

La reforma constitucional de las telecomunicaciones y los cambios comunicativos para el país

Javier Esteinou Madrid*

En el marco de la Segunda Revolución Industrial surgieron en México la radio y la televisión, las cuales transformaron gradualmente la vida de los mexicanos. Así, emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que paulatinamente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana, creando comunidades altamente mediatizadas. Sin embargo, debido a la falta de intervención rectora del Estado mexicano para regular el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones, surgió un modelo de comunicación altamente desigual y monopólico, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, que obstaculizó el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo xx, extendiéndose hasta el siglo xxi.

¿De dónde venimos?: el modelo de comunicación heredado

En el marco de la Segunda Revolución Industrial surgieron en México la radio, en la década de 1920, y la televisión en 1950, funcionando mayoritariamente bajo el modelo comercial privado, las cuales transformaron gradual y sustantivamente los conocimientos, los valores, los imaginarios, las aspiraciones, las identidades, las conductas, en una idea, la vida de los

habitantes de la región. Así, emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que paulatinamente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana, creando comunidades altamente mediatizadas.

Sin embargo, debido a la falta de intervención rectora del Estado mexicano para regular el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con base en los principios constitucionales, progresivamente surgió un modelo de comunicación altamente desigual, monopólico, discrecional, vertical, concentrador, antidemocrático, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, manipulador, etcétera, que obstaculizó el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo xx. Dicho patrón comunicativo se heredó del

siglo pasado al siglo xxi en el país, conservando, entre otras, las siguientes 34 características estructurales en el ámbito normativo, el nivel de concentración, la monopolización del *espectro radioeléctrico*, los poderes fácticos mediáticos, la transformación del *espacio público mediático*, la competencia, los contenidos, los medios públicos, las consecuencias sobre el Estado-nación, y las repercusiones sobre la sociedad.

El marco normativo

1. Durante las últimas décadas se conservó una legislación totalmente anacrónica en el campo de la radiodifusión, pues la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960; su Reglamento, de 1971,

* Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructuras de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <jesteinou@gmail.com.mx>.

y la Ley Federal de Telecomunicaciones proviene de 1995 (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 1995). Las únicas modificaciones relevantes efectuadas a estos ordenamientos fueron, en sentido antidemocrático, el *Decretazo*, del 10 de octubre de 2002, y la *Ley Televisa*, de noviembre del 2005.

2. A lo largo de los últimos 30 años se contó en el país con diversas propuestas jurídicas de cambio político-cultural del modelo de comunicación monopólico con perspectiva a la pluralidad, pero ninguna de ellas alcanzó el éxito, pues todos los intentos fueron abortados por las luchas partidistas en el Congreso de la Unión, por la influencia de los *poderes fácticos mediáticos* y por la acción de las telebankadas en el Congreso. En este sentido, durante mucho tiempo se tuvieron promesas de todos los partidos y los gobiernos en turno para modificar el desactualizado marco regulatorio de la radiodifusión en México, asegurando que se democratizarían los procesos comunicativos, se reconocerían los derechos ciudadanos de la comunicación, se abrirían nuevos espacios de participación plural, se regularía el derecho de réplica, se transformarían los medios de gobierno en medios de Estado, etcétera, pero a lo largo de 50 años no se cumplió nada de lo prometido.
3. El patrimonialismo político que sostuvieron los medios, al margen del orden jurídico y desafiando al Estado, llegó a su extremo permitiendo que en el 2005 las televisoras promovieran la *Ley Televisa*, que fue una legislación que intentó certificar el dominio de los monopolios privados sobre el espectro radioeléctrico. Ese fue el momento de mayor arrogancia y prepotencia políticas de las televisoras pero, al mismo tiempo, el inicio de su desmerecimiento político (Trejo, 2013: 12).
4. Ante las grandes ausencias de orden jurídico para normar la radio y la televisión, cobró vida constantemente la tesis neoliberal que señaló que los medios de información colectivos deben estar regidos por los mecanismos de la *autorregulación comunicativa* y no por las acciones jurídicas rectoras del Estado nacional, pues se atentaría contra la libertad de empresa y la libertad de expresión (Esteinou, 2011).
5. Por consiguiente, en las últimas cinco décadas, desde el ángulo normativo, en el país cambiaron los gobiernos, los partidos, las tendencias políticas, los funcionarios, los discursos, etcétera, pero lo único que no se transformó con sentido democrático fue la estructura nacional de comunicación, especialmente la audiovisual.

La actuación de los poderes fácticos mediáticos

6. La herencia de ese endeble marco jurídico-político ocasionó que la fuerza del Estado-nación fuera cada vez más frágil al enfrentar a las empresas de comunicación que gradualmente se convirtieron en *poderes fácticos mediáticos*, prevaleciendo sobre los poderes constitucionales legítimos y sobre la sociedad.
7. En la relación de dependencia entre medios de difusión y Estado en México han existido dos fases fundamentales: la primera entre 1950 y 1980, cuando los medios, especialmente la televisión, se subordinaron a las directrices del poder político a cambio de concesiones radiofónicas y seguridades para expandirse; y la segunda, de 1980 a 2013, cuando la subordinación de los poderes públicos constitucionales se sometió a los *poderes fácticos mediáticos*. En esta etapa las empresas de radiodifusión lograron que “el gobierno hiciera suyos sus intereses corporativos, y el poder político de las televisoras creció gracias a la perplejidad y la inacción, en ocasiones expresadas con una franca condescendencia del gobierno del presidente Felipe Calderón” (Trejo, 2013: 9).
8. La paulatina acumulación de fuerza por parte de los *poderes fácticos mediáticos* avanzó a tal grado en el país que a partir de 1980 éstos lograron cambiar la ecuación del equilibrio tradicional de fuerza que planteaba que los medios de difusión eran los soldados del Presidente, para conseguir, desde principios del siglo XXI, que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial fueran los soldados del *poder mediático*, particularmente de la *Telecracia*.
9. Televisa y Televisión Azteca desplegaron en diversos momentos una acentuada capacidad de presión, e incluso extorsión, sobre el Estado y los poderes públicos, para imponer sus intereses o apuntalarse mutuamente con sus diversos canales o eludir el contraste. Esto provocó que la promesa de otorgar tiempos de pantalla por parte de los consorcios mediáticos o la amenaza para negárselos desarticulara en numerosas ocasiones los afanes reguladores de la comunicación de muchos políticos mexicanos (Trejo, 2013: 9).

El nivel de concentración

10. La concentración excesiva de todo el sistema de comunicación social, especialmente electrónico, en sus diversas fases de producción, distribución e inculcación

de mensajes, dio origen al modelo duopólico en la televisión y oligopólico en la radio.

11. El escenario de hiperconcentración de la propiedad de las empresas mediáticas se acentuó especialmente a través del recurso de la propiedad cruzada de las mismas.

La monopolización del espectro radioeléctrico

12. El *espectro radioeléctrico*, patrimonio de la nación, fue altamente privatizado por el sector oligopólico de la radiodifusión y de las telecomunicaciones para comercializarlo, expandir sus negocios, presionar al Estado y dirigir a la sociedad. De esta forma, derivado de la inacción rectora del Estado, el uso del *espectro radioeléctrico* fue concebido progresivamente bajo una concepción patrimonialista que lo ubicó como un instrumento privado de los monopolios de la comunicación nacional, particularmente de la televisión, para fortalecer y expandir sus consorcios mercantiles, y no como una infraestructura tecnológica para el ejercicio del servicio público de las telecomunicaciones que propiciara un desarrollo más equilibrado de la sociedad mexicana.
13. El acceso a los servicios de telecomunicaciones en México es aún limitado para gran parte de la población. La penetración de la telefonía móvil en el país es de 86 líneas por cada 100 habitantes contra 112 en países como España. Además, México se encuentra en los últimos lugares en penetración de banda ancha entre los países de la OCDE: tal tipo de banda tiene una penetración de 11.4% en telefonía fija y 9.6% en telefonía móvil, con una velocidad promedio de 5.3 Mb en 2012, mientras que el equivalente en Chile fue de 19 Mb. Por otro lado, también hay retos de cobertura y competencia en el sector: existen sólo 17 líneas de teléfono fijas por cada 100 habitantes; la televisión de paga cubre alrededor de 10% de la población; la televisión abierta tiene 465 estaciones concesionadas y 95% de éstas se concentran en dos empresas. Lo anterior impacta los precios de los servicios de telecomunicaciones que enfrentan las empresas y la población en general. Una consecuencia es que, de acuerdo con el Informe Mundial sobre la Tecnología de la Información 2013 del Foro Económico Mundial, México ocupa la posición 63 de un total de 144 países, según el Índice de Tecnologías de la Información” (Peña, 2013b: 156).

La competencia

14. Ante la herencia de este panorama histórico en la radiodifusión nacional y las telecomunicaciones fue casi imposible garantizar la competencia, la apertura, la calidad, la participación social, la pluralidad y la democracia en el terreno colectivo de la comunicación electrónica nacional, pues los monopolios en esta esfera se opusieron a su existencia.
15. No obstante que los canales 2, 4, 5 y 9 de Televisa y el 13, 7 y 40 de TV Azteca, en la ciudad de México y sus repetidoras en todo el país, utilizaron segmentos del *espectro radioeléctrico*, aprovechando un recurso nacional que les fue concesionado, tales consorcios durante muchos años se rehusaron a que existieran otras empresas con capacidad para difundir televisión de alcance nacional. De esta forma, al impedir que los sistemas de cable y satélite con los que no tenían relaciones de negocios pudieran recuperar sus señales, ambas compañías perpetuaron directamente una privatización de las frecuencias abiertas, impidiendo la competitividad en este rubro (Trejo, 2013: 10-11).
16. Televisa conservó su hegemonía en la televisión de paga regateando o negando la conducción de sus señales de televisión abierta. A las pequeñas empresas cableras de diversos sitios del país que se negaron a sumarse a ese consorcio se les amagó con retirarles la autorización para retransmitir sus canales en televisión abierta. Con ese recurso, por ejemplo, desde hace una década, Televisa expulsó del mercado mexicano a la empresa satelital DirecTV. Simplemente canceló el contrato que le permitía a ese servicio de televisión de paga incorporar en su programación los canales que Televisa difunde de manera abierta (Trejo, 2013: 11).

Los contenidos

17. La competencia en los contenidos fue sumamente difícil de lograr por el lugar monopolístico dominante que alcanzó, tanto por el tamaño de las corporaciones en cada rama de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como por el poder político que éstas acumularon. Así, la ausencia de diversidad entre las cadenas mantuvo la monotonía, fuente de imitaciones mutuas colmadas de vulgaridades (Trejo, 2013: 9-10).
18. Se formó, por una parte, una oligarquía emisora de sentidos que creó culturas *ad hoc* para lograr su expansión empresarial duopólica; y, por otra, una socie-

dad masiva receptora pasiva de los mensajes, educada durante muchas décadas para aceptarlos. Su objetivo fue generar consumidores cautivos y no ciudadanos participativos.

El modelo de comunicación dominante

19. Durante muchas décadas la operación de esta estructura mediática dominante generó en nuestra sociedad el reinado de un modelo de *comunicación salvaje* cuya máxima expresión fue, en palabras de Emilio Azcárraga, la formación del prototipo de “*comunicación para los jodidos*”, y que con la transición digital se modernizó convirtiéndose en el modelo de “*comunicación para los neo jodidos*”. Dicho arquetipo se caracterizó por impulsar la “cultura basura” o la “cultura parasitaria” y depredar la cultura nacional milenaria.

20. La esencia del modelo de *comunicación salvaje*

[...] se distinguió por promover en grandes dimensiones la difusión intensiva de la información secundaria, la violencia temática, el consumo exacerbado, la invasión de la privacidad, la banalización de la realidad, la comunicación alarmante, morbosa y sensacionalista, la imposición mental del principio de la ganancia a toda costa, la frivolidad informativa, el show como anteojos para ver la vida, el entretenimiento vulgar y estafalario, la cosmovisión hollywoodense de la vida, la espectacularización de la vida, la sexualización de la programación para ser exitosa, etc., con tal de obtener *ratings* y vender; en detrimento de la calidad de los contenidos y de las necesidades orgánicas de comunicar los mensajes estratégicos que requerimos asimilar colectivamente como personas, grupos, comunidades y civilización para transformar nuestras conciencias y poder sobrevivir en el país como pueblos evolucionados (Esteinou, 2011: 11-33).

21. Lo que decidió el duopolio televisivo durante muchos años fue la transmisión del entretenimiento y del info-entretenimiento de muy baja calidad, simplista, caricaturesco y burdo que dejara dinero a corto plazo, impidiendo el surgimiento del modelo de comunicación inteligente que promocionara el avance del pensamiento profundo en el país.

22. Bajo esta tendencia reinaron en la atmósfera cultural del país los siguientes modelos televisivos: el de “*televisión vampiro*”, el de “*televisión adrenalínica*”, el de “*televisión de lavadero*”, el

de “*televisión chantajista*”, el de “*televisión intrusiva*”, el de “*televisión mágica*”, y el de “*televisión esquizoide*”; y se marginaron los modelos de “*televisión inteligente*” y el de “*televisión para la sobrevivencia social*” (Esteinou, 2011: 11-33).

23. En resumen, se impulsó una dinámica de deterioro del sistema de comunicación colectivo que no generó procesos de comunicación bilaterales, sino simples flujos de información unilaterales.

Los medios públicos

24. Los medios públicos no operaron como medios de Estado de servicio público, sino como simples instituciones de difusión funcionales para los poderes en turno, como el Presidente, los partidos políticos, los secretarios de gobierno, los funcionarios públicos, etcétera, y no al servicio de la ciudadanía que fue quien los financió a través de sus impuestos.

25. Los canales de gobierno no actuaron como contrapeso de los *poderes fácticos mediáticos*, sino que hicieron caso omiso de las deformaciones culturales que ocasionaron los medios privados.

El espacio público mediático

26. Desde 1920 el funcionamiento virtual de los medios de difusión colectivos gradualmente generó un nuevo *espacio público mediático* que se coronó con la operación de la televisión a partir de 1950, medio a través del cual se realizan masivamente las principales tareas culturales de la sociedad mexicana.

27. Las políticas neoliberales aplicadas en el terreno del *espacio público mediático* desde 1980 a la fecha comercializaron el espacio público de manera extrema al grado de ser México la nación donde existen más *spots* publicitarios en la programación cotidiana de la televisión.

28. La sociedad, que es la dueña del espectro radioeléctrico, quedó marginada de participar en éste para difundir sus proyectos de presente y futuro. Así, la pluralidad de las múltiples culturas, grupos e ideologías nacionales no estuvo representada en la estructura de comunicación masiva que se heredó con las mismas características del siglo XX al XXI en México. De esta forma, el modelo de comunicación privado-comercial tradicional eliminó la pluriculturalidad de las distintas comunidades mexicanas en el *espacio público mediático*.

Las consecuencias sobre el Estado-nación

29. Con la prolongación de la fuerza acumulada por los *poderes fácticos* sobre el *espacio público*, que crecieron al amparo del Estado y luego se le enfrentaron en algunas áreas de la vida pública, se erosionó gradualmente el poder de las instituciones políticas y su capacidad para gobernar (Trejo, 2013: 13).
30. En su última fase de evolución los medios de difusión dejaron de ser *poderes fácticos mediáticos* para convertirse en parte medular del corazón del Estado de la *Cuarta república mediática* en México.
31. La concentración de los medios de comunicación y su actuación como *poderes fácticos* en México pusieron en crisis el modelo de la democracia contemporánea, convirtiéndola en una teledemocracia, donde los *poderes mediáticos* influyen sustantivamente sobre los resultados electorales.
32. El rendimiento o sometimiento histórico del Estado-nación ante la fuerza de la *telecracia* llegó a tal grado que se sintetizó en la frase célebre del ex presidente Vicente Fox Quezada: “¿Y yo por qué debo intervenir ante el comportamiento ilegal de las empresas televisivas que tomaron las instalaciones de Canal 40 en el Cerro del Chiquigüite?”.

Las repercusiones sobre la sociedad

33. Derivado de estas tendencias mediáticas, la sociedad ya no quedó predominantemente dirigida y organizada cotidianamente por el gobierno, sino por la dinámica del *aparato mediático* en la República.
34. Finalmente, convivimos en un contexto histórico polémico donde el viejo modelo de difusión empresarial vertical y unidireccional de los medios abiertos experimenta un contraste o lucha contra el nuevo modelo de comunicación horizontal virtual e interactivo que emerge con las redes sociales ciudadanas y otros fenómenos interactivos. En este sentido, todos los fenómenos de la comunicación moderna, como las tele-elecciones, el consumo masivo, la diversión mediática, las movilizaciones virtuales, la propaganda gubernamental, la tele-iglesia, la tele-política, etcétera, hoy propician una lucha dual entre los dos grandes proyectos de comunicación nacional, que en ocasiones se complementan y en otros momentos se enfrentan: el proyecto del *Estado híbrido*, respaldado por la *telecracia*,

y el proyecto emergente de la sociedad civil organizada en redes virtuales, el cual construye lentamente una nueva forma de organización colectiva orientada hacia la creación de un nuevo *Estado ciudadano paralelo* que enfrente los asuntos cotidianos de la agenda nacional de manera distinta.

Así, cada vez más, la población emigra del antiguo sistema abierto de difusión de masas al nuevo prototipo de las redes sociales de la comunicación ciudadana que lo cuestionan y lo redefinen en su naturaleza dominante, con base en la fuerza que adquiere el nuevo modelo de desarrollo horizontal de redes sociales. Sin embargo, pese a la actuación de estas megatendencias dominantes, gradualmente se fue formando en la sociedad civil un lento ascenso de conciencia crítica colectiva sobre las consecuencias del modelo de comunicación de la *mediocracia*, y se formuló la necesidad estratégica de modificar democráticamente el pacto comunicativo establecido durante muchas décadas entre el *poder mediático*, el Estado y los ciudadanos, con el fin de crear otro pacto más justo y equilibrado entre tales sectores. La manifestación más reciente de dicha transformación estalló ante la opinión pública a través del movimiento civil #YoSoy132, que a partir del 2012 colocó las banderas del cambio de la estructura comunicativa como centro de sus exigencias de transformación nacional.

El conjunto de todas estas realidades obligó, desde hace varias décadas, a que la clase política reconociera y demandara la necesidad imperiosa de recuperar los espacios rectores del Estado nacional para gobernar con mayor soberanía, especialmente en el terreno de las telecomunicaciones, introduciendo contrapesos jurídicos y políticos igualadores ante la creciente fuerza de los *poderes fácticos mediáticos*. Así, emergió en México la exigencia estructural de realizar una profunda reforma jurídica en el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión, que creara otro modelo de comunicación favorable para el desarrollo equilibrado de la sociedad y el avance de la construcción de la democracia en México.

Por ello, es fundamental tener muy presente dicho diagnóstico estructural de la comunicación social para revisar que si bien la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica* fue capaz de modificar esta realidad desigual heredada y fortalecida a principios del tercer milenio, continúan existiendo los mismos fenómenos, incluso acentuados, pero ahora disfrazados de “modernos” y “competitivos”.

El nuevo gobierno y las reformas estructurales

Para iniciar una nueva administración de gobierno durante el periodo 2012-2018, el presidente Enrique Peña Nieto requería crear nuevas condiciones de gobernabilidad que le permitieran dirigir al país de otra forma y superar la crisis transmitida de los gobiernos anteriores.

Para asegurar la realización de dichos progresos históricos el Poder Ejecutivo llevó a cabo las siguientes cinco acciones jurídico-políticas estratégicas:

1. Estableció un gran pacto político de gobernabilidad nacional con los principales cuatro partidos políticos del país (*Pacto por México*), obteniendo un gran respaldo consensado de la clase política nacional para aprobar tales cambios estructurales.
2. Elevó a rango constitucional los compromisos del *Pacto por México*, de forma que no fueran leyes secundarias las que respaldaran dicho proyecto de transformación nacional, sino que el propio mandato fuera directriz de la Carta Magna que condujera el cambio del país.
3. Aprobó paralelamente en el Congreso de la Unión la reforma a la *Ley de Amparo*, entre cuyas diversas modificaciones jurídicas incorporadas se encuentra la prohibición de que cuando la materia a proteger se refiera al interés público general, no procederá la suspensión del acto reclamado. A través de este recurso se impidió a los monopolios, especialmente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, que en caso de ser demandados pudieran continuar ejerciendo las acciones irregulares por las cuales fueron requeridos y evitar que se invalidara la fuerza del derecho.
4. Anunció ocho reformas estructurales estratégicas para contar con un marco general de transformación del país:

- Reforma administrativa
- Reforma educativa
- Reforma bancaria
- Reforma de telecomunicaciones y competencia económica
- Reforma política
- Reforma económico financiera (fiscal)
- Reforma económica
- Reforma de la salud

5. Finalmente, creó la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, aprobada por el Congreso de la Unión y los diversos congresos de los estados del país, para instrumentar las modificaciones en el orden de la comunicación nacional. La incorporación de dicha iniciativa fue un logro notable dentro de la historia de la comunicación nacional, pues desde la década de los cincuenta no se había podido reformar con perspectiva social y progresista el marco regulatorio de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México¹.

Dicho posicionamiento de cambio político del nuevo gobierno priista quedó claramente sintetizado cuando el presidente Enrique Peña Nieto, al evaluar sus primeros 100 días de gestión, manifestó públicamente en Palacio Nacional: “¡No vengo a administrar, sino vengo a transformar a México!” (*El Universal*, 11 de marzo de 2013).

El proceso político-legislativo de construcción de la “reforma constitucional”

El proceso de evolución de la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica* atravesó por dos grandes fases de elaboración. La primera etapa abarcó siete momentos de formación y fue del 1 de enero del 2012 al 10 de junio de 2013; la segunda etapa abarcó la elaboración de las leyes secundarias y la constitución del Órgano Regulador, el Ifetel, del 11 de julio al 12 de diciembre de 2013.

Primera etapa

a. Los orígenes en el Pacto por México

- El 1 diciembre 2012 se anunció ante todo el país el primer “*Mensaje a la Nación*” donde se dibujó políticamente el inicial cambio comunicativo para el país (Peña, 2012b).
- El 2 de diciembre del 2012 se firma el “*Pacto Por México*” en el Alcázar del Castillo de Chapultepec junto con los principales partidos políticos del país, el presidente Peña

¹ Para ampliar el panorama sobre cómo fueron abortados durante décadas los intentos jurídicos democráticos para transformar el marco de operación de las telecomunicaciones en México, véase Esteinou y Alva de la Selva (2011: 98-153), y Lay (2012).

Nieto fijó los ejes fundamentales de gobernabilidad de su gestión para enfrentar los principales problemas de la agenda nacional que permitieran crear un nuevo futuro promisorio para México (95 compromisos). En este contexto se desarrollaron las primeras transformaciones en materia de telecomunicaciones para la República mexicana (*El Universal*, 2 de diciembre de 2012).

Dicho nuevo pacto de gobernabilidad estructural del país se efectuó bajo las siguientes tres directrices fundamentales: fortalecer al Estado mexicano, democratizar la economía, la política y la ampliación eficaz de los derechos sociales, y finalmente, impulsar la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas².

b. La primera discusión en la Cámara de Diputados

- El 19 de marzo del 2013 se envió al Congreso de la Unión la *Iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión*, con apoyo de casi la totalidad de la clase política nacional, para modificar la arcaica y desigual realidad comunicativa que reinó en México en las últimas cinco décadas (Peña, 2013a).
- El 21 de marzo del mismo año fue aprobada en la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA), con 414 votos a favor, 50 en contra, 8 abstenciones y 92 reservas al dictamen original enviado por el Poder Ejecutivo Federal, en una sesión maratónica que duró más de diez horas en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Fue votada en el pleno del Senado con el método de *fast track* en 8 días (*El Universal*, 22 de marzo de 2013).

² En este ámbito es muy importante considerar que “la creciente influencia de *poderes fácticos* frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. Por ello, la tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional” (Peña, 2013b).

c. La primera polémica en el Senado

- El 2 de abril del 2013 fue enviado al Senado de la República para su dictaminación por la Comisión de Puntos Constitucionales, Comisión de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y Comisión de Estudios Legislativos, y dos más sólo para emitir su opinión: la Comisión de Gobernación y la Comisión de Justicia; y su votación respectiva en el pleno de la Cámara Alta (CNN, 11 de abril de 2013). La propuesta fue analizada por dichas comisiones del Senado de la República a través del “Programa para el estudio y dictamen de la minuta en materia de telecomunicaciones”, y enriquecida sustancialmente mediante cinco Consultas Públicas que se efectuaron el 10, 11 y 12 de abril del 2013, en las que participaron diversos sectores académicos, investigadores, la sociedad civil, organismos internacionales, indígenas, servidores públicos, especialistas y expertos en materia de telecomunicaciones y de competencia económica, quienes manifestaron sus opiniones, comentarios, críticas y propuestas vinculados con el tema.
- El 18 de abril de 2013 fue aprobada en lo general y en lo particular en la Cámara Alta con 18 cambios que no alteraron el contenido inicial del proyecto.
- El 19 de abril de 2013 fue votada con el método de *fast track* en el pleno del Senado, con 118 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones, sin atender las 24 importantes reservas que le habían señalado diversos legisladores a la misma. Como ocurrió con el debate sobre la llamada *Ley Televisa*, de igual forma en esta ocasión se desecharon una a una las diversas reservas de los legisladores críticos (*La Jornada*, 19 de abril de 2013).

d. Los cambios en la Cámara de Diputados

- El 19 de abril de 2013 se devolvió a la Cámara de Diputados para su revisión y en ésta se modificó nuevamente el Artículo 28, de tal forma que

[...] se le devolvió fuerza a las decisiones de la Cofeco porque al considerar que las resoluciones se ejecutarían hasta que se resolviera el juicio de amparo interpuesto por los actores dominantes en telecomunicaciones, quedaban sin efecto sus instrucciones de frenar las prácticas consideradas monopólicas. Con ello, sólo quedarán sujetas a juicio de amparo la imposición de multas

o la desincorporación de activos de los grandes grupos considerados dominantes en el sector de las telecomunicaciones pero no la prevención y freno a las prácticas monopólicas (*La Jornada*, 26 de abril de 2013).

e. La aprobación final en la Cámara de Senadores

- El 26 de abril de 2013 fue devuelta a la Cámara de Senadores con dichos cambios para su aprobación final.
- El 29 de abril de 2013 fue revisada y dictaminada por las Comisiones Unidas de la Cámara Alta la versión modificada de la *Reforma en telecomunicaciones y competencia económica*³.
- El 30 de abril de 2013 fue aprobado por el pleno del Senado de la República con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Así, concluyó el proceso legislativo federal en el Congreso de la Unión (*Dinero en Imagen*, 30 de abril de 2013).

f. La votación en los congresos de los estados

- El 1 de marzo de 2013 la propuesta fue enviada a todos los congresos de los estados, con el fin de obtener el respaldo de por lo menos 18 de ellos para alcanzar el rango de reforma constitucional e incorporarse al texto de la Constitución Política Mexicana.

g. El Plan Nacional de Desarrollo

- El 20 de mayo de 2013 el gobierno publica el “Plan Nacional de Desarrollo 2012-2013”, donde refuerza los planteamientos acordados en el Pacto por México sobre los cambios en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

h. La publicación en el Diario Oficial de la Federación

- Finalmente, el 10 de junio del 2013 el presidente Peña Nieto firmó el decreto para promulgar la *Reforma constitucional en radiodifusión y competencia económica*, convirtiéndose en mandato vertebral de la Constitución Política Mexicana e iniciándose el nuevo proceso legislativo para que en los siguientes 180 días se elaboraran las diversas leyes secundarias en la materia que permi-

³ Para ampliar el proceso de aprobación constitucional en el Senado de la República consúltese H. Congreso de la Unión (30 de abril de 2013).

tieran la aplicación de los preceptos constitucionales (*La Jornada*, 11 de junio de 2011).

Segunda etapa

Comprendió la elaboración de las leyes secundarias y de la formación del órgano regulador Ifetel y el nombramiento de los siete Comisionados, y abarcó del 11 de junio al 12 de diciembre del 2013.

¿En qué consistió el contenido de la reforma?

El contenido de la iniciativa modificó diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política mexicana, incluyendo 42 temas fundamentales que la sociedad mexicana había demandado durante las últimas cinco décadas en este ámbito, y los desarrolló con visión progresista para ser incluidos como norma general en la Carta Magna, con el fin de cumplir con los compromisos básicos establecidos en el Pacto por México en el rubro de las comunicaciones, mediante lo cual los miembros de este pacto colocaron las bases para crear otro modelo de comunicación colectiva, distinto al heredado del siglo XX, que posibilitara el desarrollo más equilibrado de la nación en esta materia.

Entre los principales aspectos específicos que se aprobaron para cambiar la Constitución Política mexicana en materia de telecomunicaciones y radiodifusión figuraron los siguientes.

Nuevas concepciones

- Abordar normativamente a la radiodifusión y a las telecomunicaciones como servicio público (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Competencia

- Propiciar la competencia en televisión, telefonía y servicios de datos.
- Determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, y fijar las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Regular a los operadores dominantes.
- Fijar límites a la concentración en radio, televisión y telecomunicaciones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

- Inversión extranjera hasta de 100% en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite, y hasta 49% en radiodifusión.
- Formación de tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Ifetel

- Creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) como órganos constitucionales autónomos, con personalidad jurídica, presupuesto propio y autonomía de gestión.
- Fortalecer sustancialmente a nivel constitucional las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones y las de la Comisión Federal de Competencia.
- Elección de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones con mecanismos más abiertos, plurales, profesionales y democráticos.
- Constituir un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los respectivos principios constitucionales.
- Dotar de atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones para vigilar que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada y no rebase los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales.
- El Instituto contará con las facultades suficientes para supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a los que se refiere el Artículo 3° de la Constitución, así como las normas en materia de salud, estableciendo lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público menor de edad.
- Las resoluciones jurídicas sobre esta materia únicamente podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Concesiones

- Homologar las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en una sola figura que distinga las de uso comercial, público, social y privado.
- Autorizar las concesiones de la banda ancha, de los servicios públicos de radiodifusión y de las telecomu-

nicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, optimizando el espectro radioeléctrico.

- Otorgar las concesiones mediante licitación pública a fin de asegurar la máxima concurrencia y no por criterios políticos o de presión empresarial.
- Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa, evitando que el factor determinante para definir al ganador sea meramente el criterio económico.
- Elaborar un Registro Público de Concesiones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Otros emisores

- Licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta.
- El *must carry* y *must offer* serán gratuitos, salvo en los casos en los que los concesionarios de telecomunicaciones o de la televisión radiodifundida hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, pues no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Medios de Estado

- Reconocer a los medios de Estado independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia, rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.
- Crear una cadena de medios públicos (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Internet

- Formar una política de inclusión digital universal que abarque objetivos y metas en conectividad para las tecnologías de comunicación e información.
- Instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo, que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones.

- Aprovechar el uso eficiente de la banda de 700 Mhz.
- Instalar Internet de Banda Ancha en edificios públicos. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Derechos ciudadanos

- Reconocimiento del derecho al libre acceso a la información y del derecho a la libertad de difusión como garantías constitucionales.
- Certificar el derecho de libre acceso a la información y el derecho a la libertad de difusión.
- Derecho constitucional de acceso a las tecnologías de la información, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.
- Avalar el acceso universal de las personas a la sociedad de la información y el conocimiento.
- Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.
- Reglamentar el derecho de réplica (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Contenidos

- Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Reglamentación

- Dotar al Congreso de la Unión con facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones.
- Crear un solo ordenamiento jurídico que regule de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, etcétera (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24). De esta manera, la reforma acentuó los siguientes seis ejes estructurales.

Primer eje. Fortalecimiento de derechos fundamentales. Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. A partir de esta reforma, las telecomunicaciones son servicios

públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

Segundo eje. Actualización del marco legal del sector telecomunicaciones. Para fortalecer la certidumbre legal, se expedirá un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única. Se instrumenta también la regulación asimétrica a la que se sujetarán los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.

Tercer eje. Fortalecimiento del marco institucional. Se crean el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica como órganos constitucionales autónomos. El Instituto Federal de Telecomunicaciones regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones.

Otorgará y eventualmente revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley. A su vez, la Comisión Federal de Competencia Económica podrá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Ambos órganos regularán también el acceso a insumos esenciales y ordenarán la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Para asegurar los derechos de los actores económicos, también se crean tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Cuarto eje. Promoción de la competencia. Se permitirá la inversión extranjera directa hasta en 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite. Asimismo, se autorizará hasta en un máximo de 49% en radiodifusión, siempre que exista reciprocidad en el país donde se encuentre constituido el inversionista. Se impulsará también la competencia, a través de la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida. A su vez, las radiodifusoras tendrán derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.

Quinto eje. Establece una política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional. El Ejecutivo tendrá a su cargo esta política que contemplará infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales. Se busca que al menos 70% de los hogares y 85% de las micro, pequeñas y medianas empresas cuenten con velocidad para descargas de información con apego a estándares internacionales.

Sexto eje. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura. Para este fin se desplegará una red troncal nacional de banda ancha con fibra óptica, y una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo, con base en el espectro radioeléctrico de la banda de 700 Mhz (Peña, 2012a).

En síntesis, en términos generales el corazón de la propuesta contó con importantes conquistas estratégicas con las cuales el Congreso logró destrabar una realidad fundamental para lograr un crecimiento más equilibrado del país, al encontrarle la “cuadratura al círculo”, que durante muchas décadas no se quiso resolver negando las principales demandas de cambio comunicativo expuestas de múltiples maneras por los ciudadanos.

Frente a este notable capítulo de la historia en el ámbito de las comunicaciones nacionales queda pendiente por comprobar si esta transformación estructural fue sólo para realizar un cambio de maquillaje del viejo PRI autoritario, despótico y antidemocrático que reinó en el siglo XX, o es verdaderamente el resurgimiento de un nuevo partido que va a construir el segundo “milagro mexicano” para el desarrollo virtuoso del país en el siglo XXI.

Referencias

- CNN (2013, 11 de abril). “La reforma en telecomunicaciones ¿una discusión legal o viciada?”. Recuperado de <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/04/11/la-reforma-en-telecomunicaciones-una-discusion-legal-o-viciada>> (consultado el 15 de abril de 2013).
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1995). Ley Federal de Telecomunicaciones, 7 de junio.
- Dinero en Imagen* (2013, 30 de abril). “Reforma de telecomunicaciones aprobada con 33 innovaciones”. Recuperado de <[HTTP://WWW.DINEROENIMAGEN.COM/2013-05-01/19578](http://WWW.DINEROENIMAGEN.COM/2013-05-01/19578)>.
- El Universal* (2012, 2 de diciembre). “Peña encabezará firma de Pacto por México”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/887283.html>> (consultado el 13 de enero de 2013).
- El Universal* (2013, 11 de marzo). “Peña: Vengo a transformar y a dar resultados”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/909237.html>> (consultado el 15 de abril de 2013).
- El Universal* (2013, 22 de marzo). “Avanza Telecom con tropiezos”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/primera/41684.html>> (consultado el 14 de abril del 2013).
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2011). “La reforma jurídica de la comunicación social y el Estado fallido en México”, *Revista Derecho a Comunicar*, núm. 1, enero-abril, pp. 98-153. Recuperado de <<http://www.derechoacomunicar.amedio.org.mx/pdf/numero1.pdf>>.
- Esteinou Madrid, Javier (2011). “La televisión salvaje”, *Revista Veredas*, año 12, núm. 22. Recuperado de <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=7984&archivo=12-561-7984qlz.pdf&titulo=La%20televisi%C3%B3n%20salvaje>.
- H. Congreso de la Unión (2013, 21 de marzo). “Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones”.
- H. Congreso de la Unión (2013, 30 de abril). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores con respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones con relación a la fracción VII del párrafo décimo noveno del artículo 28 constitucional”, *Gaceta del Senado*, No. 134, LXII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-30-1/assets/documentos/DICTAMEN_TELECOMUNICACIONES.pdf>.
- La Jornada* (2013, 19 de abril). “Aprueban en Comisiones del Senado la reforma en materia de telecomunicaciones”.
- La Jornada* (2013, 26 de abril). “Freno en San Lázaro a la reforma en telecomunicaciones, vuelve al Senado”.

La Jornada (2011, 11 de junio). “Peña: más competencia en telecomunicaciones”.

Lay Arellano, Israel Tonatiuh (2012). *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012*. Guadalajara: Sistema de la Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (UDGVirtual)/Prometeo Editores.

Peña Nieto, Enrique (2012a). “Firma de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica”. Recuperado de <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/firma-de-la-reforma-en-materia-de-telecomunicaciones-y-competencia-economica/>> (consultado el 14 de junio 2013).

Peña Nieto, Enrique (2012b). “Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de <[http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/)

[los-estados-unidos-mexicanos/](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/)> (consultado el 8 de enero de 2013).

Peña Nieto, Enrique (2013a). “Iniciativa de Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones”, *Presidencia de la República*, Gobierno de México, México, D.F., 11 de marzo del 2013. Recuperado de <<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>> (consultado el 12 de marzo del 2013).

Peña Nieto, Enrique (2013b). “Plan Nacional de Desarrollo 2012-2013”, *Diario Oficial de la Federación*, No. 13, (Segunda sección), Tomo DCCXVI, 20 de mayo.

Trejo Delarbre, Raúl (2013). “Reforma histórica; reivindicación de lo público”, *Revista Zócalo*, año XIII, núm. 158, abril. Recuperado de <www.revistazocalo.com>.

