

Política pública de Telecomunicaciones y Gobernanza

María de la Luz Casas Pérez
Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca

RESUMEN

La existencia de una política pública en el sector de las telecomunicaciones, resulta crucial para cualquier nación que aspire a desarrollarse económicamente en un mercado internacional altamente competitivo. El presente trabajo aborda 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.

El tema resulta de especial importancia dada la necesidad de desarrollar una política pública que integre los servicios de información y telecomunicaciones que promueva no solo servicios públicos sean más eficientes, sino también acceso a una información libre, que permita la participación ciudadana que contribuya a la definición de una estructura que genere mejores niveles de educación, salud y bienestar social para todos los mexicanos.

PALABRAS CLAVE

México, Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), Gobernanza, Transformación social.

ABSTRACT

A consistent proper public policy in the telecommunications arena is crucial for any nation willing to deal with competition and to set the foundations for economic growth. This paper deals with the way in which the Mexican telecommunications sector is being defined by the emergence of new structures of competence and cooperation among various agents in the telecommunications market, including Government.

Being of particular relevance for the population and the preservation of democracy in Mexico, this subject matter reveals the importance of defining public policy through public participation and governance as to promote not only efficiency, but also freedom of access to information, education, health and other services achieving a better way of life for all Mexican citizens.

KEYWORDS

Mexico, Information and Communication Technologies (ICTs), Governance, Social transformation

Introducción

Uno de los aspectos más puntuales y esperanzadores de la red de redes es su capacidad de interconectar a los individuos. Pareciera ser que éste es una de sus principales virtudes, pero al mismo tiempo es uno de sus grandes defectos.

Las sociedades contemporáneas se debaten entre la libertad irrestricta y el control. Nos encontramos ante condiciones totalmente inéditas en la historia de la utilización de las tecnologías de información y comunicación como resultado de estas prácticas. El impacto de las nuevas tecnologías ha venido a transformar las formas de producción, distribución y el comportamiento de los mercados de la información y la comunicación. Como agentes de la economía y de la política, los barones de la comunicación se han acercado a las nuevas tecnologías de información y comunicación a fin de articular las nuevas estructuras nacionales e internacionales de la comunicación, sin percatarse de que éstas han venido a trastocar todos los elementos tradicionales de control social. Su lucha, como la de los propios gobiernos, asediados por el desfogue de la sociedad de redes, los ha tomado por sorpresa, provocando reacciones que apuntan a dibujar un mundo nuevo. Aturdidos por la demanda de información mundial, a la luz de la aparición de los nuevos mecanismos de vinculación que facultan la red de redes, los medios de comunicación tradicionales se han convertido en usuarios corporativos de Internet aprovechando sus recursos y nutriéndose de la información que las redes sociales distribuyen. No obstante, es precisamente debido a las condiciones de globalidad que revisten las características del fenómeno que aquí nos ocupa, que resulta esencial reflexionar sobre sus implicaciones en términos del uso futuro de la red de redes y de las tecnologías emergentes asociadas a ella.

En este trabajo nos proponemos hacer un análisis de dos cuestiones fundamentales que atraviesan el uso y la apropiación de la tecnología: la comunicación y el control. Nuestro planteamiento pretende además poner especial atención a otros tantos elementos no necesariamente siempre presentes, que son la participación social y la gobernanza, en el ánimo precisamente de entender en qué medida Internet y en particular sus usos recientes están sirviendo a la generación de nuevas estructuras de cooperación social a nivel local, regional e internacional.

El principio de gobernanza

El término gobernanza implica un cambio de paradigma en las relaciones de poder. Si bien se considera un derivado del concepto de gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado para atender a las demandas de un sistema político, la gobernanza atiende a la presencia de otros actores fundamentales en el sistema político y, especialmente, al papel de la sociedad civil. Así entendida, la gobernanza sugiere la presencia de organizaciones de la sociedad civil, cuya capacidad de acción es creciente, que se dan a la tarea de atender asuntos de orden público tanto en los ámbitos, nacional, regional o internacional.

El término busca además, describir una transformación sistémica, que se percibe a distintos niveles de la complejidad social. De hecho, sus aplicaciones contemporáneas van de lo social, a lo administrativo, pasando también por lo tecnológico.

Se entiende por gobernanza a la acción continua mediante la cual, los diversos actores de la política en ámbitos provenientes de los espacios privado y público, manejan sus asuntos comunes. La gobernanza implica, que como parte de la acción dinámica de adaptación, se logre una acción cooperativa. En otras palabras, la gobernanza implica apertura participación, responsabilidad y coherencia entre las partes, a fin de lograr una gestión de política estratégica que combine los intereses de la ciudadanía con los del Estado y aún con los del mercado.

El término gobernanza fue empleado por primera vez en 1985 cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron un artículo titulado “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior” y posteriormente editaron una obra con el título *The Governance of the American Economy*, (Campbell, Hollingsworth and Lindberg, 1991). La propuesta de los autores se convirtió en un parte aguas para el análisis económico-político de cara a los impactos de la globalización económica. De hecho, el término comienza a utilizarse con mayor profusión en el marco de los trabajos de la Cumbre de la Sociedad de la Información en 2003 en términos de incorporar una gestión internacional, multilateral, transparente y democrática, contar con la plena participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales (WSIS, 2003:45).

A diferencia del término gobernabilidad, el concepto de gobernanza se refiere a la capacidad de poner en orden los asuntos de interés colectivo haciendo uso no solo a las instancias propias del sector público, sino también poniendo atención a todas las voces provenientes de todos los sectores. En cierto sentido la gobernanza aparece como antídoto a los problemas de gobernabilidad, y a la incapacidad del Estado-nación para atender los problemas de la sociedad y de la ciudadanía. De hecho, es debido a la aparición de Internet en el marco de la globalidad, que se pierde la capacidad de gobernabilidad del Estado y su fuerza para regular los espacios libres de la sociedad de redes.

En el aspecto que aquí nos ocupa, el término gobernanza hace referencia a la relación entre el gobierno y la sociedad civil, específicamente en su interacción en la esfera pública, entendida como la articulación de formas de comunicación y puntos de vista, que representa Internet (Habermas, 1996). En este sentido, la esfera pública constituye el espacio en el cual los ciudadanos articulan sus puntos de vista con miras a influir sobre las instituciones encargadas del control y la estructuración social. Dichas instituciones, otrora centradas en la articulación estatal, respondían con toda la capacidad del Estado a fin de ejercer el control en las fuerzas de gestión dinámica del entorno. Así, la vinculación entre el Estado y la sociedad civil se convertía en el eje de la gestión democrática y del servicio público. No obstante, el fenómeno de la globalización ha virado el énfasis del debate público del ámbito nacional al ámbito internacional catapultando a los usuarios de la red hacia una sociedad civil global que genera versiones diversas del concepto de gobernanza (Castells, 2008).

Así, en el marco de la red de redes y ante Estados nacionales incapaces de responder a las necesidades de la ciudadanía, es que la discusión sobre asuntos públicos y de interés común se ha orientado hacia una construcción cada vez más libre e influyente de las redes sociales organizadas a través de Internet, extendiendo y pluralizando así la esfera pública (Dahlgren, 2005).

Así, el concepto de gobernanza al que aquí nos referimos, remite al reconocimiento de un espacio en donde la consigna es la fragmentación institucional y las fronteras entre el sector público y el sector privado se tornan difusas, y en donde la regulación y el control de la información se diluyen.

Internet, gobernanza y transformación social en México

Si partimos de la base que debido a Internet el mundo ha cambiado, provocando un fenómeno inédito en la historia de la humanidad, tendremos que reconocer que las condiciones de articulación de todos los actores sociales, no solamente los usuarios de Internet, también se han transformado.

En una sociedad cada vez más tecnologizada y globalizada, los individuos se encuentran cada vez más cercanos unos de otros, pero además, se encuentran continuamente conectados e informados.

Anteriormente los ciudadanos poníamos en manos de nuestros gobernantes la conducción de la sociedad. Hoy los gobiernos van un paso atrás de lo que está ocurriendo a nivel social. La interconexión ha traído como consecuencia procesos dinámicos y más acelerados, cuya información radica ya no en fuentes oficiales sino que es suministrada por miembros de la sociedad civil. Como resultado, todos somos responsables y víctimas de la información y de la comunicación.

Los marcos regulatorios cuya función anterior consistía en constreñir el marco de acción de las industrias a fin de garantizar la libre competencia al tiempo que salvaguardaban los intereses de los consumidores y de los ciudadanos, se han visto rebasados por las demandas de unos y otros, haciendo evidente no solo su ineficacia, sino también su inutilidad.

Las estructuras gubernamentales se han quedado rezagadas respecto de la competencia, y las empresas, -frenadas por los marcos legales que rigen su actividad productiva y comercial- están buscando la forma de salirse por la tangente.

El sistema ha demostrado así su incapacidad para responder a las diferentes posiciones provenientes de los agentes políticos, económicos y sociales, generando respuestas insuficientes a sus demandas.

Ahora bien, ante un panorama creciente de ingobernabilidad, gobiernos, estructuras gubernamentales y marcos regulatorios obsoletos, se han generado distintas respuestas provenientes de actores sociales varios dentro del sistema. Así, las diferentes instituciones, empresas, y organizaciones de la sociedad civil organizada se han volcado hacia la generación de acciones totalmente nuevas, que responden a condiciones de gobernanza inéditas.

¿Cuáles son esas nuevas condiciones de gobernanza? ¿Quiénes las han puesto de manifiesto? ¿En qué consisten?

Para dar respuesta al planteamiento anterior, es menester revisar qué es la gobernanza y cuáles son sus características. Existen varias condiciones para la aparición de un fenómeno de gobernanza. Entre ellas están las siguientes:

- La existencia de un gobierno que no gobierna
- La aparición de nuevos actores que ocupan los vacíos de control
- El intercambio de los espacios de poder entre los ámbitos de lo público y lo privado
- La transformación en el paradigma de la regulación
- La coexistencia o incluso la substitución de los principios de gobierno por los de gobernanza
- La fractura de las instituciones tradicionales de control
- La gestión de nuevos patrones dinámicos para gobernanza y el auto-control

Rhodes dice que el principio de gobernanza surge como resultado del adelgazamiento del poder del Estado y señala que la noción de gobernanza ha sido equiparada a fenómenos relacionados que tienen que ver con la gobernanza corporativa, la nueva administración pública, la “buena gobernanza” entendida como el ejercicio responsable del poder político por la vía del servicio público, la aparición de principios socio-cibernéticos e incluso la existencia de redes auto-organizadas (Rhodes, 1996).

Por otra parte, Knill y Lehmkuhl señalan que la gobernanza aparece a consecuencia de la presencia de un fenómeno de internacionalización que incide en los patrones presentes en sociedades anteriormente estado-céntricas –como es el caso de México-, en los que se ponen de manifiesto restricciones de naturaleza no solamente económica sino también política, que inciden en la capacidad de los actores públicos y privados para establecer acciones que eventualmente podrán representar una mejora en las acciones tendientes a alcanzar el bien común.

Estos autores distinguen cuatro tipos de gobernanza representativas de las diferentes conformaciones estratégicas, señalando que en cada una de ellas los actores involucrados se organizan de acuerdo con: a) la congruencia entre el problema representado y las estructuras de organización de los distintos actores, b) el tipo de problema, y c) el contexto institucional en el que operan.

Todos estos elementos eventualmente inciden en el tipo de gobernanza que se desarrollará, y su organización tendrá inevitables consecuencias en los ámbitos de lo social, lo político y lo económico.

Cerny y Kobrin señalan que, en la mayoría de los casos, los cambios económicos y tecnológicos debidos a la globalización han afectado las condiciones para la gobernanza a nivel estatal. Por esa razón la internacionalización de los mercados, la información transnacional y la emergencia de las redes de comunicación ha puesto en jaque la autonomía y efectividad de los gobiernos nacionales en su capacidad de proveer los bienes y servicios requeridos por la población (citados en Knill y Lehmkuhl, 1996).

De tal suerte, las interdependencias económicas y tecnológicas han provocado problemas de naturaleza completamente nueva, que exceden el ámbito de la soberanía nacional y que no pueden ser resueltos por la vía de la acción unilateral de los gobiernos.

Por otra parte, el incremento de la integración económica regional e internacional está poniendo presión adicional en los gobiernos nacionales para rediseñar los mecanismos tradicionales de regulación, provocando componentes regulatorios que inhiben la competitividad de las industrias domésticas (Knill y Lehmkuhl, 1996: 41). Lo anterior es particularmente cierto en el ámbito de las industrias de la información digital y de las telecomunicaciones.

Para Latzer, un nuevo concepto de gobernanza está emergiendo a nivel internacional, especialmente en el sector de las telecomunicaciones. Así por ejemplo, el énfasis tradicional de la acción gubernamental entendida como la generación de políticas públicas desde el Estado, ha evolucionado hacia procesos de intervención en el que los diversos actores ofrecen presión generando ajustes en la política de operación del sector. Esta gobernanza se reformula y orienta hacia dos tipos de direcciones: 1) una reformulación horizontal de las acciones públicas y privadas con el propósito de redefinir los parámetros de la regulación, colocando a los actores públicos y privados en el mismo nivel de importancia y 2) una reformulación vertical que incluye el inter-juego de agentes intervinientes a nivel internacional, supranacional, regional y nacional, que hoy día son esenciales para entender el funcionamiento de los mercados en sectores convergentes de la industria de la información, la comunicación y las telecomunicaciones a nivel global.

Latzer sugiere, además, que las acciones de gobernanza en que participan los diversos agentes intervinientes del sector de las telecomunicaciones, generalmente responden a restricciones o condiciones específicas para la competencia, que son definidas esencialmente por el mercado (Latzer, 2007).

Condiciones de gobernanza en el sector de las telecomunicaciones: El caso mexicano

El contexto reciente que afecta al mercado de las telecomunicaciones en México ha provocado un fenómeno de gobernanza que incide al menos en varios de los aspectos arriba mencionados

Así por ejemplo, es factible observar la participación de nuevos agentes públicos y privados en la gestión de las políticas públicas de las telecomunicaciones, situación totalmente inédita en el caso mexicano, pues hay que recordar que anteriormente la política pública sobre el particular se resolvía a través de las añejas estructuras de poder que operaban en el país gracias a los mecanismos del régimen priísta¹. En fechas más recientes, y particularmente a raíz de la alternancia en el poder, las estructuras de articulación de los agentes públicos en el diseño de la política pública y su participación política se han ido transformando.

Los procesos de transformación política y la eventual gestión de una gobernanza en la industria de las tecnologías de la información y la comunicación revisten características muy particulares. No se trata de procesos regulares, ya que normalmente se originan del conflicto en la operación regular entre los sectores: gobierno, industria privada, comercializadores y sociedad civil. Esta negociación cuádruple relacionada con la estructuras cros-nacionales del funcionamiento de la red de redes, recibe el nombre de *Quad*, y hace referencia al fenómeno de gobernanza que se hace presente en Internet a nivel mundial (Wilson, 2005).

Como indica Wilson, los fenómenos de gobernanza en la industria de la información y comunicación son complejos, ya que incluyen normas y reglas que controlan estructuras de mercado, propiedad intelectual, definiciones de equidad y agentes de la acción social que normalmente estarían excluidos de la participación política o económica.

En la industria de la información, las comunicaciones y las telecomunicaciones, la gobernanza hace referencia a la definición de las reglas que determinan el precio, la calidad y el nivel de los servicios de Internet que están disponibles para una población determinada. En este contexto, cada uno de los agentes que entran en juego contribuye de manera decisiva y crucial a la negociación que tiene que llevarse a cabo para reformular las reglas del juego de manera tal que satisfaga y defienda aspectos clave de acuerdo a sus propios intereses.

En este sentido, los procesos de gobernanza que se ponen en juego, abordan aspectos tan relevantes como: los derechos de propiedad, la eficiencia de los mercados, la equidad, la participación efectiva tanto de los usuarios como de las empresas y de sus accionistas (Wilson, 2005).

La arquitectura social de gobernanza del *Quad* se establece cuando los cuatro elementos del modelo: sector público, organizaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales y centros de investigación o tecnología, se afianzan para responder a demandas no solventadas por el Estado, y esto sucede regularmente cuando el país se encuentra atravesando una transición política, al mismo tiempo que la tecnología del sector se encuentra cambiando activamente. Para Wilson, el resultado de un proceso de gobernanza con arquitectura de *Quad* es la resultante de una serie de reestructuraciones de las reglas básicas del juego en un campo de acción dado. Un cambio de reglas, desde el principio de gobernanza puede significar, eventualmente, una transformación en el desempeño real de los proveedores del servicio y de sus usuarios (Wilson, 2005).

En el caso de México podemos advertir una transición en los principios de operación

¹ Pertenciente al Partido Revolucionario Institucional PRI.

del sector de las telecomunicaciones desde 1990, en que el gobierno mexicano vende la telefónica más importante de México, Telmex, al magnate Carlos Slim² privatizándola definitivamente. Posteriormente, a través de la modificación al artículo 28 constitucional que abre el sector de las telecomunicaciones a la inversión privada y que sienta las bases para la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Particularmente a partir del año 2006 en que, como resultado de los procesos de convergencia tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión como la de Telecomunicaciones, son reformadas a fin de contemplar los servicios del sector de la información, el audiovisual y las telecomunicaciones en un solo paquete de servicios integrados.

Es a partir de estas grandes modificaciones, que las principales industrias mexicanas de la telefonía, el audiovisual y las telecomunicaciones comienzan su evolución hacia la estructuración de un mercado dinámico totalmente nuevo, incidiendo con su actuación cotidiana hacia la conformación de una política pública del sector que contemple nuevas reglas de operación.

A continuación se describen algunos de los principales acontecimientos ocurridos en los últimos años en el mercado de la información, la comunicación y el audiovisual dentro del marco de la convergencia digital, que son muestra de cambios en la estructura de operación y que constituyen evidencias de la ordenación de un principio de gobernanza nuevo para el sector de las telecomunicaciones en México:

En 2006 la empresa telefónica mexicana Telmex era el principal accionista de Televisa, la principal empresa de televisión del país. Carlos Slim, dueño de Telmex se había aliado con la empresa televisiva vía Cablevisión, para luego comprar en 1999 el 24 por ciento de las acciones de Televisa que estaban en manos de las familias Alemán y Diez Barroso para ponerlas en manos de Emilio Azcárraga, dueño de la televisora, lo cual le permitió asegurar el 51 por ciento de la empresa. La vinculación entre Slim y Azcárraga, es decir entre Telmex y Televisa fue exclusivamente de orden financiero, y de ayuda mutua con la creación de un fideicomiso que tuvo el 16.78 por ciento del control de Televisa y de sus subsidiarias frente al 83.22 por ciento disperso entre otros accionistas y el 65 por ciento que se cotizaba en el mercado bursátil mexicano y norteamericano. (Villamil, 2011).

2006, año de la promulgación de la nueva Ley Federal de Radio, Televisión y Telecomunicaciones que abrió la puerta a la convergencia digital, fue el año en el que nuevos actores entraron al juego: Desde entonces, Carlos Slim, dueño de Telmex, puso de manifiesto su interés de entrar al mercado de la televisión restringida para ofertar los servicios de audio, video e Internet conocidos como triple play. A fin de hacer presión sobre el gobierno mexicano, el dueño de Telmex amenazó con retirar sus inversiones en México y trasladarlas a otros países de América Latina donde tiene una importante participación a través de sus subsidiarias Telmex International y América Móvil; sin embargo, el gobierno mexicano nunca aprobó el cambio en el título de concesión de la empresa de Slim, -probablemente por presión de los consorcios televisivos-, argumentando que para lograr el cambio en el título de concesión Telmex debería pagar una contraprestación a la Secretaría de Hacienda equivalente al monto suficiente entre el precio original de compra de la telefónica paraestatal en 1990 y los beneficios que pretendía recibir al entrar en el negocio del triple play. Telmex reviró advirtiendo que estaba tecnológicamente más preparada para brindar los servicios que cualquiera de sus competidoras a través de la banda ancha por Internet³. La Secretaría de Hacienda respondió con un acuerdo que se conoció como el Acuerdo de Convergencia que estipulaba que sólo hasta que Telmex cumpliera con garantizar la interconexión, interoperabilidad y portabilidad numérica a otros competidores de telefonía fija, en la prestación de servicios de televisión restringida e Internet, la empresa podría competir abiertamente con Televisa en el mercado del audio y del video. En opinión de algunos ana-

2 Actualmente el hombre más rico de México y uno de los más ricos del mundo.

3 Hay que señalar que Telmex, siendo el operador de telefonía más importante del país contribuye con la red troncal indispensable para el funcionamiento de las demás empresas de telefonía, audio, video y servicios de Internet que deben transitar por su red troncal.

listas, con esta medida lo que el gobierno mexicano estaba haciendo era “ganar tiempo” para darle a Televisa y a otras televisoras la oportunidad de competir con Telmex. Ante una medida que consideró arbitraria, Telmex se inconformó y se declaró en desacato de la medida incumpliendo los convenios de interconexión a los que hacía alusión el mencionado acuerdo.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), organismos reguladores del sector, mostrando una debilidad creciente hacia Televisa, se manifestaron una y otra vez incapaces de resolver los litigios que ha generado esta situación entre las grandes empresas telefónica y televisiva, pero llevando en el juego también a otras empresas cableras, televisivas y telefónicas.

A partir de ahí la relación del magnate de la telefonía mexicana se hizo tensa, tanto con el gobierno mexicano como con los demás actores de la industria, algunos de ellos sus asociados previos, y ahora nuevos competidores.

La relación de Telmex con Televisa rindió amplios frutos hasta el año 2009 en que Telmex se convirtió en un competidor potencial de Televisa a través de su filial Dish-México donde participan las empresas MVS, Echo-Star y Telmex.

Televisa demandó ante la Comisión Federal de Competencia de México, que Telmex iba más allá de su papel de accionista pretendiendo dar servicios de televisión restringida y de triple-play (es decir, voz, banda ancha y televisión).

En represalia por la controversia, en febrero de 2011 Telmex suspendió sus convenios publicitarios con Televisa, lo cual implicó una disminución de mil ochocientos millones de pesos anuales para el consorcio televisivo.

La disputa entre Telmex y Televisa se acrecentó a resultas del despido de la conocida periodista Carmen Aristegui, quien laboraba como conductora del noticiario de MVS radio. En opinión de la periodista dicho despido obedeció a la presión de los grupos dominantes en materia de televisión (Televisa y Televisión Azteca) para impedir que la asociación MVS-Telmex-Dish siguiera avanzando para usufructuar sus concesiones en la banda de los 2.5 GHz pretendiendo ampliar sus servicios de televisión restringida⁴.

Durante meses, la empresa telefónica Iusacell y Televisión Azteca hicieron lo posible para impedir que Televisa entrara al negocio de la telefonía celular; sin embargo, ante el riesgo de que Telmex entrara al negocio de la televisión a través de la alianza de MVS-Alestra-Intel y *Clearwire*, ambos corporativos concretaron la posible vinculación Televisa-Iusacell-Azteca. Se sabía que, de concretarse esa asociación, Televisa quedaría con 56.6 megahertz de espectro en la región más importante del país, frente a los 53.4 megahertz que tiene la empresa de Slim Telcel (Martínez, 6 de abril de 2011). La medida se filtró a la prensa, sin embargo, como antes de hacerla pública esa medida requería el aval de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), ambas empresas inicialmente lo desmintieron.

De tiempo atrás y ante la imposibilidad de contar con un socio operador de la infraestructura telefónica, Televisa había buscado una asociación con la empresa Nextel por 30 por ciento de su capital, pero ahora el convenio con Azteca le permitía unir fuerzas y obtener un mayor segmento de mercado a través de la eventual alianza con Iusacell⁵ medidas que eventualmente podrían darle salida a los contenidos televisivos a través de dispositivos móviles en el mercado de la telefonía celular. La noticia llegó incluso al periódico *Wall Street Journal* quien reportó que Televisa había comprado el 50 por ciento de Iusacell por

4 En un auténtico ejercicio de plaza pública, numerosos grupos de periodistas, académicos y miembros de la sociedad civil se pronunciaron en contra de este despido, algunos haciendo uso de redes sociales e Internet y otros de manera física frente a las instalaciones de la empresa MVS, ejercicio que redundó posteriormente en su restitución.

5 Empresa que en el año 2003 fue adquirida por Ricardo Salinas Pliego también dueño de Televisión Azteca.

un monto de mil seiscientos millones de dólares, fracción que sería utilizada para refinanciar su deuda y el resto para expandir su red de telefonía. Lo anterior ratificó la existencia de una alianza declarada entre las dos principales empresas de la televisión mexicana Televisa y Televisión Azteca o lo que también se conoce como el duopolio televisivo. Ambas empresas declararon que esta medida fortalecía una “sana competencia” en la televisión mexicana.

Los movimientos a los que se hace referencia se sucedieron en un corto lapso de tiempo, pero además en un contexto en el que otros agentes relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones se encuentran también cambiando de manos. Así, a fin de nivelar la recomposición en la estructura existente entre los agentes políticos y económicos en el sector, también se supo de otros programas de desarrollo anteriormente en manos del gobierno federal, que habrán de reestructurarse en el futuro inmediato. Así por ejemplo, la operadora de satélites mexicanos SATMEX, anteriormente en manos del gobierno mexicano y posteriormente vendida a la iniciativa privada, se declaró en quiebra junto con sus dos filiales Alterna TV y Alterna TV Corp. La maniobra supuestamente permitirá reestructurar sus finanzas, recuperando inversiones a través de la financiera Jefferies Finance y pagando parcialmente sus adeudos con bonos de deuda (Mejía G. A, 2011); mientras que por otra parte las empresas MVS Telecomunicaciones, *Clearwire*, Intel y Alestra, hicieron el anuncio del proyecto “2.5 GHz: Banda Ancha Móvil Para Todos, velocidad y precios nunca vistos en México”, proyecto privado que, en ausencia de una actuación decidida de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) en la estructuración de una estrategia nacional de impulso a la banda ancha, aprovechó el vacío y la urgencia de resultados del gobierno federal para, atendiendo directamente a las recomendaciones de la OCDE en el 2004⁶ relativas a la necesidad de establecer o revisar las políticas de México tendiente al impulso de los mercados de banda ancha, hacer presión directamente a los consumidores haciendo patente la voluntad decidida de las empresas de la iniciativa privada para materializar un objetivo de desarrollo compartido (Flores Ramírez, 2011).

La lucha de titanes entre las principales empresas mexicanas en el mercado de la comunicación, del audiovisual y de las telecomunicaciones se hizo pública durante los primeros meses del 2011: Televisa difundió una serie de spots televisivos a través de los cuales usuarios, -presumiblemente de Telmex-, denunciaban los altos costos de los servicios de telefonía en México⁷, mientras que Telmex reaccionó con enormes desplegados periodísticos en los que insistía en que los servicios que ofrece al país son los apropiados, y que está comprometida con el desarrollo de México. El comunicado de esta empresa incluso mostraba los avances porcentuales logrados en la generación de infraestructura y la prestación de servicios desde que recibió la concesión por parte del gobierno federal hasta la fecha. En él, la empresa aseguraba haber incrementado el número de líneas de 5.4 millones en 1991 a 15.6 millones en el 2010; haber pasado de 360 kilómetros de fibra óptica en 1991, a 112,570 kilómetros en el 2010, digitalizado sus plantas al 100% y contribuido a la generación de una cultura digital con la creación de 3,500 aulas y bibliotecas digitales además de 275,000 becas, además de reducir sustancialmente el costo de sus servicios a sus usuarios (TELMEX, 2011). Casi en paralelo se supo que, en su intento por ingresar en el negocio de la 6 A cuatro años de las primeras recomendaciones, la OCDE publica nuevamente un estudio que lleva por título “Broadband Growth and Policies in OCDE Countries” (Crecimiento de la banda ancha y políticas en países de la OCDE), en el que enfatiza la necesidad de que los países miembros trabajen de manera coordinada hacia estos objetivos, y señala nuevamente el caso de México y su rezago tecnológico. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_37441_40931201_1_1_1_37441,00.html.

Ver también (Currie W., 2008). “Acceso a la Infraestructura”. Sitio de la Asociación Para el Progreso de las Comunicaciones (APC). Artículo recuperado el 14 de abril de 2011 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.apc.org/es/pubs/research/acceso-la-infraestructura>
7 De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, las tarifas de interconexión mexicanas están 43.5 por ciento arriba de las de los demás países miembros. (Thompson, 2011).

televisión, Telmex seguiría buscando la forma de participar en el mercado de la televisión abierta y no sólo de la televisión restringida (Sosa Plata, 2011).

En marzo del 2011, 25 de las empresas de telefonía que usan la red troncal de Telmex acusaron al gigante telefónico de prácticas monopólicas. De acuerdo con algunas de estas empresas, la medida forzaría al gobierno mexicano a sentar a Telmex a la mesa de las negociaciones (Thomson, 2011). De alguna manera Telmex advirtió el movimiento de la competencia adelantándose estratégicamente con su propia demanda en contra de las dos principales compañías televisoras del país Televisa y Televisión Azteca, además de algunas cableras, acusándolas de impedirle entrar al mercado de video y por prácticas monopólicas absolutas (Martínez, 10 de marzo, 2011).

Ya en los primeros días del mes de abril, Emilio Azcárraga, Presidente de Televisa había publicado en su cuenta de *Twitter* la dirección www.todoslosmexicanos.org y pedido a sus 373 mil seguidores opinar acerca de los costos del servicio de telefonía de Telmex. Desde ese entonces, sus empresas divulgaban videos en donde las diversas personas se quejaban o hacían mofa de las empresas de Carlos Slim (Martínez, 2 de abril de 2011).

Como resultado de una ola de reclamaciones en contra de la empresa y de sus filiales América Móvil y Telcel, en abril de 2011 la Comisión Federal de Competencia (CFC), le impuso una sanción por 11 mil 898 millones de pesos, penalidad que se encuentra dentro de los límites a los que faculta la ley en casos de reincidencia por prácticas monopólicas y que puede ser hasta del 10 por ciento de las ventas o los activos de la empresa sancionada. El monto de dicha sanción se obtuvo del producto de la ponderación del número de usuarios de telefonía celular en el país, que equivale a 91 millones, multiplicados por 130 pesos por cada uno. Empero, al no haberse aplicado en el pasado, constituye la mayor multa que se haya impuesto en México por esta razón. La empresa, desde luego señaló que apelaría y presentaría un recurso legal para la reconsideración de la medida (Martínez, 16 de abril, 2011).

A su vez, Telmex y Telcel interpusieron denuncias contra Televisa y Televisión Azteca, así como contra otras compañías de televisión por cable⁸ por negarle el acceso a la publicidad en sus medios a las empresas del Grupo Carso. Las televisoras afectadas reaccionaron argumentando que sus prácticas competitivas se encuentran estrictamente apegadas a la ley. Días después de hecha pública la sanción impuesta a las empresas de Carlos Slim, la Comisión Federal de Competencia (CFC), inició formalmente la investigación de posibles prácticas monopólicas (Martínez, 30 de abril de 2011).

Ahora bien, no solamente las empresas de Azcárraga han movido sus piezas en el tablero; Ricardo Salinas Pliego creó la empresa *Totalplay* que pretende ofrecer servicios de cuádruple play⁹ llegando a más de 300,000 hogares en el 2012. La idea es competir no solamente con las empresas de telefonía de Slim, sino también con Cablevisión y Sky, proveedoras de televisión por suscripción de grupo Televisa. La empresa pretende iniciar con poblaciones urbanas, pero promete crecer rápidamente para atender a otros sectores de la población (Reuters, 2011).

Por todo lo anterior, es factible determinar que estas “escaramuzas” entre los diver-

⁸ En noviembre de 2010 la empresa Dish denuncia que Televisa suspende unilateralmente su campaña publicitaria. En febrero del 2011 Televisa argumenta que Telmex participa en Dish, y las empresas del Grupo Carso retiran su publicidad de Televisa por considerar sus tarifas inaceptables; igualmente deja de anunciarse en Televisión Azteca. Para marzo distintas telefónicas demandan a Telmex-Telcel por costos en los servicios de interconexión que proporcionan. Telcel demanda a televisoras por prácticas anticompetitivas. Para finales de abril la Comisión Federal de Competencia inicia las investigaciones en los mercados de la publicidad y la interconexión. (Martínez, 30 de abril de 2011).

⁹ La empresa Totalplay propiedad de Salinas Pliego es parte del grupo Iusacell que opera telefonía móvil en México y que dará servicios de telefonía fija y celular, TV de paga y servicios de Internet, todo como parte de un mismo contrato (Reuters, 2011).

Los agentes interesados en el sector, ya sea empresas, organizaciones de consumidores o gobierno, constituyen formas de comportamiento de los agentes económicos en la lucha por los mercados. Independientemente de su invocación a la ley, el hecho de que el Estado de Derecho no se haya hecho valer en el pasado, y que súbitamente se invoque, es producto de la valoración de la autoridad respecto de las ventajas, que comporta el aliarse a uno u otro bando e invocar la aplicación del procedimiento regulatorio en un momento dado. Desde luego, también simboliza la utilización de un recurso para la recuperación del control en el comportamiento de la industria.

Cada una de las empresas tiene su propia versión de las hostilidades; lo que es un hecho es que nadie parece querer ceder; y es que la industria del audiovisual y de las telecomunicaciones mexicanas está valuada en más de 30,000 millones de dólares.

El gobierno mexicano ha hecho hasta lo imposible, -pero quizás no lo deseable-, a través de los órganos reguladores, reuniones extraoficiales y llamados al orden, e incluso a través de conversaciones directas entre el propio Presidente Felipe Calderón y los dueños de las principales empresas a fin de llegar a un acuerdo, pero ninguna de estas medidas parece haber funcionado.

Incluso las medidas aparentemente orquestadas para presentar un frente unido entre los operadores de la industria, parecen no estar rindiendo los frutos esperados. De hecho, parecerían más una forma de lograr acuerdos con el poder en turno a fin de que éste se alinee para golpear a los competidores. Así por ejemplo, en el marco del evento conocido como Iniciativa México, Televisa logró convocar a algunas otras empresas aliadas de la televisión para apoyar al gobierno del Presidente Calderón en su lucha contra la delincuencia. Esta medida, firmada a fines de marzo de 2011 representa la alianza de Televisa con el gobierno, en la que, en compañía de algunas otras empresas relacionadas con el negocio del periodismo, se firma lo que se conoció como el “Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia”, cuyo propósito fundamental fue limitar la cobertura de la actividad del crimen organizado en México, en un intento por disminuir sus efectos propagandísticos, garantizar la libertad de expresión y llevar a cabo una labor periodística responsable. Desde entonces, -y debido a que no todos los medios firmaron dicho acuerdo-, algunas críticas a esta medida han señalado que la cobertura de la violencia no ha disminuido, ni el tono en el que se cubren los actos delictivos en los medios periodísticos mexicanos¹⁰.

Por su parte, miembros de la sociedad civil organizada han puesto en operación acciones independientes para denunciar el comportamiento de los medios de comunicación. Así por ejemplo, un grupo de académicos agrupados en la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) convocaron al primer Encuentro Nacional por la Diversidad y la Calidad en los Medios de Comunicación y, como resultado de sus trabajos propusieron un documento en el que se definen las pautas necesarias para transformar el panorama de la comunicación en México (*El Universal*, 12 de abril de 2011). Casi simultáneamente con un día de diferencia también en abril de 2011, un grupo de empresarios, legisladores, y académicos entregaron al Ejecutivo su proyecto sobre la Agenda Digital Nacional, a fin de articular una estrategia conjunta para que los mexicanos tengamos conectividad y aprovechamiento de las TICs en todos los ámbitos de la vida laboral, productiva, educativa, de salud y doméstica (*El Universal*, 12 de abril 2011).

En otras palabras, en un período relativamente corto de tiempo y cada uno respondiendo a las acciones del otro o los otros, los diversos agentes de la política, la economía, la educación y la industria de la información, el audiovisual y las telecomunicaciones se conjuntaron articulando un proceso totalmente inédito en la historia de las políticas públicas en México.

¹⁰ No todos los periódicos, ni todas las empresas firmaron el acuerdo. Se abstuvieron de firmar este acuerdo periódicos tan importantes como *Reforma* y *Unomásuno*, además de empresas del audiovisual y las telecomunicaciones como el grupo MVS asociado con Telmex.

Algunos grupos liderados por agentes de cambio, quizás atendiendo a un ejercicio de responsabilidad, pero más seguramente respondiendo a la presión política de una desarticulación en la regulación del sector, se conjuntaron para llegar a acuerdos. Se conjuntaban así algunos elementos básicos relativos a la gestación de un fenómeno de gobernanza a los que hacemos referencia a continuación:

PRINCIPIO DE GOBERNANZA	EVIDENCIA
La existencia de un gobierno que no gobierna	Incapacidad del Estado mexicano para diseñar una política pública de comunicaciones acorde a los tiempos. Ineficiencia de los órganos reguladores del Estado.
La aparición de nuevos actores que ocupan los vacíos de control	Aparición de nuevos agentes interesados en el mercado, lo cual incluye productores de contenidos y operadores en los servicios de telecomunicaciones, entre otros. Ingreso de los usuarios organizados (sociedad civil) para reclamar espacios de expresión, nuevos canales y mejores servicios.
El intercambio de los espacios de poder entre los ámbitos de lo público y lo privado	Empresarios de la telefonía se acercan al negocio de la televisión y viceversa. Negociación de licitaciones y establecimiento de acuerdos a cambio de servicios. Los organismos reguladores reaccionan de manera inusual tratando de recuperar el control de la industria.
La transformación en el paradigma de la regulación	Las industrias “se amparan” ante las medidas tradicionales de control. Los empresarios proponen y se mueven hacia la autorregulación. Propuesta de “Banda Ancha Móvil para todos”.
La coexistencia o incluso la sustitución de los principios de gobierno por los de gobernanza	Diversos actores involucrados: académicos, empresarios, legisladores, asociaciones técnicas y sociedad civil definen el rumbo de las telecomunicaciones.
La fractura de las instituciones tradicionales de control	Se genera un reclamo y una demanda a las autoridades ante la ineficiencia para conducir el desarrollo de la industria. Organizaciones civiles e instituciones no gubernamentales generan propuestas y participan.
La gestión de nuevos patrones dinámicos para gobernanza y el auto-control	Se establece una Agenda Digital Nacional y se propone al gobierno. Falta delimitar las responsabilidades y atribuciones de cada uno de los actores.

(Fuente: Elaboración propia)

Instituciones y actores sociales en transformación

Como hemos visto, ninguna organización o institución se encuentra aislada de los ejes de la transformación, especialmente en el ámbito tecnológico. Pareciera que las industrias de la comunicación y las tecnologías de información se encuentran en el ojo del huracán de las transformaciones.

En 2009 el gobierno mexicano subastó la red de fibra óptica propiedad de la Comisión Federal de Electricidad¹¹, con una extensión de 21 mil kilómetros (Mejía, A. y Jiménez, S., 2009). El propósito de esta licitación sería el de ampliar la red de telefonía rural y pública que afectan principalmente a Telmex y su filial Telcel los dos mayores operadores del país (Vidal, 2010).

Las acciones del Estado mexicano parecían entonces enfrentar claramente a las cableadoras, las empresas de la televisión y las otras telefónicas con el consorcio del empresario Carlos Slim. La consigna del gobierno era la de abrir el mercado de las telecomunicaciones a la competencia debilitando a Telmex y beneficiando colateralmente a Televisa.

Por otra parte, era de suponerse que una mayor competencia y una cobertura amplia de los servicios, recuperaría a la economía mexicana y a su aparato productivo en su conjunto. La aparición de nuevos servicios, cambios en la actividad de los usuarios y la generación constante de innovaciones en la tecnología tanto del subsector de la telefonía móvil como de la industria del audiovisual han colocado sobre la mesa nuevas condiciones que impulsan al mercado a mantenerse dinámico y cambiante. No obstante, esto hacía esperar también la llegada de nuevos actores al sector¹², lo cual generaría una recomposición de las fuerzas ejerciendo una presión adicional en el aparato de regulación de la industria. Lo anterior se puso de manifiesto cuando las lagunas en la legislación, la poca contundencia de los organismos reguladores (SCT y COFETEL), así como el cúmulo de disputas legales comenzaron a aflorar impidiendo que el sector de las telecomunicaciones se convirtiera en un sector atractivo para la inversión nacional o extranjera.

Por otra parte está la demografía: cambios en los hábitos de consumo de los mexicanos indican que, si bien la televisión sigue siendo uno de los medios más atendidos por la población¹³, el consumidor mexicano ha comenzado a incursionar en nuevas tecnologías, al migrar de los servicios de telefonía local fija, hacia tecnologías móviles y servicios de Internet¹⁴. De acuerdo con estudios realizados por eMarketer: Mexico On line y el World Internet Project-Mexico, en el 2009 había en México aproximadamente 25.2 millones de usuarios de Internet (Islas y Arribas, 2010). Para el año 2010, ya había 32.8 millones de mexicanos (INEGI reportado por Bastida S. y González A., 2011); no obstante, el pronunciado rezago del país en tecnologías de información, las elevadas tarifas por servicios de banda ancha y telefonía 3G y otros factores, marginan del acceso a Internet a millones de mexicanos, como la escasa velocidad de conexión que en el caso de México es de 3.83 mbps, comparados con la velocidad de Brasil 4.61 mbps, de Chile 5.99 mbps o de Estados Unidos 12.16 mbps (Bastida, S. y González, A. 2011).

Por su parte están los esfuerzos del gobierno mexicano para acelerar el paso y cerrar

11 Empresa paraestatal mexicana encargada de la generación y distribución de energía eléctrica a nivel nacional y que posee una red troncal de fibra óptica asociada a sus torres de transmisión.

12 Se habla por ejemplo de la creación de una tercera y cuarta cadenas de televisión digital programadas para el 2012. La COFETEL estudia las condiciones y su localización en el espectro, probablemente en las bandas entre los 300 y 700 MHz (Perete, 2011).

13 Según la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), a datos de 2009, el 86 por ciento de los hogares mexicanos tenían televisión analógica y 14 por ciento televisión digital. (COFETEL, 2011).

14 Actualmente hay 34 millones de mexicanos en línea, dato muy semejante al que reportan la Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL y la Asociación Mexicana de Internet AMIPCI, quienes reportan 34.9 millones de usuarios. México el país análogo. Piensa *Indigo*. Revista Virtual consultada el 30 de marzo de 2010 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.reporteindigo.com/edicion/piensa-271-m-xico-el-pa-s-logo>

la brecha digital en México. Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mientras que en 2008 se invirtieron 241 millones de pesos en el Sistema Nacional e-México, en el año 2010 la inversión rebasó los 1,700 millones de pesos. Se espera que la inversión gubernamental total sume más de 2,260 millones. Su propósito es no sólo hacer accesibles las tecnologías de información y comunicación a todos los mexicanos, sino también insertar a México en la sociedad de la información y del conocimiento (Pérez Jácome, 11 de abril de 2011).

Otro de los pendientes en la agenda es lo que se conoce como el apagón analógico¹⁵, es decir la transición de la tecnología analógica a la digital. La homogeneización de la infraestructura y su transmisión por vías digitales ampliará y mejorará los servicios, facilitando la interconexión y facultando la integración de información en diferentes soportes haciendo un mejor aprovechamiento de la convergencia. Es seguro, además, que la convergencia digital acerque a la industria de la telefonía o de las telecomunicaciones a otras industrias relacionadas, no sólo a la televisión en el sector del audiovisual, sino también a la cinematografía, la informática, la salud, la economía y las finanzas, la política, etc.

Como es natural, dado que la tecnología digital permitirá diversificar los servicios y contar con más canales de transmisión debido al aprovechamiento del espectro, las empresas más poderosas son las que se están preparando para estar a la vanguardia y poder lograr más lugares o un nicho de mercado más amplio.

Entre las implicaciones de este cambio está desde luego la estructura regulatoria. Es necesario reformular la legislación existente, así como adecuar sus reglas y criterios de aplicación a fin de atender cuestiones tales como la duración de las concesiones o permisos, los nuevos porcentajes provenientes del usufructo de las frecuencias operando en un nuevo ancho de banda, los nuevos requerimientos para su operación, así como las facilidades o requisitos que se les brindarán a aquellas estaciones o canales del servicio público que no cuenten con los recursos financieros o tecnológicos para realizar la inversión suficiente que les permita hacer la transición tecnológica.

Es un hecho que el panorama de la radio, la televisión, la telefonía y las telecomunicaciones en México ha cambiado. El acceso a nuevas tecnologías y contenidos es prioritario para que la población mejore sus niveles de productividad, educación, nivel de vida y desarrollo.

Todavía le falta a nuestro país mucho trecho por recorrer, pero para hacer ese recorrido se requiere de la acción conjunta de todos los actores, públicos y privados que participan en la orientación de la política pública en el sector de las telecomunicaciones. En otras palabras, se requiere de una nueva gobernanza.

El contexto es tan cambiante, que difícilmente todos los agentes involucrados podrán tomar en consideración todas las variables de tipo tecnológico, político, económico y social que pueden hacer del sector de las telecomunicaciones uno de los pilares del desarrollo que tanta falta le hace al país. Hay muchos aspectos todavía en duda que difícilmente podrán aclararse en un futuro próximo; por el contrario, seguramente conforme pase el tiempo aparecerán nuevos.

Lo que sí es claro, es que en la disputa por la infraestructura de las telecomunicaciones y la transformación de los servicios que ofrece, resulta evidente la manera en que cada una de las organizaciones de las industrias del sector se están ajustando y se ajustarán a las necesidades y a las oportunidades que les brinde el mercado. Falta saber si en ese propósito realmente se tomarán en cuenta a los consumidores/ciudadanos y se atenderán las necesidades más apremiantes del país.

15 Se entiende por apagón analógico al cese de las transmisiones de la televisión analógica por parte de los operadores de televisión y a su proceso de migración hacia la televisión digital. México programó este proceso entre el 2011 y el 2015, según anunció el Presidente Calderón en septiembre del 2010 (Longhi-Bracaglia, 2010).

La participación social como principio democrático

México está cambiando aceleradamente, o deberíamos decir, al ritmo de las nuevas tecnologías de información y de comunicación. Así lo pone de manifiesto el conjunto de políticas públicas enfocadas al uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para contribuir al desarrollo económico y social de un país y que se conoce como la Agenda Digital Nacional (ADN).

Diversos países han hecho pública su Agenda Digital Nacional (ADN). Así por ejemplo, la Agenda Digital de la Unión Europea tiene como propósito mantener a los países de la Unión Europea en un ámbito de competencia propositiva a través de una coordinación eficiente y la eliminación de esfuerzos fragmentados en el sector de las telecomunicaciones (European Commission Information Society, 2011).

Así, por primera vez en la historia del sector de las telecomunicaciones en México, en abril de 2011 la industria, la academia, la sociedad civil y el poder legislativo se unieron en la generación de una Agenda Digital Nacional (ADN), misma que se entregó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, solicitando que se una a ella. El esfuerzo fue encabezado además por la academia, el Poder Legislativo, la sociedad civil, la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), la Asociación Mexicana de la Industria de las Tecnologías de Información (AMITI), la Asociación Nacional de Instituciones de Educación en Informática (ANIEI), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información (CANIETI), y otras organizaciones y cámaras relacionadas con la industria de la información y las telecomunicaciones¹⁶.

A través del documento, entregado al representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se puso de manifiesto impulsar el crecimiento de México en los siguientes diez años, colocar al país como líder de la región en el uso de las tecnologías de información y comunicación y gestar un programa de alfabetización digital para capacitar a toda la población, entre otros puntos (Royvaladez, 2011). El objetivo de la agenda es poner de acuerdo al gobierno, empresas, legisladores, académicos y miembros de la sociedad civil en temas que permitan a la población acceder a servicios públicos de educación y empleo (Piedras, 2011).

Este esfuerzo, plural e inclusivo representa uno de los mejores ejemplos de que la generación de políticas públicas en el sector de las telecomunicaciones se está transformando y orientando hacia un nuevo tipo de gobernanza. Una que contempla la participación de todos los eslabones de la sociedad en un esfuerzo plural e inclusivo que involucra a diferentes actores con alta incidencia social.

La Agenda Digital Nacional mexicana que se presentó en abril de 2011 contempla una responsabilidad compartida entre todos los actores de las tecnologías de información y comunicación que tienen que ver con la administración pública y privada de los servicios de la información y de las telecomunicaciones.

Así por ejemplo, la Agenda Digital Nacional (ADN) implica:

- El desarrollo de políticas públicas de promoción e impulsar todas las capacidades de las tecnologías de información y comunicación en individuos, industrias y gobiernos.
- El desarrollo de la industria de las tecnologías de la información. Establecer estímulos fiscales, programas y financiamientos para incentivar las tecnologías de la información y la comunicación.

¹⁶ Llama la atención, por ejemplo, que no estuviesen presentes la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), o la Cámara de la Industria de la Televisión por Cable (CANITEC).

- Acceso y protección de usuarios. Defender los derechos ciudadanos a la intimidad, la neutralidad y la protección de datos personales y la libertad de expresión.
- Gobierno electrónico. Aprovechar, mejorar y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación de forma coordinada en el gobierno.
- Telecomunicaciones. Incrementar la adopción de servicios de telecomunicaciones con políticas procompetitivas.
- Implementación y gobernanza de las políticas. Implementar, coordinar y ejecutar la ADN por liderazgos robustos y pragmáticos al más alto nivel. (Piedras, 11 de abril de 2011).
- Lo anterior resulta de la mayor importancia en un ambiente en que pudiera parecer natural que las empresas busquen su propio beneficio y no precisamente el de los consumidores, especialmente en un mercado altamente competitivo.
- Lo que sigue es definir y ejecutar una serie de acciones necesarias para poner en marcha dichos objetivos. Entre ellas se encuentran:
 - El nombramiento de un responsable de planear, coordinar, ejecutar y evaluar la ADN de forma transversal en la administración pública, determinando sus responsabilidades y atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - Institucionalizar la ADN en la Ley de Planeación dentro del Plan Nacional de Desarrollo.
 - Garantizar que la ADN involucre e incorpore a todos los actores implicados conforme al Plan Nacional de Desarrollo.
 - Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los tres poderes y tres órdenes de gobierno, así como con los actores privados y sociales.
 - Contemplar a la ADN como un ordenamiento jurídico transexenal, reconocido como una política de Estado, con revisiones y actualizaciones periódicas (Piedras, 12 de abril de 2011).

El 30 de marzo de 2012, el gobierno federal presentó la Agenda Digital para México, documento de política pública que incluye una serie de objetivos, líneas de acción y estrategias para promover el uso de las tecnologías de información y comunicación, el impulso social y económico del país.

El documento, que se puso en marcha después de más de un año de trabajos, parte de la premisa de que el acceso universal a la conectividad de banda ancha es una prioridad nacional, por lo que obliga al Estado a promover acciones que contribuyan a ampliar su cobertura, reducir sus costos y garantizar una oferta competitiva de los servicios de telecomunicaciones (Juárez Escalona, 30 de marzo de 2012). Con esta medida, el gobierno federal pretende que en el año 2015 todos los mexicanos tengamos acceso a Internet, objetivo que no se alcanzará a menos que los esfuerzos por parte del gobierno consoliden la acción conjunta de las diferentes industrias de los sectores de las comunicaciones y las telecomunicaciones, así como de la sociedad civil.

Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores nos hemos propuesto desarrollar el siguiente argumento: estamos frente a la construcción de un panorama inédito en las relaciones de poder de los agentes económicos, políticos y sociales que rigen el mercado del audiovisual y las telecomunicaciones en México. En otras palabras: hemos logrado articular una serie de evidencias que nos conducen a pensar que estamos ante un fenómeno de gobernanza en la industria de la información, la comunicación y las telecomunicaciones.

Varios indicios nos llevan a pensar en ello: en primer lugar, estamos ante un sector tecnológica y económicamente convergente, que es responsable del 7.5 por ciento del crecimiento del PIB anual de nuestro país y que promete ser aún más dinámico y competitivo en los próximos años.

Con 13 millones de accesos de banda ancha fija, equivalentes a una penetración de 11.4 líneas por cada 100 habitantes, y 7.8 millones de accesos de banda ancha móvil, con una penetración de 7 accesos por cada 100 habitantes, el segmento de las telecomunicaciones es uno de los más dinámicos del país¹⁷. De seguir este ritmo o incrementarlo, el crecimiento del país en períodos subsiguientes será considerable tomando en cuenta el dinamismo que presenta el sector y la oferta de nuevos servicios convergentes a precios cada vez más bajos. No obstante, de no tomar medidas para una estrategia integral para llevar los servicios a toda la población, México seguirá rezagado comparativamente con sus socios comerciales y con otros países con los que tiene relación comercial. De ahí la importancia de una Agenda Digital Nacional (ADN) que conduzca al país a una condición de sana competencia entre las empresas que ofrecen servicios de telecomunicaciones y entre todos los actores: gobierno, empresas, usuarios o consumidores de servicios, a fin de convertir las virtudes de la tecnología en una auténtica herramienta que permita a la ciudadanía crecer y alcanzar una mejor calidad de vida.

A través de la exposición de motivos que hemos hecho hasta aquí, hemos querido mostrar el fenómeno de la integración y la convergencia no solamente tecnológica, sino también de propósitos. También enfocar a las empresas que iniciaron su historia de participación y competencia en un entorno acostumbrado a apegarse a las estructuras gubernamentales tradicionales, que también han sufrido importantes transformaciones. Por tanto, a una industria dinámica, que no solamente está al tanto de las innovaciones tecnológicas que están marcando el paso al negocio, sino también a una red de grupos empresariales y de interés que ha sido responsable o por lo menos contribuido a una buena cantidad de cambios que se han suscitado en nuestro país en los últimos años. Hemos reconocido al fenómeno de la convergencia digital en operación, y la forma en que industrias que anteriormente operaban de manera autónoma e independiente, ahora se han encontrado en la necesidad de cooperar para atender las solicitudes de usuarios y consumidores cada vez más demandantes. Se ha revisado el adelgazamiento no sólo de la estructura estatal, sino también de las organizaciones de medios y sus procesos de alianza, controversia, lucha e intermediación a fin de conseguir mantenerse en el mercado y liderar el negocio. Hemos atendido a una reconversión de las estructuras de medios tradicionales (verticales) que han dado paso a una comunicación horizontal, mucho más democrática y participativa, que ha minado las estructuras de control del sector, ha dictado el paso a los mercados y marcado la forma de informarse y expresarse de la sociedad mexicana. Nos hemos percatado de un Estado nacional que ante la imposibilidad de atender a la ciudadanía con los recursos financieros y tecnológicos necesarios para el desarrollo del país y su preparación hacia el crecimiento de cara a la sociedad de la información, ha cedido espacios de poder

17 (Cruz Serrano, 28 de marzo de 2012). SCT lanza Agenda Digital.Mx. *El Universal* en línea del 28 de marzo de 2012, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/838732.html>

a otros agentes que son los únicos capacitados para responder a los retos, pero quienes, en ausencia de mecanismos de regulación y control emanados de la institucionalidad, se han confrontado, han discutido, se han amparado y finalmente se han aliado para sobrevivir en un mercado despiadadamente competitivo. En otras palabras, hemos visto surgir un fenómeno de gobernanza, inédito en la historia de México en el que diversos actores, provenientes de los sectores público y privado, del ámbito académico, empresarial, o gubernamental, se han sentado a la mesa a dialogar en igualdad de condiciones, y a proponer una política pública novedosa para México en el sector de las telecomunicaciones y acorde a las necesidades de la sociedad contemporánea.

Falta ver si esta gobernanza incipiente logra madurar, institucionalizarse a sí misma y traducirse en el verdadero progreso al que tenemos derecho todos los mexicanos.

Referencias

Bastida, S.; González, A. (16 de mayo de 2011). Día de Internet. Retos pendientes. Periódico Reforma. Sección Interfase, pág. 1.

Campbell, J.L.; Hollinsworth, R.; Lindberg, L. N. (1991). *Governance of the American Economy*. Structural Analysis in the Social Sciences. New York, Cambridge University Press.

Castells, M. (2008). "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance". *ANNALS, AAPSS*, 616: 78-93.

COFETEL (marzo 22, 2011). "La Agenda de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en México: Avances y prospectiva. Comparecencia ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República". COFETEL. Documento recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: http://www.cft.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/12028/MDS_Comparecencia_22Mar2011.pdf

Cruz Serrano, N. (28 de marzo de 2012). SCT lanza Agenda Digital.Mx. El Universal en línea. Artículo recuperado el 28 de marzo de 2012 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/838732.html>

Currie, W. (2008). "Acceso a la infraestructura" *Asociación Para el Progreso de las Comunicaciones* (APC). Artículo recuperado el 14 de abril de 2011 y disponible en: <http://www.apc.org/es/pubs/research/acceso-la-infraestructura>

Dahlgren, P. (2005). "The Internet, public spheres and political communication: Dispersion and deliberation". *Political Communication*. 22:147-62.

El Universal (12 de abril de 2011). "Más calidad y diversidad en los medios de comunicación". El Universal Artículo disponible en: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle13699.html

El Universal (12 de abril de 2011). "Proponen agenda digital al gobierno". *El Universal* Artículo disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85682.html>

European Commission (2011). *Europe's Digital Agenda*. European Commission Information Society. Recuperado el 11 de abril del 2011 en: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm

Fisher, J. (2003). "Local and Global: International governance and civil society". *Journal of International Affairs*, 57(1), 19-39

Flores Ramírez, G. (11 de abril de 2011). "¿Banda ancha móvil para todos?". *El Economista*. Artículo recuperado el 14 de abril de 2011 y disponible en la siguiente dirección elec-

trónica: http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-invitada_empresas/2011/04/11/banda-ancha-movil-todos

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Indigo Media (2012). México El País Análogo. Piensa *Indigo*. Revista Virtual consultada el 30 de marzo de 2010 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.reporteindigo.com/edicion/piensa-271-m-xico-el-pa-s-logo>

Islas, O., y Arribas, A. (2010). “El tránsito a los ambientes comunicativos”. *Revista Mexicana de Comunicación*. Año 22. Número 120. Págs. 34-38.

Juárez Escalona, C. (30 de marzo de 2012). Agenda Digital, directriz para ampliar conectividad. *El Economista*. Artículo publicado el 20 de marzo de 2012, recuperado el 30 de marzo de 2012 y disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/03/30/agenda-digital-directriz-ampliar-conectividad>

Knill, C.; Lehmkuhl, D. (2002). “Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance”. First publ. in: *Governance*. 5(1), 41-64.

Latzer, M. (2007). “Regulatory Choice in Communications Governance”. *Communications – The European Journal of Communication Research*. 32(3), 399-405.

Longhi-Bracaglia. (2010). “México iniciará el apagón analógico el próximo año para estrenar la TDT en 2015”. *El mundo.es*. Artículo publicado el 2 de septiembre de 2010, recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2010/09/02/mexico/1283442561.html>

Martínez, C. (10 de marzo de 2011). “Y ahora demanda Telmex a televisoras”. *Reforma* 10 de marzo de 2011. Primera plana.

Martínez, C. (2 de abril de 2011). “Promueve TV sitio contra Slim”. *Reforma* 2 de abril de 2011. Primera plana.

Martínez, C. (6 de abril de 2011). “Negocia duopolio telefonía celular”. *Reforma* 6 de abril de 2011. Primera plana.

Martínez, C. (16 de abril de 2011). “Fijan multa histórica contra Telcel”. *Reforma* 16 de abril de 2011, primera plana.

Martínez, C. (30 de abril de 2011). “Investigarán boicot de TV contra Telmex”. *Reforma* 30 de abril de 2011, primera plana.

Mejía, A. y Jiménez, S. (20 de mayo de 2009). “La CFE concesionará su red de fibra óptica a telefónicas”. *El Universal* Artículo recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/71012.html>

Mejía G., A. (7 de abril de 2011). “Satmex agilizará proceso de quiebra”. *El Universal* Artículo recuperado el 7 de abril de 2011 y disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85578.html>

OECD (2008). “Broadband Growth and Policies in OCDE Countries”. OECD. Documento recuperado el 12 de abril de 2011 y disponible en: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_37441_40931201_1_1_1_37441,00.html

Perete, R. (17 de febrero de 2011). “¡Creación de tercera y cuarta cadenas de televisión en México!”. *Unomasuno*. Artículo recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: <http://>

www.unomasuno.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11853:icreacion-de-tercera-y-cuarta-cadenas-de-tv-en-mexico&catid=126:corte&Itemid=525

Pérez Jácome, D. (11 de abril de 2011). “Es hora de cerrar la brecha digital”: Pérez Jácome”. *El Economista*. Artículo recuperado el 11 de abril de 2011 y disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/04/11/hora-cerrar-brecha-digital-perez-jacome>

Piedras, E. (11 de abril de 2011). “La Agenda Digital Nacional”. Artículo recuperado el 11 de abril de 2011 y disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2011/04/06/agenda-digital-nacional>

Piedras, E. (12 de abril de 2011). “Sigüientes pasos en la ADN”. *El Economista*. Artículo recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2011/04/12/sigüientes-pasos-adn>

Rhodes, R. A. W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*. XLIV: 652-657.

Royvaladez (11 de abril de 2011). “Entrega industria Agenda Digital Nacional”. Artículo recuperado el 11 de abril del 2011 y disponible en: <http://www.milenio.com/node/692106>

Sarmiento, T. (3 de mayo de 2011). Actualiza2-Nueva Totalplay a la cancha telecomunicaciones México. *Reuters* recuperado el 3 de mayo de 2011 y disponible en: <http://mx.reuters.com/articlePrint?articleId=MXN0311965920110503>

Secretaría de Gobernación (1960). Ley Federal de Radio y Televisión. Reformada el 19 de junio de 2009. Diario Oficial de la Federación. Documento recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf

Secretaría de Gobernación (1995). Ley Federal de Telecomunicaciones. Reformada el 9 de febrero de 2009. Diario Oficial de la Federación. Documento recuperado el 13 de abril de 2011 y disponible en: statecasefiles.justia.com/federales/ley_federal_de_telecomunicaciones.pdf

Sosa Plata, G. (25 de marzo de 2011). “Telmex cambia de estrategia: sí a la televisión abierta”. *El Universal* 25 de marzo de 2011, consultado el 25 de marzo de 2011 en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/88891.html>

TELMEX (2011). TELMEX 1991-2010 En la vanguardia tecnológica, invirtiendo y reduciendo los precios para sustentar el desarrollo del país. Desplegado informativo en prensa, consultado en el periódico *Reforma* del sábado 26 de marzo del 2011. Sección Nacional, página 7.

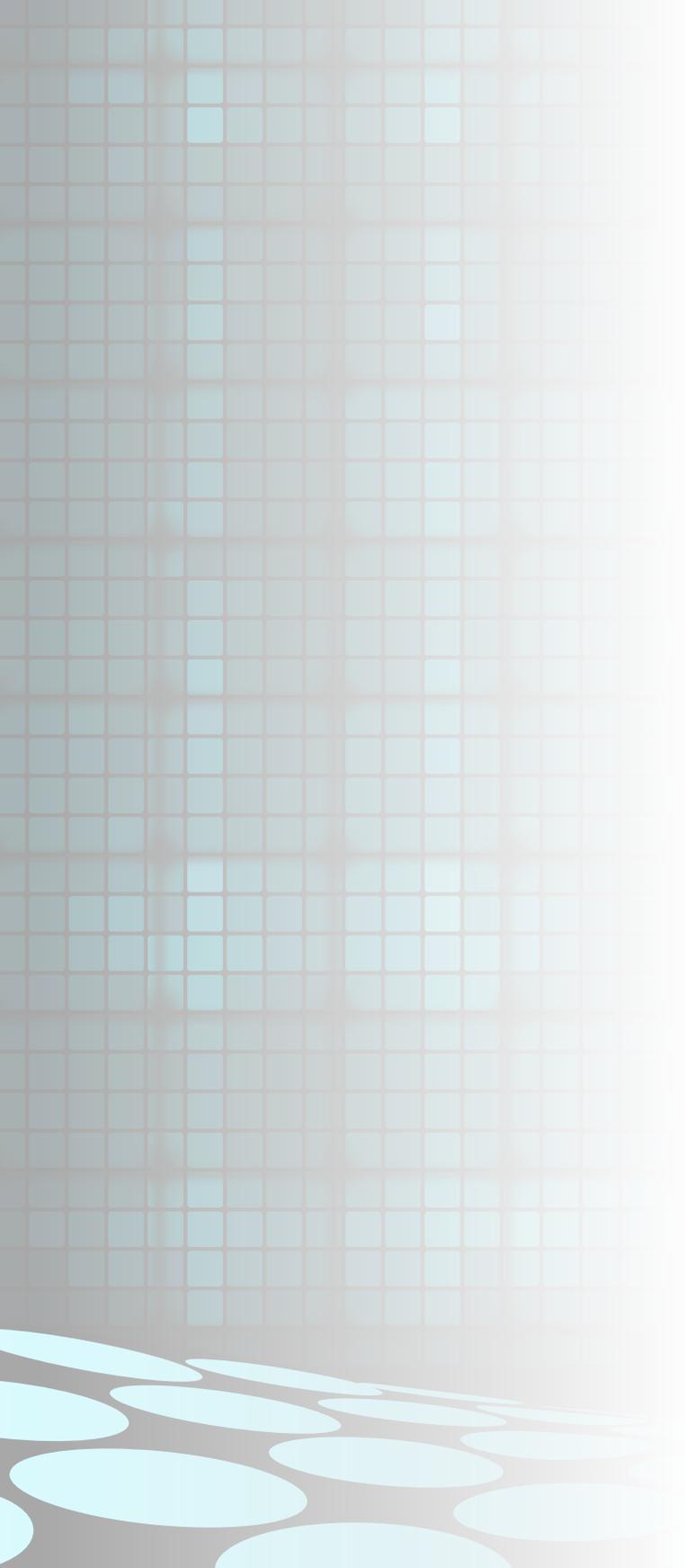
Thomson, A. (2011). “Mexico’s big three battle for control”. FT.com. *Financial Times*. Artículo recuperado el 14 de marzo y disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/956261bc-4e64-11e0-98eb-00144feab49a.html>

Vidal, F. (2010). “Los efectos de la crisis. La recesión alcanza finalmente al sector de las telecomunicaciones”. *Revista Mexicana de Comunicación*. Año 22, Número 120. Febrero-abril 2010. Págs. 12-18.

Villamil, J. (2011). “Despido de Aristegui por disputa Telmex-Televisa”. *Zócalo*. Marzo, 2011, págs. 7-11.

Wilson, E. J. (2005). “What is Internet Governance and Where Does it Come From?” *Journal of Public Policy*. 25, 29-50

WSIS (2003). World Summit of the Information Society. “Proyecto de Declaración de Principios” 9 de diciembre de 2003, consultado el 24 de marzo de 2011 y disponible en: http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1161|1160



Política Pública de Telecomunicaciones y Gobernanza
Virtualis No. 6, Enero - Junio 2012
<http://aplicaciones.ccm.itesm.mx/virtualis>
ISSN: 2007-2678