distintas empresas telefónicas, los servicios que están autorizadas a ofrecer, los segmentos del mercado que pueden ocupar, las localidades a las que están autorizadas a llegar, las obligaciones que resultan del uso de frecuencias, la solución de las disputas que surjan entre ellas, etc. En el campo de la radiodifusión, además de la gestión de frecuencias, el Estado tiene que normar asuntos como la publicidad en radio y televisión, la clasificación de programas, las cuotas de programación nacional o regional, los idiomas en que pueden hacerse las

transmisiones, las pautas para contenidos en horarios para menores de edad, entre otros. Por mucho que abandone sus responsabilidades no hay Estado que se abstenga de regular —mucho o poco, constante u ocasionalmente, de manera responsable o negligente— las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La sola existencia de más de un operador en telecomunicaciones o de más de una empresa en el campo de la radiodifusión obliga a los Estados a contar con instrumentos para normarlas. Ningún mercado se autorregula. La oferta y la demanda no bastan para establecer el ámbito de actuación de cada empresa y los servicios que pueden ofrecer a la sociedad, ni para resolver litigios entre las corporaciones en tales sectores. Entre las telecomunicaciones y la radiodifusión, incluso, hay una creciente superposición de servicios —las empresas de televisión por cable pueden ofrecer además enlaces de telefonía, las de telefonía difunden televisión de paga, en Internet se propagan servicios de televisión, etc.— que deben ser definidos y al menos arbitrados por una autoridad estatal. La reglamentación es una necesidad de las empresas mismas, por mucho que tengan un discurso en contra de ella.

En el examen de esta situación, con frecuencia ha prevalecido una postura un tanto ideologizada que ha supuesto que la liberalización de los mercados —entre ellos los de telecomunicaciones— propició de manera forzosa la ausencia de mecanismos ordenadores. Al neoliberalismo, que es considerado el paradigma económico que ha prevalecido en la mayor parte del mundo al menos desde la última década del siglo xx, se le identifica con tendencias como las siguientes: preponderancia del interés de las corporaciones privadas, debilidad de los Estados nacionales, contracción o desaparición de las pautas para la competencia económica, abatimiento de los salarios y concentración de la riqueza, marginación de la protesta social, entre otros rasgos que aquí solamente enumeramos. La concepción más difundida acerca de ese modelo supone que nos encontramos ante una hegemonía creciente y casi indisputada de las corporaciones privadas, acompañada de un repliegue también irreparable del Estado.

Hay mucho de todo ello en las experiencias nacionales que se registraron en diversas latitudes durante más de un cuarto de siglo en el periodo entre 1990 y 2015. Pero el Estado no ha desaparecido, ni siquiera en los momentos y en los países en los que se ha registrado una más alevosa

explotación de recursos e ingresos de las sociedades en beneficio de las corporaciones privadas. En el tema que nos ocupa, en algunos países las reglas para las telecomunicaciones y la radiodifusión fueron más flexibles, entre otras cosas, para autorizar fusiones y consolidaciones de empresas, para permitir la inversión extranjera en sectores y en proporciones que antes estaban reservados a los capitales nacionales y para la convergencia de distintos medios en frecuencias que habían sido reservadas a un solo servicio. Tales decisiones y autorizaciones siempre, con distintas modalidades, han sido atribuciones de los Estados y han significado el mantenimiento de reglas y formas de regulación. En otras palabras, no ha existido una desregulación plena como en ocasiones se cree cuando se evalúa el desarrollo de las normas para estas industrias.

Desde fines del siglo pasado fue posible señalar que tal desregulación no existía, al menos en los países de mayor desarrollo y, por lo tanto, con más expansión de las telecomunicaciones en América Latina. En el ya lejano 1996, Mastrini y Mestman advirtieron:

Sostenemos que el uso del concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar Estados en retirada, cuando por el contrario dichos Estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado [...] el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, una nueva lógica en política de medios (Mastrini y Mestman, 1996: 82).

En los países que tenían reglas e instituciones reguladoras ya consolidadas, como Estados Unidos y Gran Bretaña, se dieron procesos de desregulación muy evidentes. Las normas que ya existían, y que estaban dirigidas a telecomunicaciones o radiodifusión, se reformaron para que resultasen más flexibles. Sin embargo, se mantuvieron las capacidades decisorias de los órganos que adjudican frecuencias y autorizaciones.

En otros casos, especialmente en naciones con órganos reformadores más débiles o en donde la infraestructura para telecomunicaciones era más escasa y hacía falta una intervención estatal que promoviera el desarrollo de tales sectores, las legislaciones fueron afinadas para fortalecer la regulación. Eso sucedió, ya avanzado el nuevo siglo, en algunos países de América Latina.

Tales diferencias en la regulación para los mercados de telecomunicaciones habían sido advertidas desde fines de los años ochenta. Pelton (1987: 240) se refirió al “telepoder” como la capacidad de las empresas de esos ramos para ganar presencia económica y lo definía como “la fuerza más importante detrás de la desregulación de las telecomunicaciones”. Ese autor era directivo en la empresa de satélites Intelsat y a partir de su experiencia internacional explicaba:

Se puede decir que la desregulación y las políticas pro-competitivas son apropiadas sólo para economías desarrolladas en donde existe suficiente capital y experiencia técnica para permitir una plena competencia entre organizaciones competentes. También se puede observar que los países en desarrollo con economías basadas en la agricultura tienen mucho menos necesidad de telecomunicaciones y redes de computadora que los países con economías de servicio (Pelton, 1987: 243-244).

Más allá de la simplificación en esa descripción de economías nacionales muy variadas, aquel diagnóstico reiteraba que la desregulación para los medios no ocurría en todos los países ni de manera idéntica.

Por eso, más tarde, el ya citado Mastrini y el también argentino Damián Loreti consideraron:

La llegada al poder del neoliberalismo afianzó una política global de destrucción del Estado de Bienestar que tras la argucia discursiva de la ‘desregulación’, consumó un proceso que denominamos ‘re-regulación’. Se trata de una revisión de la regulación vigente con el fin de alcanzar una liberalización controlada del sistema, con actores privados reteniendo el control sobre las cuestiones claves del proceso. [Y a continuación señalaban] En políticas de comunicación la rerregulación fue utilizada

especialmente para eliminar restricciones a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación (Mastrini y Loreti, 2009: 60).

Esos autores tenían razón al considerar que las corporaciones privadas influyeron para que las legislaciones permanecieran estancadas o incluso fueran modificadas en su beneficio. Pero muy pronto la realidad de su propio país modificó ese panorama cuando, en octubre de 2009, el Congreso argentino aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En los años siguientes, en varios países de la región se realizaron reformas legales que, con distintas características, establecieron límites a la expansión de las empresas mediáticas que ya existían: les crearon o fortalecieron contrapesos (medios públicos y comunitarios, defensorías de audiencias, etc.) y establecieron organismos regulatorios. No podemos detenernos aquí en la discusión de esas legislaciones nacionales, algunas de las cuales demoraron varios años para entrar en vigor o han estado sujetas a largos procesos de discusión y aprobación. En cada sitio hay inflexiones específicas, pero se puede considerar que las nuevas normas en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, disminuyeron el poder de las corporaciones que han dominado la comunicación de masas de cada país.

El investigador Martín Becerra ha podido afirmar, después de una revisión panorámica de esos cambios, que

A diferencia de la relajación de las normas sobre la propiedad de los medios que se impulsa en los países centrales con el pretexto de la convergencia tecnológica, en América Latina las nuevas regulaciones y la discusión social que las acompaña profanan uno de los núcleos duros de la tradición del sector de medios en la región, al fijar como objetivos la promoción de nuevos actores sociales a las licencias audiovisuales, el cuestionamiento de la concentración de la propiedad, la necesidad de producir contenidos con criterio federal y, en algunos países, el mayor protagonismo del gobierno en la gestión de medios con criterio de propaganda (Becerra, 2014: 72).

## El mito de la re-regulación

En circunstancias diferentes y a pesar del repliegue del Estado en épocas como las que marcaron el rígido *thatcherismo* en Gran Bretaña o el pragmático *reaganismo* en Estados Unidos, a la postre se mantuvieron las regulaciones estatales para los medios de comunicación. Al referirse al régimen jurídico para la televisión en los países anglosajones Hernán Galperin ha considerado:

A pesar de la abundante discusión acerca de la desregulación de la industria, el hecho es que los gobiernos continúan desempeñando un papel clave en la asignación de recursos y moldeando la dinámica de los mercados en la industria de la radiodifusión. Para bien o para mal todavía deciden (o al menos regulan en extenso) quién puede transmitir qué, a quién, a cuáles precios y utilizando cuál tecnología, particularmente en el sector terrestre (también conocido como “sobre el aire”) (Galperin, 2004: 6).

En otras palabras, no sólo no hay re-regulación restauradora de los privilegios de las corporaciones dominantes sino que, con matices diferentes en cada circunstancia, se puede apreciar un proceso de recuperación de las capacidades y deberes del Estado. Las peculiaridades de cada legislación, insistimos, suscitan resultados diferentes. En algunos casos, como en Venezuela, el Estado acota a los medios privados para limitar el contrapeso que podían ejercer delante del gobierno y favorecer así liderazgos populistas y antidemocráticos. En otros, quizá se puede esperar una nueva diversidad comunicacional.

Considerar sin más que hemos tenido procesos de desregulación e incluso regulaciones contrarreformistas obedece a una apreciación rígida de tendencias políticas, culturales y económicas que, sin embargo, están repletas de contraluces. Los enfoques analíticos a partir de los cuales se pudo dictaminar con cierta prisa que nos hemos encontrado en procesos de desregulación y re-regulación partieron de una fórmula —a la que llamaremos ecuación del fatalismo desregulatorio— que algunos estudiosos consideraron inamovible.

### Ecuación del fatalismo desregulatorio

Hay un modelo neoliberal que impone, en todas las actividades, el interés de las grandes corporaciones privadas / los medios de comunicación están cada vez más controlados por esas corporaciones / las corporaciones exigen que los Estados nacionales se replieguen, abatan reglas y cedan atribuciones / los Estados, imbuidos de la ideología neoliberal y privatista, dejan los mercados de comunicaciones sometidos a la correlación de fuerzas entre las empresas / legislaciones y mecanismos de regulación son flexibilizados al gusto de los consorcios mediáticos / la desregulación es inevitable.

Tres factores, al menos, se interpusieron para que esa *ecuación*, que por supuesto aquí simplificamos para ilustrarla, no se cumpliera de manera irremediable. En primer término, esa fórmula se enfrentó con la política. Los Estados no están invariable ni dócilmente dispuestos a ceder atribuciones. Dentro de cada Estado hay corrientes e historias que coinciden, discrepan o entablan alianzas en constante vitalidad. Por lo demás, ningún Estado acepta de buena gana que lo neutralicen y mucho menos su aniquilación. Partidos e instituciones, pero también sectores activos de la sociedad, han considerado que la influencia política, y en ocasiones el poder financiero de las corporaciones mediáticas, había crecido tanto que a veces rivalizaba con la capacidad para gobernar de las propias instituciones estatales. La reforma legal para los medios dejó de interesar únicamente a especialistas y formó parte de las agendas de candidatos y partidos.

En segundo término, el acaparamiento de recursos comunicacionales (frecuencias, infraestructura de telecomunicaciones, redes de banda ancha, entre otros) ejercido por pocas empresas, se convirtió en un dique para la calidad y la diversidad de sus productos y servicios. Sin competencia, ni contraste, las viejas corporaciones resultaron poco eficientes para renovar instalaciones y servicios técnicos. En otro plano, tampoco tuvieron interés ni aptitud para innovar los contenidos de radiodifusión de tal manera que pudieran reflejar la pluralidad de la sociedad.

Más allá de la oferta de servicios y contenidos que le presentan a la sociedad las disputas entre consorcios, o entre consorcios y segmentos



de la llamada clase política, replantearon la necesidad del Estado y su capacidad interventora. En Argentina, el enfrentamiento del gobierno del presidente Néstor Kirchner con el Grupo Clarín contribuyó a impulsar la Ley de Servicios de Comunicación. En México, la abierta rivalidad de Televisa y Televisión Azteca con América Móvil subrayó las dificultades que tenía el gobierno, sin recursos legales suficientes, para regular a esas empresas.

Por diversos motivos, algunos sectores de usuarios y consumidores han sido más activos para demandar que tales empresas mejoren los servicios y contenidos comunicacionales que les ofrecen. Al actuar como ciudadanos y no sólo como clientes, han contribuido a crear, si bien de manera insuficiente, nuevos contextos de exigencia pública delante de tales consorcios.

Un tercer factor ha sido la realidad de los mercados, tanto nacionales como internacionales que, lejos de abominar la intervención del Estado, la han requerido como garantía para que exista concurrencia económica con reglas claras. Esa fue la lección de las crisis financieras internacionales al terminar la primera década del nuevo siglo: después de que la negligencia de las autoridades reguladoras permitió que se expandieran sin control negocios inmobiliarios y bancarios, la solución fue el restablecimiento o la aplicación de las capacidades reguladoras del Estado. Esa fórmula ha sido considerada tan necesaria para el crecimiento de las telecomunicaciones que, entre las voces que exigen la creación de órganos reguladores fuertes, se encuentran las de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las corporaciones privadas compiten entre ellas porque se disputan mercados finitos. No todas pueden vender todos los productos y servicios que quisieran. Por otra parte, tales corporaciones no siempre tienen los mismos intereses ni, en todos los casos, comparten los mismos discursos. Un consorcio mediático puede exigir el repliegue del Estado en un país, o en un momento específico, y decir lo contrario en otro sitio o en otra circunstancia.

En otras palabras, y como un factor adicional, se puede reconocer que después de todo el neoliberalismo —entendido como un régimen que forzosamente desplaza al Estado e impone la hegemonía de las

corporaciones privadas— no era tan inexorable como se pudo haber creído. El Estado nunca ha sido capturado de manera completa y fatal por las corporaciones y existe un entramado de tensiones y diversidades políticas que, en cada sociedad, acotan esos intereses.

### **México, décadas sin reglas suficientes**

Para referirnos al marco jurídico que desde 2013 y 2014 regula, en México, las telecomunicaciones y la radiodifusión, es pertinente recordar, a riesgo de hacer una pausa en un tema muy elemental, la distinción clásica entre gobierno y Estado. El primero es la instancia política responsable de poner en práctica la gestión de los asuntos públicos. En México, el gobierno es ejercido, en el plano federal, por el presidente de la República. El Estado en cambio es el conjunto de instituciones que ejercen el poder político, entre ellas el propio gobierno, los Poderes Legislativo y Judicial, los partidos políticos, las empresas estatales, los órganos de seguridad pública, etcétera.

Las telecomunicaciones y la radiodifusión utilizan recursos públicos (las calles en donde se colocan cables aéreos o subterráneos, el espectro radioeléctrico) además de desempeñar servicios de carácter público. Los cuales implican, entre otras, dos garantías: todos los habitantes del país tienen derecho a recibir tales servicios y, por otra parte, hay aspectos de su funcionamiento específico que el Estado tiene obligación de regular (las interconexiones telefónicas entre una y otra compañía o de una ciudad a otra, la libertad en el uso de Internet, los espacios para el propio Estado o la clasificación de programas para niños y jóvenes en televisión y radio, por mencionar algunos).

A fin de cumplir con esas responsabilidades el Estado implanta reglas y mecanismos, precisamente, regulatorios. Todas esas tareas requieren de la existencia y el cumplimiento de pautas de carácter técnico, pero además tienen importantes implicaciones políticas. El Estado resuelve en cuáles frecuencias puede transmitir una empresa de televisión y de cuántos canales puede disponer en todo el país, por ejemplo. Mientras más frecuencias maneje, el poder comunicacional y por lo tanto el poder político de esa empresa resulta mayor. A fin de que esas actividades regulatorias se realicen de la manera más profesional posible, sin que se

desconozcan sus consecuencias políticas, pero sin que ellas predominen al tomarse tales decisiones, es pertinente que sean cumplidas por una autoridad independiente del resto de las instituciones estatales. El IFT reemplazó al gobierno federal que, especialmente a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, regulaba frecuencias, infraestructura y autorizaciones, entre otros asuntos, para telefonía y radiodifusión. El IFT es una nueva institución del Estado, pero no forma parte de la administración pública centralizada en el gobierno federal. Se trata de un organismo cuyas decisiones no tienen que depender de los intereses políticos coyunturales de cada gobierno —eso, al menos, en su diseño institucional—.

Para que eso ocurriera tuvo que pasar más de medio siglo. Desde 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRTV) facultó al gobierno federal la regulación de tales medios. El gobierno ya se encargaba de ello, pero sus atribuciones en dichos campos fueron ampliadas y quedaron sujetas a una normatividad específica. Lo mismo sucedió a partir de 1995 con la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que primero se encargó de supervisar y auspiciar el funcionamiento de la telefonía y más tarde también de adjudicar concesiones para radiodifusión, dependía del gobierno federal. La transferencia de esas tareas al IFT dejó al gobierno sin la mayor parte de las atribuciones que le permitían manejar a los medios electrónicos y favorecer, o no, a las empresas telefónicas.

La creación de ese organismo regulador, que no está subordinado al gobierno y además tiene normas que lo mantienen formalmente distanciado de los intereses de las empresas a las que reglamenta, significó un viraje respecto de la condescendencia que, en términos generales, el gobierno mexicano había mantenido hacia las empresas de telecomunicaciones y radiodifusión. Aunque no puede decirse que no existía regulación ni que el interés de las empresas reemplazaba las decisiones del Estado, durante muchos años tres circunstancias concurren para que México tuviera una deficiente regulación de los medios.

En primer lugar, las leyes en esa materia eran atrasadas y en buena medida obsoletas. Cuando en 1960 fue creada la legislación para radio y televisión, los satélites de comunicaciones e Internet no existían. La

televisión de paga, tanto por cable como satelital, fue normada por la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 que, a su vez, tampoco registraba las posibilidades de la comunicación digital. Por absurdo que parezca, en el régimen jurídico mexicano la televisión de paga no era televisión.

Esa legislación, en segundo lugar, no era renovada porque los radiodifusores preferían trabajar con reglas inoperantes para no arriesgarse a que una reforma legal —como a la postre sucedió— impusiera restricciones al desarrollo de sus negocios. En 2005, las empresas que dominaban el campo de la televisión rompieron esa costumbre e impulsaron una reforma legal con la que, entre otras cosas, querían utilizar a su conveniencia las frecuencias que tenían concesionadas y a través de las cuales ahora, gracias a la digitalización de las transmisiones, podrían difundirse canales adicionales y otros servicios de telecomunicaciones. A esa reforma a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, que fue aprobada por el Congreso en marzo de 2006, pero cuyos principales apartados fueron derogados al año siguiente, se le conoció como “Ley Televisa” (Esteinou y Alva, 2009).

El Poder Legislativo, en tercer término, actuó durante varias décadas como garante de esos intereses de las principales empresas de radiodifusión. Aunque en las Cámaras de Diputados y Senadores siempre hubo legisladores de afán reformador que desde los años ochenta (por supuesto del siglo xx) promovieron iniciativas para actualizar las reglas de la radiodifusión y posteriormente también las de telecomunicaciones, la decisión mayoritaria siempre era postergarlas y desecharlas. Y cuando las empresas televisoras promovieron la “Ley Televisa” ambas cámaras la aprobaron. Sin embargo, la ausencia de reglas eficientes y actuales resultaba cada vez más onerosa para el Estado, además del costo político que para los legisladores significaba aquella adhesión al interés de las empresas de televisión y radio.

### **De la inhibición regulatoria a la reforma de 2013**

Durante más de tres décadas y media, la sociedad civil y el sector académico, preocupados por la concentración de los medios de radiodifusión y por las escasas vocación y capacidad regulatoria del Estado, propusieron sucesivas y, en su momento, infructuosas fórmulas para modificar la legislación en ese campo. En otro sitio hemos descrito la

evolución de las propuestas acerca del mecanismo para regular a los medios electrónicos (Trejo, 2015). De las fórmulas deliberativas pero sin atribuciones prácticas que en los años ochenta proponían organizaciones como la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), se avanzó al diseño de órganos reguladores de carácter profesional, integrados por especialistas que tendrían facultades legales para organizar el espectro radioeléctrico, establecer reglas para el tráfico de señales y, en ocasiones, para supervisar contenidos y, cuando fuese necesario, imponer sanciones a las empresas de radiodifusión. Distintas coaliciones de ciudadanos, como las que articuló la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), respaldadas por legisladores comprometidos con esa causa, afinaron sus proyectos de ley ya en el transcurso del nuevo siglo, pero, invariablemente se enfrentaron al rechazo de las empresas que no admitían reglas que limitaran el uso casi discrecional que hacían de concesiones y frecuencias.

El modelo de regulación que prevaleció en México durante más de medio siglo, fincado en la atribución del presidente de la República para otorgar, supervisar y eventualmente retirar concesiones de radiodifusión, se había desgastado a la par de la capacidad de las empresas televisoras para promover sus intereses en la llamada clase política. Además, al mismo tiempo, era necesaria una regulación capaz de tomar en cuenta a las tecnologías digitales. Las reformas denominadas “Ley Televisa”, aprobadas en 2006, fueron un ejemplo de *rerregulación* de acuerdo con la acepción descrita en páginas anteriores: se trataba de un retroceso en términos políticos, ya que privaba al Estado de la facultad para autorizar, o no, el uso con servicios adicionales a los de radiodifusión de las frecuencias concesionadas a las empresas de televisión y radio. Allí, a la digitalización se le reconocía como un recurso a favor de los negocios de tales empresas. Sin embargo, esa fuga hacia adelante y con beneficiarios escasos que aprobó el Poder Legislativo fue atajada un año después por el Poder Judicial cuando la Suprema Corte declaró que la mayor parte de tales reformas eran inconstitucionales. La *rerregulación* benigna con las empresas que había sido respaldada por un sector del Estado (los senadores y diputados) fue invalidada por otra de las instituciones estatales (el Poder Judicial).

Seis años más tarde, tras nuevos litigios entre el poder político y el

poder mediático (especialmente la cancelación en 2007 de la propaganda electoral, que se pagaba con recursos públicos en radio y televisión y las protestas de los consorcios afectados por esa decisión) la reforma para los medios ya era parte de la agenda de los partidos y, ahora sí, de los legisladores. El “Pacto por México”, que entablaron en diciembre de 2012 el gobierno y los tres principales partidos (PRI, PRD y PAN) cuando comenzó la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, incluía la reforma para la radiodifusión y las telecomunicaciones. Gracias a ese compromiso, en 2013, se incorporó a la Constitución Política una extensa colección de disposiciones, entre las que destacó la creación de un organismo regulador autónomo y sólido, el IFT.

Las reformas incorporadas a la Constitución Política a partir del 11 de junio de 2013 y reglamentadas con precisiones y retrocesos en la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), publicada el 14 de julio de 2014, son de tal complejidad que resulta imposible tan sólo glosarlas en unas cuantas páginas. Se trata de una legislación convergente que, en un mismo ordenamiento jurídico regula a las telecomunicaciones (telefonía, Internet, comunicación satelital, redes de datos, etc.) y a la radiodifusión. Allí, entre otros aspectos, se establece que tales servicios son de interés público; se crea un nuevo régimen de concesiones para el pleno aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas, siempre con supervisión del Estado; se precisan derechos de los medios públicos y sociales, así como los derechos de los usuarios y consumidores y se indican obligaciones del Estado para llevar banda ancha a toda la sociedad.

La regulación de esos sectores y tareas está a cargo del ya mencionado IFT que tiene facultades, de acuerdo con el artículo 28 constitucional, para “eliminar eficazmente barreras a la competencia y la libre concurrencia”. Ese organismo puede establecer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, administra el espectro radioeléctrico y los recursos orbitales del país, regula a la radiodifusión restringida y es la autoridad en materia de competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión.

Para ejercer con independencia esas facultades, el instituto tiene autonomía constitucional. No está supeditado al gobierno, ni a los poderes legislativo o judicial. Tiene un estatus como el del Instituto Nacional Electoral

(antes Instituto Federal Electoral) o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que han tenido reconocible relevancia en la transición política del país. Esa autonomía se ha pretendido garantizar con medidas de dos tipos. Por una parte, el IFT cuenta con facultades como las ya mencionadas, que no están sujetas a la aprobación de ninguna otra instancia estatal. En segundo término, está encabezado por siete comisionados a los que designa el Senado de la República con un sofisticado procedimiento.

La gestión de esos comisionados tiene una vigencia de nueve años para que no coincida con las renovaciones sexenales del gobierno y son reemplazados de manera escalonada. En sus primeros años hay comisionados designados para plazos menores, que serán sustituidos por funcionarios que durarán los nueve años en ese encargo. El Senado los elige a partir de listas presentadas por el presidente de la República después de un concurso de selección. Los aspirantes se someten a un examen a cargo de tres organismos autónomos (Banco de México, Instituto Nacional de Evaluación para la Educación e Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Además, tienen que demostrar experiencia en actividades relacionadas con telecomunicaciones y radiodifusión, no pueden haber sido funcionarios públicos de primer nivel, ni legisladores durante el año previo al nombramiento y en los tres años anteriores no haber sido empleados de empresas sujetas a la regulación del instituto.

Esas reglas procuran que el instituto esté encabezado por funcionarios calificados técnicamente, pero también, por la independencia política que se pretende para tales tareas. Sin embargo, la designación de los primeros, aprobada por el Senado el 10 de septiembre de 2013, fue cuestionada porque los resultados del examen de selección no fueron públicos y de los siete comisionados había cuatro sin experiencia específica en los asuntos que tendrían que regular, así como dos que trabajaron en empresas telefónicas menos de tres años antes de su designación (Trejo, 2014).

### **IFT: complejo y contradictorio estreno**

Como quiera que sea, los primeros comisionados del IFT transcurrieron los años iniciales de su gestión ceñidos a tres condiciones: una compleja agenda establecida por la nueva legislación, las presiones de las empresas

reguladas por el organismo autónomo, así como las reglas que imponen distancia respecto de las empresas así reguladas, la transparencia en sus decisiones y la atención de la sociedad al desempeño del instituto.

La reforma legal, además de las reglas con las que los comisionados fueron designados, establecieron un amplio temario de obligaciones que el instituto debió cumplir en sus meses iniciales. Aún antes de que se aprobara la ley reglamentaria, pero ya con las atribuciones que le confería la Constitución, el 6 de marzo de 2014, el instituto declaró preponderantes a Telmex y Telcel en el campo de la telefonía, así como a Televisa en televisión. Eso implicó que tales consorcios no podrían crecer más en los campos en los que eran preponderantes y tendrían obligación de compartir sus infraestructuras para la transmisión de señales con otras empresas. En contradicción con esa medida, el 2 de octubre de 2015 el IFT resolvió que Televisa, a pesar de ocupar más del 60 por ciento de ese mercado, no tenía poder sustancial en la televisión de paga. Esa decisión fue muy controvertida, aunque los comisionados que la apoyaron explicaron que la cuota de mercado ocupada por dicha empresa había disminuido y que, a pesar de ser alto, ese control sobre seis de cada diez suscripciones a televisión de cable y satelital no había sido utilizado por Televisa para imponer tarifas a su conveniencia.

La presión de las empresas constituye el segundo factor que acota al IFT. En sus dos primeros años las decisiones de ese organismo resultaron fuertemente discutibles, pero no siempre para los mismos actores sociales. En algunas ocasiones las resoluciones fueron incómodas para los intereses de Televisa. En otras afectaron los negocios de América Móvil, es decir, de Telmex y Telcel. Algunos dictámenes del instituto han sido aplaudidos por quienes consideran que las televisoras privadas ameritan una reglamentación más severa y otros les han parecido adecuados a los críticos de las telefónicas dominantes. No se puede considerar que haya una tendencia homogénea en los destinatarios de las decisiones del instituto y ese es un signo de la autonomía, o al menos del pragmatismo, con que se ha desempeñado dicho organismo.

La licitación de dos cadenas nacionales de televisión (una de las cuales no fue adjudicada porque el grupo que la ganó, Radio Centro, no pudo pagar el monto que había ofrecido por ella) y especialmente el apagón



analógico, que el 31 de diciembre de 2015 terminó con las transmisiones de televisión con la tecnología anterior para que, a partir de entonces, solamente hubiera señales digitales en casi todo el país, fueron otras de las decisiones vistosas y difíciles del instituto. Ambas medidas fueron rechazadas por Televisa y Televisión Azteca, que nunca aceptaron la instalación de una cadena adicional de televisión con alcance nacional (la licitación para esa tercera cadena la ganó el Grupo Imagen cuyas transmisiones estaban previstas para iniciarse a mediados de 2016) y que no tuvieron interés en la digitalización de las señales porque implicaba la disponibilidad de más espacios para nuevos canales de televisión. Además, la declaración de preponderancia que le impusieron, la consiguiente obligación para disminuir su presencia en el mercado de la telefonía fija y celular y especialmente la llegada de nuevas empresas —como IFT— así como la solidificación de algunas de las que ya existían (como Telefónica) han inquietado de sobremana a América Móvil, la firma que controla el desempeño de Telmex y Telcel.

Las decisiones del IFT, por otra parte, están acotadas por reglas de contacto hasta hace pocos años impensables en la relación entre los órganos reguladores y las empresas afectadas por sus decisiones. Los comisionados se encuentran legalmente impedidos para entrevistarse con representantes de las empresas de telecomunicaciones o radiodifusión, a menos que se trate de reuniones previamente agendadas y notificadas dentro del propio instituto y únicamente en sus instalaciones. De cada entrevista tiene que haber un registro público. Las sesiones del pleno del IFT deben ser grabadas y esos registros han de estar a disposición de los interesados. La ley no indica qué tipo de grabación tiene que hacerse y los comisionados han preferido registrar, para la difusión pública, solamente el audio y no el video de sus sesiones. Tampoco han autorizado la transmisión en directo de tales reuniones. De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia, de esos registros queda reservada la difusión de segmentos que contengan información considerada como confidencial.

Las decisiones y proyectos del instituto son evaluados por un consejo consultivo integrado por quince ciudadanos a los que designan los comisionados del IFT. En los primeros nombramientos hubo más conse-

jeros ligados a empresas, o a compañías consultoras, que representantes de organizaciones sociales sin interés mercantil y comprometidas con agendas ciudadanas.

Por otra parte, desde marzo de 2014, el IFT abrió, con acceso en línea, el Registro Federal de Concesiones, que contiene la información de empresas e instituciones que han recibido frecuencias de radio y televisión o concesiones para prestar servicios telefónicos. Hasta entonces los documentos de las concesiones y permisos otorgados por el gobierno habían sido inaccesibles para el público.

Las que hemos señalado son únicamente algunas de las tareas a las que está obligado el IFT. Al comenzar la primavera de 2016 estaban pendientes decisiones como el establecimiento de normas para defender derechos de las audiencias, la determinación del ancho de banda que ocuparía cada estación radiofónica de Frecuencia Modulada y de la cual dependería si habría o no espacio para más estaciones en cada localidad, la licitación de nuevas radiodifusoras de AM y FM y de una cuarta cadena de televisión nacional. Una de las tareas más importantes sería la creación, por parte del gobierno, y con supervisión del instituto, de una red nacional de banda ancha (en la ley se le denomina red compartida) que, construida con infraestructura pública e inversión privada, ofrecería conexiones a empresas que tendrían obligaciones en materia de precios y cobertura para llevar Internet a zonas del país que carecen de tal servicio.

Al enumerar esas responsabilidades del IFT queremos subrayar la amplia capacidad que tiene para regular lo que han sido hasta ahora, pero también para reorientar a las telecomunicaciones y la radiodifusión. Las decisiones del instituto han resultado polémicas porque han afectado —aunque a veces de manera insuficiente, según la perspectiva desde donde se les evalúe— a los intereses dominantes en tales industrias. Las empresas cuyos intereses se encuentran en juego cabildean, presionan y en ocasiones denuncian e incluso promueven campañas de prensa tratando de influir en las decisiones del instituto. En cambio, las organizaciones ciudadanas a las que podrían importarles esas decisiones han tenido escasa capacidad para analizarlas y discutir las. Si algo ha faltado, ha sido la creación de un contexto de exigencia crítica hacia el IFT

por parte de ciudadanos y grupos sociales interesados en tales temas.

A contracorriente de los diagnósticos que consideraban que se había replegado de manera irremediable, con las reformas legales el Estado en México recuperó su capacidad para regular telecomunicaciones y radiodifusión. Con la autonomía del instituto, el gobierno perdió capacidad para impulsar políticas públicas pero esa posibilidad, aumentada con atribuciones que eran inexistentes como la facultad de acotar el crecimiento de monopolios, la ganó el Estado. En vez de desregulación y lejos de la rerregulación revisionista que supedita el mercado a la hegemonía de los consorcios privados, se ha desarrollado —insistimos, con contradicciones, pero también con resultados patentes— una nueva diversidad, con nuevos actores, reglas y contrapesos, en los mercados de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

## FUENTES

BECERRA, M.

- 2014 “Medios de comunicación: América Latina a contramano”, *Nueva Sociedad*, núm. 249 (enero-febrero), en <<http://nuso.org/articulo/medios-de-comunicacion-america-latina-a-contramano/>>.

ESTEINOU MADRID, J. Y A. R. ALVA DE LA SELVA, COORDS.

- 2009 *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*. México: UAM.

GALPERIN, H.

- 2004 *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

MASTRINI, G. Y D. LORETI

- 2009 “Políticas de comunicación: Un déficit de la democracia”, en S. Sel, comp., *La comunicación mediatizada: hegemonías, alternativas, soberanías*. Buenos Aires: CLACSO.

MASTRINI, G. Y M. MESTMAN

- 1996 “¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota”, en *Cuadernos de Información y Cultura* 2. Madrid: Universidad Complutense.

PELTON, J.

- 1987 “International Telecommunications Competition in the Age of Telepower”, *International Journal* 42, núm. 2.

TREJO DELARBRE, R.

- 2015 “Organismo regulador autónomo. Una búsqueda durante un tercio de siglo”, en M. Meneses, J. Bravo y M. Gabino, coords., *Telecomunicaciones y radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico*. México: Fontamara y Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 49-73.
- 2014 “Defender la reforma para los medios” en J. Woldenberg *et al.*, *Libertad de expresión, disidencia y democracia*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 95-102.