



La reforma constitucional en telecomunicaciones en México. Un balance general.

Aleida Calleja¹
Comunicación Comunitaria

Si un punto ha quedado pendiente para la transición democrática en México es el relativo al sistema de medios de comunicación, que por su excesiva y grosera concentración mantiene el control de la agenda informativa y el monopolio de la opinión pública que tiene graves consecuencias en el debate democrático.²

Los monopolios en radiodifusión y telecomunicaciones han inhibido la pluralidad y la competencia, y especialmente en el caso de la televisión en un poder fáctico que en sucesivas ocasiones han pasado por encima de los poderes del Estado. Esa calidad de poder fáctico es lo que impidió durante décadas la posibilidad de cambiar el marco normativo, pues los partidos políticos siempre cedieron a las presiones de los consorcios mediáticos.

La injerencia de Televisa en la vida política del país fue más que evidente en el pasado proceso electoral para la presidencia de la República, en el que se denunció abiertamente que Enrique Peña Nieto era un candidato construido e impuesto desde la televisora al país. Ese fue el elemento central para que naciera el movimiento de jóvenes universitarios denominado #YoSoy132, que elevó el problema de la concentración mediática a la agenda nacional y puso en serios aprietos a la campaña del entonces candidato, hoy presidente de la nación.

Enrique Peña Nieto y su equipo de gobierno fueron lo suficientemente hábiles para integrar el Pacto por México, en la que están los tres principales partidos políticos del país: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y que juntos tienen el control del Congreso. En el seno de ese Pacto elaboraron 95 compromisos para transformar la nación, entre

¹ Presidente de la Asociación Civil Comunicación Comunitaria y Directora Adjunta del Observatorio Latinoamericano de Convergencia Tecnológica.

² Dos empresas Televisa y Tv Azteca, tienen el 94% de las frecuencias de televisión abierta, el 94.4% de la audiencia nacional, el 51% de todos los canales espejo de televisión digital; el 94.4% de la audiencia; el 58% del total de la inversión publicitaria y cada año reciben el 30% del gasto de publicidad oficial. , juntas son las principales productoras de contenidos de habla hispana. En el caso de la primera además controla el 70% de la televisión satelital, el 65% de la televisión por cable, recientemente en el 2012 Televisa compró el 50% de las acciones de Iusacell que da servicio de telefonía móvil y que es propiedad del mismo dueño que TV Azteca, de esta manera Televisa es operador en todas las plataformas de comunicación: televisión abierta, de paga, Internet, telefonía fija y móvil. En el caso de las telecomunicaciones las empresas de Carlos Slim controlan el 70% de la telefonía móvil y el 80% de la telefonía fija.



los que se encontraban una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Con los antecedentes de que Peña Nieto había ganado la presidencia por el apoyo de la Televisa, sorprendió que dentro de las propuestas para esa reforma constitucional estuvieran puntos centrales como la partición de monopolios, límites a la concentración y muchas de las propuestas históricas que durante décadas diversos sectores de la sociedad habían demandado para democratizar el modelo de comunicación en México.

La iniciativa del reforma constitucional en la materia se hizo a puerta cerrada dentro del Pacto por México, algo que fue muy cuestionado, después de un acalorado debate público, con serias controversias sobre la posible suplantación del trabajo legislativo del Congreso por el Pacto, finalmente la reforma fue aprobada el 30 de abril y en un tiempo record 21 congresos estatales la aprobaron en dos semanas, por lo que fue promulgada por el Presidente el 11 de junio de 2013.

El contenido de la reforma.

Aunque manera económica se le nombra como la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, lo es también en materia de radiodifusión, competencia económica y derecho a la información. Si bien tiene omisiones, fallas y faltantes de mucho más temas que como sociedad civil hubiéramos querido, sienta las bases para que pueda cambiarse el paradigma del sistema de comunicación en el país.

Es una reforma compleja que atiende muchos puntos a la vez, incluyendo la convergencia tecnológica. Para simplificar sólo me referiré a los contenidos en materia de telecomunicaciones, dejando de fuera lo que corresponde a la competencia económica en lo general. Algunos de los puntos relevantes son:

- Se reconoce por primera vez en la historia el derecho de los grupos ciudadanos a operar sus propios medios de comunicación a través de las concesiones de uso social, entre las que se encuentran los medios comunitarios e indígenas, así como las concesiones de uso público para que los medios de gobierno transiten hacia un modelo verdaderamente público.
- Se establecen los derechos de las audiencias en radiodifusión (entendida ésta como radio y televisión), los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y el derecho de acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo la Internet y la Banda Ancha.
- Reconoce a la producción nacional independiente del audiovisual.
- Se determinan límites a la concentración por lo que ninguna empresa puede tener más del 50% del mercado nacional, en el caso de que se rebese ese porcentaje las empresas deberán de desinvertir o desincorporar activos, acciones o cualquier otro insumo para permitir la entrada de más competidores. Este porcentaje sigue siendo demasiado alto, pero las negociaciones entre los partidos no alcanzó a reducirlo.
- Las prácticas monopólicas serán castigadas penalmente, las empresas que sean calificadas como agentes económicos dominantes deberán de tener una regulación asimétrica, esto es se les impondrán medidas especiales para que no tengan prácticas monopólicas que impidan la competencia.
- Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) con autonomía constitucional como órgano regulador, se amplían de manera importante sus facultades para regular contenidos audiovisuales y para



la competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión, emulando el modelo de la OFCOM en Inglaterra.

- Los operadores dominantes en telecomunicaciones tienen la obligación de desagregar la red tanto telefónica como de internet para que otros operadores puedan utilizarla y promover la competencia.
- Se garantiza la retransmisión gratuita de señales de televisión abierta en la televisión de paga (must carry y must offer) a operadores que no sean dominantes. Este ha sido un punto de especial conflicto en el sector, que las televisoras abiertas se han negado a cumplir.
- Se abre la inversión extranjera al 100% en telecomunicaciones y en 49% en radiodifusión, éste bajo un principio de reciprocidad.
- El Estado recuperará del espectro radioeléctrico las bandas del 700 Megahertz y la 2.5 Gigahertz, ambas para dar servicios de banda ancha móvil (internet para dispositivos móviles como teléfonos, tablets, entre otros). La primera de ellas es muy codiciada porque sus gastos de operación son menores para dar los servicios de internet de cuarta generación, más rápido y de mayor capacidad.
- Determina que la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad, que cuenta con 23 mil kilómetros a lo largo y ancho del país, pase a la estatal Telecom de México. Con este tendido de cables, **más las bandas del espectro antes mencionadas** el Estado deberá de consolidar una red troncal a través de una Asociación público privada (es decir propiedad del Estado pero con inversión privada) para que en el 2018 el 80% de la población tenga acceso a las redes.
- Se ponen plazos concretos para que se liciten dos nuevas frecuencias de televisión digital con cobertura nacional, para la entrada de nuevos competidores y se crea la televisión pública de cobertura nacional que tendrá autonomía operativa y de gestión.
- Se crean tribunales judiciales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.
- Se endurecieron medidas para evitar lo que hemos llamado la judicialización del sector, por lo que los operadores no podrán acudir al amparo directo para conseguir la suspensión de las resoluciones de la autoridad.

La constitución puso tiempos perentorios para la ejecución de algunos de sus puntos, tales como la conformación del Ifetel, la determinación de agentes preponderantes en los mercados en la materia y la aprobación de las respectivas leyes secundarias, entre otros puntos. Al respecto los análisis coinciden en que tendrán que elaborarse por lo menos tres leyes nuevas: la de competencia económica, la del derecho de réplica y la ley convergente de radiodifusión y telecomunicaciones, además de reformar 14 leyes secundarias ya existentes.

El proceso ha sido altamente complejo, no solamente por lo técnico de los temas, sino por la gran cantidad de intereses económicos que entraña tocar a enormes empresas con un enorme poder, si bien éstas dieron la bienvenida a las reformas en forma pública, lo cierto es que operaron sigilosamente para hacer cambios que los afectaran menos, traducidas en cambios menores de palabras, pero que en el fondo implican mantener algunos de sus privilegios. Incluso a manera de castigo, algunos operadores de televisión por cable sacaron del aire a varios canales de televisión pública.



Aún así, para lo que tenemos en materia legal en telecomunicaciones y radiodifusión la actual reforma es de gran calado, pese a que es claro que se trastocan más los intereses de Carlos Slim y menos los de las televisoras TV Azteca y Televisa, propiedad de Ricardo Salinas Pliego y Emilio Azcárraga Jean, respectivamente. Es decir el gobierno siguió protegiéndolas.

Esta reforma apenas si sientan las bases necesarias, faltan los pasos más complejos que son la elaboración a probación de las leyes secundarias que deben de establecer los procedimientos, tiempos y demás detalles para aterrizar lo que el texto constitucional dice. Ahí está el diablo, en esos detalles y donde los consorcios mediáticos seguramente operarán para cuidar sus intereses.

A pesar de las expectativas no hemos comenzado bien, la conformación del Ifetel, fue un proceso opaco que dejó una composición del órgano regulador sumamente cuestionada, pues 5 de sus 7 integrantes no cumplen con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo, restándole legitimidad. Hasta el momento ha mantenido un perfil bajo frente a temas relevantes de alto conflicto entre los operadores.

Se supone que a más tardar el 9 de diciembre debe estar aprobada por el Congreso la ley secundaria de telecomunicaciones y radiodifusión, esto en medio de los escollos de las leyes financiera, energética y política, que ahora mismo discuten en las Cámaras de diputados y senadores.

Hasta el momento sólo dos propuestas para la ley convergente se conocen públicamente, la presentada el pasado 17 de octubre en la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a través de la diputada Purificación Carpinteyro y la de la Coalición Ciudadana encabezada por la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI) que fue entregada a la Junta de Coordinación Política de esa Cámara, al Consejo Rector del Pacto por México y a un grupo plural de senadores que la hicieron suya y la suscribieron formalmente el día de ayer 21 de octubre para convertirla en los próximos días como proyecto de iniciativa de ley que pasará a las comisiones dictaminadoras. Sin saberse su contenido públicamente, también entregaron iniciativas la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y de Industrias de Tecnologías de la Información (CANIETI) y La Cámara Nacional de la Industria de Radiodifusión (CIRT).

Aunque el gobierno federal anunció desde agosto tener un avance del 90% en su propuesta de ley secundaria, a través del subsecretario de comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todavía no se conoce un documento concreto al respecto.

Colofón.

Para muchos era incomprensible que una reforma de este tipo pudiera ser impulsada por el gobierno de Peña Nieto, dada su pública alianza con Televisa, como también la aceptación dócil de los monopolios de las telecomunicaciones y la televisión, por lo que aparecieron muchas suspicacias, especialmente en los sectores de la izquierda.

Creo que habría que entender primero, que el Partido en el poder históricamente esta acostumbrado a ejercerlo de manera plena, su autoritarismo no da lugar a subordinarse a otros actores, al propio presidente le convenía quitarse el yugo del gran poder de la televisora, no solamente por su imagen pública, sino para fortalecer su poder presidencial y tener el control ante los poderes fácticos. Habrá que recordar que fiel a sus prácticas, apenas iniciando su gestión sorpresivamente encarcelo a la principal lideresa del Sindicato de Maestros por atreverse a retar públicamente al nuevo gobierno por la reforma constitucional en materia educativa.

El mensaje de este arresto fue claro para todos los actores, y los consorcios mediáticos lo leyeron bien, sabían que de rechazar la reforma constitucional iniciarían un enemistad peligrosa con un gobierno al que todavía le quedan 6 años en el poder.



La reforma no es todo lo que quisiéramos y se elaboró en el más completo sigilo por la cúpula del poder de los partidos políticos, lo cierto es que contempla muchas de las demandas añejas de la sociedad, por lo que su contenido no es un mérito cupular, sino producto del estudio de muchos especialistas y de la movilización social. El movimiento #Yosoy132 convirtió esa demanda en reclamo masivo social que hoy hace innegable su aportación para que cualquier partido que estuviese en el poder pudiese legitimarse.

El camino aún es largo y las grandes batallas aún están por venir, pero se requiere del conjunto de organizaciones, académicos, activistas y otros sectores para avanzar un poco más

@callejag

www.aleidacalleja.wordpress.com